Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1978:65

Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.

SOU 1978:65

255
65

Statens offentliga utredningar
1978:65
Utbildningsdepartementet

Skolan

En ändrad ansvarsfördelning

Slutbetänkande av utredningen
om skolan, staten och kommunerna

Stockholm 1978

Omslag Kurt Simons
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04297-5
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till statsrådet Britt Mogård
Utbildningsdepartementet

Kungl. Maj:t bemyndigade 1972-09-08 statsrådet och chefen för utbildningsdepartementet att tillkalla fem sakkunniga med uppgift att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m. m. Genom beslut 1975-02-13 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Hjelm-Wallén att tillkalla ytterligare fem sakkunniga till utredningen.

Vid detta betänkandes avgivande har utredningen följande ledamöter: statssekreteraren Anders Arfwedson, ordförande, riksdagsman Lennart Andersson, riksdagsman Åke Gillström, riksdagsman Kerstin Göthberg, internationella sekreteraren Urban Karlsson, direktör Sten-Sture Landström, riksdagsman Hans Nyhage, fru Maj-Britt Olsson, överdirektör Lennart Orehag och skolinspektör Bert Stålhammar. Av bilaga 2 till betänkandet framgår vilka som i övrigt deltagit i utredningens arbete.

Huvudsekreterare är skolinspektör Stina Nicklasson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK).

Till utredningen har kallats vissa experter ingående i tre särskilda referensgrupper, nämligen för

1) ekonomisk-administrativa frågor,
2) pedagogisk-organisatoriska frågor och för
3) personalfrågor (avseende personal inom berörda myndigheter).

Grupperna har vid betänkandets avgivande följande sammansättning:

1) Ekonomisk-administrativa frågor:
   Centralorganisationen SACO/SR – utredningssekreterare Lillemor Mundebo
   Landsorganisationen i Sverige (LO) – ombudsman Hans Fogelström
   Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF) – direktör Thore Gårmark
   Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) – utbildningschef Lennart Larsson
2) Pedagogisk-organisatorisk frågor:
   Elevförbundet– f. förbundsordförande Johnny Nilsson
   Lärarnas Riksförbund (LR) – 1:e vice förbundsordförande Ove Engman
   Riksförbundet Hem och Skola (RHS) – 1:e länsassessor Fredrik Björkman

Skolledarförbundet – f. d. biträdande skoldirektör Hilding Eriksson
Svenska fackläraförbundet (SFL) – förbundssekreterare Lars-Erik Klason
Svenska Hälso- och Sjukvårdens Tjänstemannaförbund – advokat Inga Lindstedt-Piltz
Sveriges Elevers Centralorganisation (SECO) – förbundsordförande Johan Rådmark
Sveriges Lärarförbund (SL) – förbundsordförande Hans Hellers

3) Personalfrågor:
SACO/SR-föreningen vid SÖ – avdelningsdirektör Emil Stetler
Statsanställdas förbund – ombudsman Ingemar Andersson
ST-SÖ – 1:e byråsekreterare Anna Rinman-Carlsson.

Utredningen inledde sitt arbete med att utföra analyser och kartläggningar för att belysa ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på skolområdet och för att se i vilken utsträckning statliga myndigheter övar inflytande över skolans verksamhet. Detta arbete har redovisats i betänkandet (SOU 1974:36) Skolan, staten och kommunerna.

Utredningen har i ett särskilt betänkande (SOU 1975:6). Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan diskuterat frågan om vem som bör vara huvudman för dessa skolformer.

För att få till stånd en allmän diskussion främst kring ansvarsfördelningen i pedagogiska och organisatoriska frågor har utredningen avgivit betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan. Enskilda, organisationer och myndigheter har med anledning av betänkandet kommit med synpunkter och förslag.

I betänkandet (SOU 1976:10) Skolans ekonomi har utredningen redovisat de ekonomiska förhållandena i skolväsendet. Betänkandet innehåller dels en kartläggning av de nuvarande statsbidragsbestämmelsernas utformning och omfattning samt deras konstruktion och funktion, dels en belysning av primärkommunernas och landstingskommunernas kostnader för skolverksamheten.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Skolan – en ändrad ansvarsfördelning.

Reservationer har lämnats av ledamöterna Hans Nyhage och Bert Stålhammar.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamot Hans Nyhage, gemensamt av SECO och Elevförbundet, gemensamt av SACO/SR, TCO och berörda förbund inom dessa organisationer samt av Anna Rinman Carlsson (avseende kapitel 8).

Utredningens arbete är härmed slutfört.

Stockholm i augusti 1978

Anders Arfwedson

Lennart Andersson	*Åke Gillström*	*Kerstin Göthberg*
Urban Karlsson	*Sten-Sture Landström*	*Hans Nyhage*
Maj-Britt Olsson	*Lennart Orehag*	*Bert Stålhammar*

/Stina Nicklasson

Innehåll

Kapitel 1 *Sammanfattning* 9–28

Kapitel 2 *Utredningens uppgifter och arbete* 29–37
2.1 Bakgrund 29
2.2 Utredningens direktiv 29
2.3 Analys av utredningens uppgifter 30
2.4 Arbetets bedrivande 32
2.5 Effekten av pågående reformverksamhet m. m. på utredningens arbete 34
2.6 Utredningens slutliga inriktning och omfattning 36
2.7 Betänkandets uppläggning 37

Kapitel 3 *En ändrad ansvarsfördelning* 39
3.1 Direktivens inriktning 39
3.2 Nuvarande ansvarsfördelning och förutsebar utveckling . . 40
3.3 Förändringsinriktning 41
3.4 Skäl för och emot en decentralisering 42
3.5 Enhetligt skolsystem och likvärdig utbildningsstandard . . 44
3.5.1 Vissa grundläggande principer 44
3.5.2 Resurstilldelningen 44
3.5.3 Skolans sociala differentiering 45
3.5.3.1 Elevkårens sammansättning 45
3.5.3.2 Socioekonomisk struktur och studievägar . 46
3.5.3.3 Socioekonomisk struktur och skolprestationer 48
3.5.4 Skolans effekter 49
3.5.5 Slutsatser 53
3.6 Instrument för enhetlighet och likvärdighet 54
3.6.1 Central utvecklingsplanering av skolan 55
3.6.2 Läroplaner och läroplansutveckling 56
3.6.3 Personalutbildning 56
3.6.4 Uppföljning och utvärdering 57
3.6.4.1 Lokal utvärdering 57
3.6.4.2 Central utvärdering 57
3.6.4.3 Central service för lokal utvärdering . . . 58
3.6.5 Allmän rådgivning och service 58
3.6.6 Kommunal samverkan 59

3.6.7 Sammanfattning 59
3.7 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun 60

Kapitel 4 *Ramtimplan och översiktliga kursplaner för grundskolan* . 61
4.1 Inledning 61
4.2 Timplaner och kursplaner 62
4.2.1 Läroplanernas roll 64
4.2.2 Krav på timplaner och kursplaner 65
4.2.3 Remissinstansernas synpunkter på ramtimplaner . . 66
4.3 SIA-beslutet och läroplansöversynen 68
4.4 Grundskolans organisatoriska struktur 69
4.4.1 Skolstarten 70
4.4.2 Stadieindelning 70
4.4.3 Läsårets längd, indelning och inplacering under kalenderåret. Skolarbetsveckans längd 71
4.5 Utformningen av ramtimplan och översiktliga kursplaner . 71
4.5.1 Exempel på en ramtimplan 72
4.5.2 Översiktliga kursplaner 74
4.6 Förutsättningar för och konsekvenser av tillämpning av en ramtimplan 75
4.7 Sammanfattning 76

Kapitel 5 *Skolans personal* 79
5.1 Inledning 79
5.2 Tillbakablick 79
5.3 Reglering av personalfrågor 84
5.3.1 Organisatoriska föreskrifter 85
5.3.2 Avtalsbestämmelser och förhandlingsordning . . . 85
5.3.3 Personalpolitik 86
5.4 Tjänstekontruktioner 87
5.4.1 Inrättande av tjänster m. m. 87
5.4.1.1 Statligt reglerad personal 87
5.4.1.2 Kommunalt reglerad personal 88
5.4.2 Åligganden och arbetsuppgifter 88
5.4.2.1 Statligt reglerade tjänster 88
5.4.2.2 Kommunalt reglerade tjänster 89
5.5 Tillsättningsfrågor 89
5.5.1 Tillsättningsförfarandet 89
5.5.2 Behörighetsfrågor 90
5.5.3 Meritvärdering 91
5.6 Övriga personaladministrativa frågor 92
5.6.1 Personalutveckling 92
5.6.2 Personalrörlighet 93
5.6.3 Arbetsmiljö 94
5.6.4 Tjänstledighetsfrågor och semester 94
5.7 Besvär 95
5.8 Svårigheter vid delat huvudmannaskap 96
5.9 Behov av förändringar av ansvaret för skolans personal . . 97
5.10 Utvecklingslinjer 98

Kapitel 6 *Statsbidrag till grundskolan* 105
6.1 Historisk återblick på statsbidragssystemet 105
6.2 Statsbidragstyper 108
6.2.1 Klassificeringsgrunder 108
6.2.2 Skatteutjämningssystemet 109
6.2.3 Vissa jämförelser mellan kostnadsrelaterade och prestationsrelaterade bidragsformer 110
6.2.4 Statsbidragstyper inom skolområdet 110
6.3 Nuvarande statsbidragsbestämmelser för grundskolan . . . 112
6.3.1 Statsbidragsbestämmelser fr. o. m. 1978-07-01 . . . 112
6.3.2 Vissa jämförelser mellan statsbidragssystemet före resp. efter 1978-07-01 vad gäller den administrativa hanteringen 115
6.4 Utgångspunkter för ett nytt statsbidragssystem 118
6.5 Utredningens undersökningar 121
6.5.1 Syftet med undersökningarna 121
6.5.2 Kostnadsutvecklingen 121
6.5.3 Grundskolans kostnader och intäkter 122
6.5.4 Statsbidrag till grundskolan läsåren 1968/69–1969/70 123
6.5.5 Statsbidrag till grundskolan läsåren 1970/71–1974/75 124
6.5.6 Slutsatser 125
6.6 Ett nytt statsbidragssystem 127
6.6.1 Modeller för ett nytt statsbidragssystem 127
6.6.2 Ett prestationsrelaterat statsbidragssystem 127
6.6.3 Statsbidragets fördelning i landet 128
6.6.4 Ett nytt elevbaserat statsbidragssystem 130
6.7 För- och nackdelar med ett elevbaserat statsbidragssystem . 136
6.7.1 För- och nackdelar med ett nytt statsbidragssystem 136
jämfört med nuvarande bidragssystem 137
6.7.2 Ekonomiska omfördelningseffekter 137
6.8 Förslag om utvecklingslinjer vad gäller statsbidragssystem för grundskolan 140

Kapitel 7 *Kommunal skoladministration* 143
7.1 Utgångspunkter och grundsyn 143
7.2 Kommunens centrala skolledning 146
7.2.1 Skolstyrelsen, utbildningsnämnden 146
7.2.2 Skolchefen 146
7.2.3 Skolstyrelsens kansli 147
7.2.4 Övriga organ på skolstyrelsenivån 150
7.3 Skolans lokala ledning 151
7.3.1 Förslaget om skolnämnder 151
7.3.2 Skolledarorganisationen i grundskolan 152
7.3.3 Försöksverksamhet rörande inflytande och ansvar på skolans lokala ledning 154
7.3.4 Utredningar om kommunal demokrati 155
7.3.5 Våra överväganden om skolans lokala ledning . . . 156

Kapitel 8 *Statlig skoladministration* 159
8.1 Den statliga skoladministrationens funktion 159
8.2 Central organisation 164
8.3 Regional organisation 167
8.4 Genomförande 167

Reservationer och särskilda yttranden 171
Bilaga 1 Utredningens direktiv 179
Bilaga 2 Förteckning över sakkunniga och experter i SSK . . . 189

1 Sammanfattning

Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK) tillsattes i september 1972. Sekretariatet började sitt arbete 1973-01-01.

Utredningens uppgifter och arbete (Kapitel 2)

Vår huvudsakliga uppgift kan kortfattat sägas vara att göra en total översyn av ansvarsfördelningen på skolans område. Översynen berör främst förhållandena mellan staten å ena sidan samt primärkommuner och landstingskommuner å andra sidan. Den berör också frågor rörande ansvars- och uppgiftsfördelningen i skolfrågor mellan olika myndigheter – kommunala och statliga – samt mellan enskilda människor i och kring skolan. Direktiven förutsätter att utredningsarbetet inriktas på att öka varje enskild kommuns möjligheter att påverka skolverksamheten. Därvid bör man eftersträva att den enskilda skolan eller annan lokal enhet får besluta i och ta ansvar för olika pedagogiska, organisatoriska och ekonomiska frågor.

Dagens ansvarsfördelning innebär att vi i praktiken har ett dubbelt huvudmannaskap för skolan. Ansvaret för skolans drift och ledning är delat mellan stat och kommun. Det finns inte någon som kan ta ett totalt och samlat ansvar för skolans drift och ekonomi. Våra direktiv anger att vi även i framtiden skall ha ett delat eller dubbelt huvudmannaskap. Så skall t. ex. staten även fortsättningsvis ha ett samlat ansvar för skolans mål och innehåll samt dess enhetlighet och likvärdighet. Staten skall också svara för en betydande del av skolans finansiering. Vad det nu främst gäller är att rikta in ansträngningarna på att med ett bibehållet dubbelt huvudmannaskap men med en ändrad ansvarsfördelning söka åstadkomma en mer samlad ansvarssituation.

Vi har inlett arbetet med att redovisa hur och i vilken omfattning statliga myndigheter övar inflytande på skolans verksamhet. Resultatet av det arbetet har redovisats i betänkandet (SOU 1974:36) Skolan, staten och kommunerna. Ansvaret på skolans område hänger naturligt samman med ansvaret för skolans ekonomi. Vi har därför gjort omfattande undersökningar av statsbidragsgivningen till skolväsendet och även analyserat och belyst kommunernas kostnader för skolan. Resultatet av arbetet har redovisats i betänkandet (SOU 1976:10) Skolans ekonomi.

För att få till stånd en allmän och öppen diskussion om utredningens arbete och om vissa grundläggande frågor som berör ansvarsfördelningen på skolområdet utgav vi betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan.

Remissbehandlingen tillförde utredningsarbetet väsentliga och konstruktiva synpunkter.

I syfte att få fram underlag för bedömning av hur inflytandet och ansvaret för skolans verksamhet bäst skulle kunna förankras hos skolans olika intressenter initierade vi 1974 en försöksverksamhet i Uppsala kommun.

I betänkandet (SOU 1975:6) Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan redovisar vi tidigare diskussioner om och ställningstaganden till huvudmannaskapen för specialskolan och särskolan samt skäl för och emot framtida primärkommunalt huvudmannaskap för dessa skolformer. Den diskussion vi initierade i betänkandet Individen och skolan om ramtimplan och förstärkningsanordningar utvecklades till en motsvarande diskussion för specialskolan och särskolan i en särskild diskussionspromemoria 1975-06-19. Även den promemorian har remissbehandlats.

Vårt arbete, som från början i första hand avsåg grundskolan, gymnasieskolan, särskolan och specialskolan utvecklades efter hand till att även beröra enskilda skolor och i viss mån vuxenutbildningen. Pågående reformverksamhet på skolans område jämte nytillkomna utredningar har emellertid påverkat omfattningen av vårt slutliga utredningsområde. Vi kan dock samtidigt konstatera att åtskilliga av våra förslag som bl. a. redovisats i våra tidigare betänkanden och i särskilda promemorior kommit att utgöra underlag för beslut om förändringar i skolsystemet eller om direktiv för andra skolutredningar. Det vi främst åsyftar är SIA-reformen, ett nytt statsbidragssystem för grundskolan, översynen av grundskolans läroplan samt tillkomsten av gymnasieutredningen och omsorgskommittén. Gymnasieutredningen kom i princip att överta vårt arbete för gymnasieskolan inklusive frågan om ett nytt statsbidrag till gymnasieskolan. Vårt arbete med statsbidraget till gymnasieskolan har nu överlämnats till gymnasieutredningen för fortsatt bearbetning.

Arbetet beträffande ansvarsfördelning m. m. inom särskolan och specialskolan har övertagits av omsorgskommittén och utredningen om integration av handikappade elever i det allmänna skolväsendet. Vi har därför 1978-01-11 redovisat vårt utredningsmaterial om specialskolan och särskolan till utbildningsdepartementet som underlag för det fortsatta utredningsarbetet för dessa skolformer.

På uppdrag av regeringen har vi 1977-05-02 redovisat vårt kartläggningsarbete beträffande de statsunderstödda enskilda skolorna. Dessa utreds nu av en särskild sakkunnig inom utbildningsdepartementet.

Av ovanstående framgår att vårt uppdrag successivt begränsats. Vårt betänkande är därför i första hand inriktat på grundskolan vad gäller pedagogisk-organisatoriska frågor samt statsbidragen. Våra överväganden när det gäller ansvaret för skolans personal är dock tillämpliga också för gymnasieskolan och andra skolformer under kommunalt huvudmannaskap.

En ändrad ansvarsfördelning (Kapitel 3)

Direktivens inriktning

Våra direktiv att se över ansvarsfördelningen på skolans område är långtgående. Syftet är att skapa möjligheter för skolan att bättre än nu anpassa

verksamheten till lokala behov och förutsättningar. Genom att ge individerna i skolan möjlighet att i större utsträckning än nu påverka sin egen verksamhet bör också större engagemang, intresse och arbetstillfredsställelse för dem som arbetar i skolan kunna skapas. Behov finns av ändringar när det gäller ansvaret för skolans organisation, verksamhetens uppläggning och skolans resurser.

Förändringsinriktning

Utvecklingen mot en förskjutning av ansvaret för skolan från staten till kommunerna började med SIA-beslutet, men våra direktiv pekar på en mer omfattande ansvarsförändring. Kommunerna bör ges ett fullständigt ansvar för skolans drift. Detta ansvar – *ett kommunalt driftansvar* – innebär följande.

Inom ramen för en lagstiftning som fastslår det statliga ansvaret för skolans mål, enhetlighet och likvärdighet har kommunerna fullt anvar för verksamheten. Ansvaret omfattar främst följande områden

- utformning av skolverksamheten inom ramen för en av statsmakterna fastställd översiktlig läroplan (med mål och riktlinjer, ramtimplan, kursplaner och allmänna anvisningar),
- skolans organisation – dvs. elevernas fördelning på skolenheter, klasser, grupper m. m.,
- skolans resurser och resursfördelning – dvs. uppsättningen och utnyttjandet av personal, lokaler, utrustning m. m.,
- skolans administration samt
- ett ekonomiskt totalansvar för skolan inom ramen för ett helt elevbaserat statsbidragssystem.

Den förändring i skolan som nu inletts bl. a. genom SIA-beslutet kräver stora insatser och lång tid för att genomföras. Vi har tagit hänsyn till detta och har därför lagt förslag av mer utvecklande och långsiktig karaktär.

Skäl för och emot en decentralisering

Kommunsammanslagningarna och tillväxten i kommunernas ansvar och verksamhet har skapat förutsättningar för en förskjutning av uppgifter från statliga till kommunala organ. Vi pekar bl. a. på att en decentraliserad förvaltning skapar goda förutsättningar att anpassa verksamheten till lokala förhållanden. Så t. ex. ökar skolans möjligheter att tillgodose elevernas varierande behov om avvägning och beslut om olika åtgärder kan ske lokalt. Man kan härigenom också skapa ett ökat inflytande på olika skolfrågor från personalens och elevernas sida. Det är också en fördel om handläggningen av ärenden kan ske så nära verkställighetsplanet som möjligt.

Det är naturligt att övergången till ett ökat lokalt inflytande på skolans verksamhet också är förenad med en rad problem. Svårigheterna med ett stort lokalt ansvar för skolan kan sammanfattas i risk för en utveckling mot ett mera oenhetligt skolsystem. Detta påverkar också förhållandena för den nu statligt reglerade skolpersonalen.

En annan svårighet i detta sammanhang är risken för att de lokala enheterna och kommunerna kan bli isolerade och få färre impulser till

utveckling av skolan. Det blir en viktig gemensam uppgift för stat och kommun att motverka eventuella tendenser till isolering.

Enhetligt skolsystem och likvärdig utbildningsstandard

En omfördelning av beslutanderätten mellan stat och kommun i olika frågor på skolans område får inte leda till att den grundläggande principen om ett enhetligt skolssystem och en likvärdig utbildningsstandard för landets alla delar åsidosätts. En kommande lagstiftning på skolområdet måste därför koncentreras på att utöver skolans mål reglera och garantera kraven på enhetlighet och likvärdighet i skolsystemet.

Vi definierar begreppet *enhetligt skolsystem* som en enhetlig struktur inom varje skolform över hela landet med gemensamma regler för skolplikt, stadie- och årskursindelning och utbudet av studievägar.

Begreppet *likvärdig utbildningsstandard* kan bestämmas i tre steg:

a) Alla barn och ungdomar skall ha *tillgång* till en likvärdig utbildning oavsett bostadsort, ekonomiska förhållanden, kön, begåvning, utvecklingsnivå, intresseinriktning, föräldrarnas studiebakgrund och intresse för barnens studier.
b) Alla skall ha *lika rätt och bör få samma möjligheter* till skolutbildning, vilket i sin tur innebär att
c) skolan måste göra särskilda insatser för dem som har behov av stöd och stimulans.

Vi presenterar studier i fråga om grundskolan som belyser några frågor av vikt vid bedömningen av begreppet likvärdig utbildningsstandard. Det rör sig främst om skillnader mellan olika regioner, kommuner och skolor i fråga om materiella och personella resurser, elevernas skolprestationer, hur dessa senare har samband med olikheter i fråga om resurser och arbetssätt m. fl.

Vi konstaterar bl. a. att skillnaderna i elevernas studieförutsättningar är vida större inom en kommun än mellan genomsnittet för kommunerna. Åtgärderna *inom* en kommun måste därför styras mot att de största ansträngningarna görs för de elever som har det sämsta utgångsläget. En fortsatt pedagogisk utveckling med syfte bl. a. att minska spännvidden i skolan främjas genom att man decentraliserar beslutsfattandet och ansvar till kommuner och skolor. Ett vidgat lokalt ansvarstagande för skolan bör kunna skapa bättre förutsättningar än generella statliga regler för att elevernas skilda behov skall bli tillgodosedda.

Våra undersökningar visar emellertid att frågan att skapa jämlikhet inte bara är en utbildningsfråga utan en bred socialpolitisk fråga. Därför måste samhällets olika insatser för barn och ungdom tas med i bilden. Ett ökat kommunalt ansvar för skolan underlättar detta.

Instrument för enhetlighet och likvärdighet

Huvudansvaret för skolans enhetlighet och likvärdighet åvilar staten men också kommunerna var och en för sig och i samverkan har ett ansvar i detta sammanhang.

Det kommunala driftansvaret för skolan måste balanseras av ett statligt ansvar för bibehållande av ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard. De medel staten har till sitt förfogande för att uppnå enhetlighet och likvärdighet är en central översiktlig utvecklingsplanering av skolan, en enhetlig grundutbildning av lärarna, en central information och rådgivning grundad på utvecklingsarbete och forskning samt en central utvärdering. Härutöver befordras enhetlighet och likvärdighet genom statlig service i fråga om information om läromedel och stöd till produktion av läromedel för små och speciella målgrupper. Enhetligheten befordras också genom kommunal samverkan i skolfrågor.

Den övergripande *centrala utvecklingsplaneringen av skolan* knyts till forsknings- och utvecklingsarbete av olika slag. Detta senare kan gälla målen för utbildningen och hur läroplanernas mål skall kunna förverkligas. Utvecklingsarbetet gäller inte bara undervisningsmetodik och inlärningspsykologi. Det är viktigt att utröna vilka förutsättningar i fråga om t. ex. skolans miljö som gynnar elevernas utveckling liksom hur skolans organisation och miljö kan påverka inlärningens förutsättningar och undervisningens effekter. Utvecklingsarbetet handlar också om utveckling av planeringsmodeller för flexibel resursanvändning för bättre måluppfyllelse, studium av den fysiska arbetsmiljön såsom skollokalisering, skolenheternas storlek, lokalutformning, utrustning samt läromedelsutformning och läromedelsorganistion. Resultaten från detta utvecklingsarbete bör samlas och spridas genom central information och rådgivning till kommunerna.

Naturligt är att vissa delar av det pedagogiska utvecklingsarbetet och det därpå byggande mera detaljerade lokala kursplanearbetet och undervisningsplaneringen kan och bör genomföras i kommunerna. Däremot måste övergripande och långsiktiga *läroplansfrågor* behandlas inom ett utvecklingsarbete som styrs direkt på central nivå. Skolöverstyrelsen bör därför ha resurser för en översiktlig läroplansuppföljning och därtill knuten utveckling av ramtimplaner och översiktliga kursplaner.

För att tillgodose kraven på enhetlighet och likvärdighet är insatser inom *grundutbildningen och fortbildningen* av skolledare och lärare betydelsefulla. Medan staten är huvudman för grundutbildningen bör kommunerna ha ansvaret för fortbildningen. Statens ansvar för fortbildningen bör i första hand avse de allmänna riktlinjerna för fortbildningen samt samordning och bistånd med rådgivning och service vid fortbildningens uppläggning.

Uppföljning och utvärdering är moment i planerings- och beslutsprocessen inom skolan som syftar till att granska utfallet av vidtagna åtgärder samt till att bilda underlag för beslut om ändrade åtgärder eller nya handlingsprogram. Varje organisatorisk nivå bör svara för den utvärdering som hänför sig till ansvarsområdet i fråga. Den centrala utvärderingen bör sålunda avse den insamling, bearbetning och analys av information som krävs för statsmakternas ställningstagande rörande t. ex. skolans mål, innehåll, enhetlighet, resultat och resurser. Den får inte utformas så att den begränsar kommunernas frihet att utforma skolans verksamhet och den får inte heller utformas så att den blir betungande. Så långt möjligt bör därför den lokala utvärderingens resultat utnyttjas. Staten bör erbjuda kommunerna service i fråga om uppföljning och utvärdering genom information och rådgivning samt tillhandahållande av prov och andra instrument. Denna service får inte heller

utformas så att den får en starkt styrande effekt till men för det lokala ansvarstagandet.

Beroende på behovet och önskemålen i de enskilda kommunerna kan det finnas anledning att den statliga skoladministrationen erbjuder *service* även på andra områden än de tidigare nämnda såsom administration, juridik, statistik, skolbyggnation och läromedel.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

En uppdelning av ansvaret på ett samlat ansvar för skolans drift på kommunerna och ett statligt ansvar för skolans mål, enhetlighet och utveckling bör enligt vår mening inte bara skapa praktiska förutsättningar för en rationell drift och verksamhet i övrigt utan också engagera medborgarna samt skolans personal och elever i skolans verksamhet. Vi rekommenderar att ett utvecklingsarbete inleds på olika fält för att på sikt införa ett kommunalt driftansvar för skolan.

Ramtimplan och översiktliga kursplaner för grundskolan (Kapitel 4)

I samband med SIA-beslutet fick skolöverstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av den nuvarande läroplanen för grundskolan, Lgr 69. Skolöverstyrelsens läroplansförslag, som överlämnades till regeringen i april 1978, har i stor utsträckning baserats på de tankar och idéer som vi presenterade i betänkandet Individen och skolan. Eftersom en ny läroplan måste få verka en tid innan det går att dra några slutsatser av de erfarenheter som görs av den nya läroplanen avstår vi från att föreslå några ytterligare läroplansförändringar.

Mot bakgrund av gjorda erfarenheter i fråga om läroplansutveckling är det däremot angeläget att man på olika sätt underlättar försöksverksamhet. En av huvudtankarna bakom SIA-reformen är att påbörja en utvecklingsprocess i den enskilda skolan. Vi utgår därför från att de som önskar bedriva försöksverksamhet med läroplansalternativ innebärande ytterligare lokal frihet i förhållande till den nya läroplanen bör få göra detta.

Timplaner och kursplaner

Skolans mål, innehåll och verksamhet regleras i läroplanen. Lgr 69 är jämförelsevis allmänt hållen och ger den enskilde läraren stor frihet att själv utforma sin undervisning. Samtidigt som läroplanen skall ge denna frihet måste den utformas så att den grundläggande principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard kan tillgodoses. Detta krav kan enligt vår mening tillgodoses om mål och riktlinjer för skolans arbete uttrycks så klart att de blir styrande, under det att medlen, framför allt undervisningstid och metodik, får anpassas efter lokala förhållanden.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på skolområdet bestäms bl. a. av utformningen av läroplanerna. Det är därför naturligt att också

diskutera sådana förändringar i timplaner och kursplaner som skulle öka inflytandet för kommuner och skolor över den direkta utformningen av skolverksamheten.

Skolans verksamhet måste utformas så att varje enskild elevs personliga utveckling gynnas och så att elevens behov av kunskaper tillgodoses. Särskilt måste skolan ha möjlighet att sörja för att de i olika avseenden svaga och utsatta eleverna får så mycket stöd och hjälp som de behöver. De som arbetar i skolan och själva tar del i dess dagliga liv har större möjligheter än andra att genom egna iakttagelser och erfarenheter lära känna de behov som finns vid skolan eller i kommunen och vilka elever som behöver särskilt stöd. De bör därför ha lättare än andra att själva bedöma och fatta beslut om hur tillgängliga resurser bäst skall disponeras för att insatserna skall bli till så stor nytta som möjligt för eleverna.

Vissa allmänna krav bör enligt vår mening ställas på timplanerna. Det bör finnas utrymme för individuella studiegångar för att öka de lokala möjligheterna att ta hänsyn till den enskilde eleven. Ökningen eller minskningen av timtalen bör ske inom vissa ramar och kan avse hela terminer, läsår eller kortare perioder. Det bör vidare finnas möjligheter till omfördelning av undervisningstiden mellan färdighetsämnen, orienteringsämnen och estetisk-praktiska ämnen likaväl som mellan skilda ämnen inom dessa grupper. Förutom jämkning mellan årskurser och stadier bör även jämkning kunna ske inom terminer och årskurser för att möjliggöra periodläsning. Skolstyrelsen bör kunna besluta om viss avvikelse från den reguljära timplanen beträffande fördelning av undervisningstid och tid för andra aktiviteter inom den samlade skoldagen. Timplanen bör medge minskning eller ökning av elevernas undervisningstid per årskurs inom vissa ramar liksom omfördelning av undervisningstiden mellan årskurser.

Genom SIA-beslutet och beslutet om ett nytt statsbidragssystem tas steg mot en ramtimplan och kursplaner som anpassas till en sådan timplan.

Vi konstaterar att de variationer i timplanerna som kan åstadkommas genom den läroplansöversyn som skolöverstyrelsen nu slutfört begränsas till flyttning av undervisningstid mellan årskurser inom stadium och efter beslut av skolstyrelsen, mellan stadier. Med några undantag kommer den totala undervisningstiden att vara densamma för alla elever i varje årskurs och för alla ämnen/ämnesblock summerat över årskurserna 1–9.

Vi anser att det föreligger starka skäl att pröva en större frihet i timplanen än vad skolöverstyrelsen gjort i läroplansöversynen. Det kan ske om timplanen utformas som en ramtimplan där tiden för grupper av ämnen anges som en ram (maximi- resp. minimitid). Man bör också uppmuntra lokala initiativ att låta tiden per årskurs variera inom vissa tidsramar för grupper av ämnen.

Utformningen av ramtimplan och översiktliga kursplaner

Vi konstaterar att skolöverstyrelsens läroplansförslag, om det godtas i sina huvuddrag, skapar stor frihet att lokalt planera skolans verksamhet. Man har därför rätt att räkna med att en så påtaglig minskning av den centrala styrningen av skolans arbete skall ge ökat utrymme för lokala initiativ och

individuell pedagogisk utvecklingsvilja.

Med utgångspunkt i skolöverstyrelsens förslag till reviderad läroplan för grundskolan ger vi exempel på hur timplanen i förslaget kan modifieras så att den blir en ramtimplan. Härigenom öppnas bl. a. möjligheter att omfördela undervisningstiden mellan olika ämnen liksom att minska antalet timmar per årskurs.

I vårt exempel på ramtimplan skapas möjligheter att inom varje stadium fördela tiden för ett ämne fritt på årskurserna. Den lokala timplanen måste dock utformas så att eleverna efter genomgånget stadium har fått den undervisningstid i resp. ämne som motsvarar högst maximitiden och minst minimitiden. Skolstyrelsen bör också kunna besluta om viss avvikelse från den reguljära timplanen genom omfördelning av tiden mellan stadier.

Inom varje stadium kan maximitiden jämkas nedåt för ämnena inom vissa ämnesgrupper. Ett motiv att jämka tiden nedåt kan vara att man vill frigöra lärarresurser för en intensivare undervisning av svaga elever, t. ex. genom att för dem anordna mindre grupper. Ramarna för elevernas undervisningstid anges för grupper av ämnen inom respektive stadium. Detta ger kommuner och skolor som väljer en lägre timplanetid än maximitiden friheten att välja både omfattningen av minskningen och fördelningen av minskningen för de i ämnesgruppen ingående ämnena. De lärarresurser som härigenom frigörs kan t. ex. användas för stödundervisning och specialundervisning.

Enligt vår mening är kursplanerna redan i nuvarande läroplaner så generellt hållna att en anpassning av kursinnehållet kan göras genom lokalt utformade studieplaner för eleverna.

För att kommunerna skall kunna införa en ramtimplan krävs att skolans regelsystem i övrigt på olika sätt anpassas till den större lokala friheten att planera skolans verksamhet. För att man skall kunna utnyttja de variationsmöjligheter i fråga om tid för olika slag av verksamheter som en ramtimplan erbjuder, måste skolans resurser kunna användas friare. Genom en schabloniserad beräkning av statsbidragen utan centrala krav på en viss bestämd organisation och resursuppsättning erhåller lärare, skolledare och skolenheter en avsevärt ökad frihet vid planeringen och utformningen av skolans arbete. Det är anledningen till att vi också lägger förslag till ändrade ansvarsförhållanden när det gäller skolans personal och till ett nytt statsbidragssystem.

För att medge lokala beslut om organisationen bör staten inte fastställa centrala normer för skolans organisation. Kvarvarande bestämmelser om att staten reglerar elevernas fördelning på skolenheter bör därför avvecklas så snart man åstadkommit ett statsbidragssystem som inte längre är relaterat till en viss skolorganisation.

Genom SIA-beslutet och beslutet om ett nytt statsbidragssystem för grundskolan samt kommande beslut om en reviderad läroplan för grundskolan tas viktiga steg mot ett vidgat lokalt beslutsansvar i skolan. Vi förutsätter att man lokalt kommer att ta initiativ till ett fortsatt utvecklingsarbete efter genomförandet av dessa beslut. De utvecklingslinjer vi redovisat skulle kunna ge kommunerna och skolorna ytterligare möjligheter att anpassa skolans verksamhet till de lokalt upplevda behoven.

Skolans personal (Kapitel 5)

Ett ökat lokalt ansvar för skolans organisation och för utformningen av skolverksamheten förutsätter att man lokalt också kan förfoga över skolans resurser på ett friare sätt än vad som nu är fallet. Intresset knyts i första hand till skolans personal och då till den statligt reglerade personalen, dvs. skolledare och lärare.

Reglering av personalfrågor

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller skolans personal kan kortfattat beskrivas på följande sätt. Staten har i bl. a. skollag och skolförordning förbehållit sig rätten att utfärda organisatoriska föreskrifter för skolledare och lärare samt genom den s. k. ställföreträdarlagen (1965:576) att träffa löneavtal för denna personal. För övriga anställda i skolan svarar kommunerna för dessa uppgifter. Vi beskriver kortfattat hur den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är beskaffad när det gäller skolans personal. Vi behandlar frågor om avtalsbestämmelser och förhandlingsordning, inrättande av tjänster, tillsättningsfrågor m. m.

Arbetsgivaransvaret för skolans anställda är uppdelat på flera myndigheter och organisationer, såsom skolstyrelsen, kommunens personalmyndighet, Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet, länsskolnämnden, statens personalnämnd, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, statens avtalsverk och regeringen. Det finns inte någon som har ett sammanhållet och totalt arbetsgivaransvar och inte heller någon som har de samlade arbetsgivarbefogenheterna. Systemet har medfört en detaljreglering av personalfrågorna där varje arbetsgivare utfärdat sina föreskrifter och regler. Regleringen har lett till ett tungrott system som skapar svårigheter för hela skolverksamheten.

De praktiska svårigheterna med nuvarande system sammanhänger främst med att skolverksamheten inte lätt låter sig delas i en statligt reglerad och i en kommunalt reglerad sektor. Det behövs personal som verkar inom båda sektorerna. Den bristande samordningen mellan det statliga och det kommunala avtalsområdet försvårar en rationell personalplanering och innebär också negativa konsekvenser för de anställda. I samband med förberedelserna inför SIA-reformen har dessa svårigheter ytterligare markerats.

Det medbestämmandeavtal för det statliga arbetstagarområdet som nyligen slutits berör inte skolområdet. Staten har inte ansett sig ha möjlighet att avtala i frågor som för sitt genomförande är beroende av kommunernas ställningstagande. Avtalsverket och kommunförbunden har förklarat sig beredda att uppträda gemensamt i förhandlingar i MBL-frågor på skolområdet. De frågor som blir av särskilt intresse inför kommande MBL-förhandlingar är att skolledares och lärares förhållanden allmänt sett inte bör föranleda någon särbehandling jämfört med övrig skolpersonal eller med övriga kommunalanställda. En situation med skilda MBL-avtal på skolområdet skulle ytterligare förstärka problemen på personalsidan och allvarligt försvåra genomförandet av SIA-reformen.

Behov av förändringar av ansvaret för skolans personal

Ett samlat kommunalt ansvar för utbildning av och omsorg om all ungdom i skolåldern kräver att kommunerna ges en ökad förfoganderätt över skolans resurser. Om man vill åstadkomma ett mer samlat kommunalt ansvar för skolverksamheten kan den nuvarande splittringen av ansvaret för skolans personal inte kvarstå. Skolans resursanvändning skall utgöra en del av en total kommunal planering för att nå skolans mål. Samverkan mellan olika personalkategorier inom skolan och utanför skolan är därvid nödvändig. Kommunerna bör därför ges ett ökat inflytande på de frågor som berör skolledare och lärare.

De praktiska olägenheter som är förenade med bristen på samordning mellan regler och avtal som är hänförliga till statligt resp. till kommunalt reglerade tjänster talar för ett mer sammanhållet arbetsgivaransvar.

Utvecklingslinjer

Mot bakgrund av vad ovan redovisats har vi övervägt ett antal alternativa utvecklingsvägar när det gäller det framtida personalansvaret för skolledare och lärare. Vi understryker att ett genomförande av våra förslag måste föregås av förhandlingar och slutligen regleras i kollektivavtal. Ett sådant arbete blir omfattande och kan komma att ta betydande tid.

Ett fullständigt kommunalt driftansvar för skolan förutsätter en kommunalisering av samtliga nu statligt reglerade tjänster i skolväsendet. Samtidigt måste ett elevrelaterat statsbidrag enligt den modell vi skisserar i kapitel 6 införas. Statens ansvar för skolans mål och innehåll, dess enhetlighet och likvärdighet bör då utformas på det sätt som angetts i kapitel 3. Behovet av statliga regler för inrättande av skolledar- och lärartjänster bortfaller. Den statliga regleringen av behörighet bör begränsas till vad som krävs för att garantera enhetlighet och likvärdighet i skolsystemet. Däremot försvinner de statligt reglerade befordringsgrunderna. Lärare och skolledare likställs helt med andra kommunala tjänstemän. Kommunerna har vidare ensamma ansvaret för förhandlingsverksamheten.

Detta alternativ är långtgående och får betydande konsekvenser för personalorganisationerna och deras förhandlingsarbete och förhandlingsorganisation. Det får också stora konsekvenser för den statliga förhandlingsorganisationen och för den statliga skoladministrationen. Motsvarande konsekvenser uppstår naturligen också för den kommunala förvaltningen.

Vi har även övervägt två mindre långtgående och varandra närliggande alternativ när det gäller att ändra ansvaret för skolledare och lärare. I det första av dessa två alternativ överförs ansvaret för skolchefsfunktionen helt till kommunen. Den statliga regleringen av tjänster som skoldirektör, förste rektor, rektor tillika skolchef samt biträdande skoldirektör utgår helt. Anställnings- och löneförhållanden regleras av kommunerna på samma sätt som gäller för övriga kommunala förvaltningschefer.

Den nuvarande statliga regleringen av löne- och anställningsvillkoren för lärare, rektorer, biträdande rektorer och studierektorer kvarstår. För att minska problemen med ett fortsatt delat arbetsgivaransvar sker förhandlingsverksamheten för skolledare och lärare med OASEN (statens och kommu-

nernas samarbetsnämnd i lönefrågor) som arbetsgivarpart.

Fördelen med gemensamma förhandlingar med OASEN som arbetsgivarpart är att kommunerna och staten får ett gemensamt inflytande på och ansvar för de ekonomiska konsekvenserna av avtalen. Det blir också möjligt att mer entydigt än nu reglera arbetsgivarskyldigheten, dvs. vem av arbetsgivarparterna som skall svara för vad och på vilken nivå – central, regional, lokal – osv.

Förhandlingssamverkan i OASEN bör också skapa möjligheter att åstadkomma ett gemensamt MBL-avtal för såväl statligt som kommunalt reglerad personal på skolområdet.

I det ovan redovisade alternativet kvarstår i stort den statliga organisatoriska regleringen för skolledare och lärare oförändrad. På grund av att antalet avtalsbara frågor ökar får visserligen kommunerna genom förhandlingssamverkan i OASEN ett större inflytande även på frågor, som tidigare ensidigt reglerats av staten. Vi menar dock att det nu finns anledning att gå något längre när det gäller att flytta över ansvar från stat till kommun på personalområdet.

Vi förordar därför ett alternativ som skiljer sig från det närmast föregående på det sättet att – utöver vad som där anges – alla tjänster inom skolväsendet, alltså även tjänster som rektor, biträdande rektor och studierektor samt ordinarie lärare, tillsätts av kommunen. Behörighetskrav och befordringsgrunder i den mån de inte är avtalsbara regleras alltjämt av staten i författning. Motsvarande gäller regler för inrättande av tjänst. Rätten att anföra besvär finns kvar. Vi förordar också att större vikt i framtiden skall läggas vid den s. k. fjärde befordringsgrunden vid tillsättning av lärartjänster. Detta bör åtminstone på sikt ge kommunerna ökad frihet vid tillsättning av lärare.

Genom det här alternativet och med särskilt beaktande av att kommunerna får ett reellt inflytande i förhandlingsarbetet bör enligt vår mening kommunernas ansvar för skolans personal öka. Förutsättningar skapas att ytterligare öka det lokala ansvaret för skolverksamheten. På sikt bör vårt förslag också underlätta att åstadkomma ett samlat kommunalt ansvar för all skolpersonal.

Statsbidrag till grundskolan (Kapitel 6)

Ett vidgat lokalt ansvar för skolans verksamhet påverkar frågan om formerna för statens bidragsgivning till kommunerna. För att skolor och kommuner skall få en ökad frihet vid planeringen och utformningen av skolans arbete krävs att statsbidraget kan beräknas och fastställas utan centrala krav på en viss bestämd skolorganisation eller en viss bestämd resursuppsättning. Enligt direktiven skall vi därför i första hand söka lösningar, som innebär att statsbidragen beräknas på även andra grunder än de som gäller nu, dvs. lönekostnaderna för lärare och skolledare.

Med beaktande av våra direktiv och med hänsynstagande till våra förslag i fråga om den framtida ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på skolans område ställer vi bl. a. följande krav på ett nytt statsbidragssystem för skolan:

- Det bör möjliggöra och stimulera till en ökad lokal beslutanderätt.
- Det bör garantera att den nuvarande fördelningen av kostnaderna mellan staten och kommunerna inte förändras.
- Det bör beakta sådana skillnader som finns mellan olika kommuner och som påverkar skolverksamheten.
- Det bör bidra till att upprätthålla ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard.
- Det bör vara värdebeständigt.
- Det bör vara administrativt enkelt och stimulera till en effektiv verksamhet.

I kapitlet lämnar vi en redovisning över nuvarande statsbidragsbestämmelser för grundskolan och vi redovisar även vissa undersökningar vi gjort av grundskolans kostnader och statsbidrag.

Våra undersökningar visar att nuvarande statsbidragssystem med sin i det närmaste automatiska koppling till en bestämd skolorganisation och till vissa bestämda kostnader (i huvudsak kostnader för skolledare och lärare) är ett följsamt instrument, som tämligen väl beaktar varje enskild kommuns speciella förhållanden och förutsättningar att bedriva skolverksamheten. En övergång från nuvarande kostnadsrelaterade bidragssystem till ett annat system som inte längre baseras på vissa bestämda kostnader måste läggas på en mer generell nivå än det nuvarande.

Undersökningarna visar att vissa geografiska och befolkningsmässiga faktorer som påverkar skolverksamheten och skolkostnaderna måste beaktas när man konstruerar ett nytt statsbidragssystem för grundskolan.

Ett nytt statsbidragssystem

Vi har närmare övervägt två modeller för ett nytt statsbidragssystem, nämligen

- en kostnadsrelaterad modell med s. k. prestationsrelaterade inslag genom en vidareutveckling av i princip nuvarande system och
- en helt prestationsrelaterad (schabloniserad) modell med statsbidrag som inte är knutet till en viss skolorganisation, vissa resursslag eller vissa kostnader.

Statsbidragssystemet måste anpassas till det ansvar och inflytande som kommunerna får. Varje statlig styrning av skolans organisation eller resurser, dvs. av vissa kostnader medför att bidragssystemet måste göras kostnadsrelaterat. I ett sådant system är det dock möjligt att bygga in inslag av prestationsrelaterade bidrag som möjliggör ett visst, om än begränsat, inflytande för skolorna.

Nuvarande statsbidragssystem är alltså kostnadsrelaterat men har schabloninslag som innebär att statsbidraget inte helt styr skolans organisation och resursanvänding. Enligt vår mening är det både möjligt och lämpligt att utveckla detta system som en början till en framtida övergång till ett helt prestationsrelaterat bidragssystem.

Ett nytt statsbidragssystem skall alltså förhålla sig neutralt till kommunernas kostnader samt val av resursslag och skolorganisation. Det är därför

nödvändigt att finna andra grunder att basera beräkningen av statsbidraget på än t. ex. som nu är fallet kostnader för lärare och skolledare. Under utredningsarbetets gång har därvid framkommit att endast två lämpliga neutrala grunder finns för fördelning av statsbidraget, nämligen antalet elever i skolan och antalet invånare, totalt eller i en viss åldersgrupp. Vi har funnit att elevantalet bör bilda grunden för att beräkna statsbidragets storlek för de olika kommunerna.

Med utgångspunkt i resultatet av de undersökningar vi gjort och som redovisas i kapitlet anser vi att ett nytt statsbidragssystem för grundskolan bör konstrueras enligt följande principer.

Kommunens statsbidrag i kronor per elev (K) erhålls som produkten av kommunens bidragsgrad (B) och det genomsnittliga statsbidraget per elev i riket (R). För att fastställa kommunens bidragsgrad (B) vägs följande faktorer in, nämligen kommunens stödområdestillhörighet, befolkningsutvecklingen under de senaste fem åren, andelen tätortsinvånare av befolkningen i kommunen, elevantalet i kommunen, andelen elever i lågstadieåldern och andelen elever i högstadieåldern.

Det genomsnittliga statsbidraget per elev i riket (R) fastställs ett visst utgångsår på basis av det beslutade statsbidraget och justeras sedan årligen med hänsyn till löne- och prisutvecklingen.

Den modell till ett nytt elevbaserat statsbidragssystem som vi utarbetat skapar förutsättningar för ett kommunalt driftansvar för skolan och fyller i övrigt väl de krav som vi ställt på ett nytt statsbidragssystem. Vi konstaterar dock att en övergång till ett schabloniserat statsbidragssystem kommer att medföra vissa ekonomiska omfördelningseffekter för enskilda kommuner även sedan vissa befolkningsmässiga och geografiska faktorer beaktats. Det finns ingen möjlighet att med rimliga ansträngningar och med bibehållet krav på att det nya systemet skall vara administrativt lätthanterligt konstruera ett bidragssystem som kan ta hänsyn till alla de faktorer som i dag påverkar bidraget. En viss omfördelning är det pris som får betalas för att dels möjliggöra ett ökat lokalt ansvar och inflytande, dels uppnå ett administrativt enkelt system.

Utvecklingslinjer

Utgångspunkten för våra överväganden i statsbidragsfrågan har varit dels det bidragssystem som har tillämpats fram till 1978-07-01, dels det system som tillämpas efter nämnda tidpunkt. Med det senare systemet kommer kommunerna att avsevärt friare än tidigre få utforma sin skolorganisation. Fortfarande kommer emellertid tre fjärdedelar av statsbidraget att knytas till en beräknad organisation som godkänns av länsskolnämnden. Det innebär att antalet skolenheter och statsbidraget för resp. skolenhet ytterst bestäms av en statlig myndighet. Bidragsbestämmelserna innebär också att vissa statliga bidrag fortfarande kommer att beräknas som före den 1 juli 1978. Viktigast av dessa är bidrag till tjänster som skoldirektör, biträdande skoldirektör, rektor och studierektor samt stödundervisning av invandrarelever och särskild undervisning av sjuka och handikappade elever.

För ett fortsatt etappvis utvecklingsarbete rörande statsbidragsgivningen för grundskolan föreslår vi följande. Nuvarande statsbidragssystem bör

fortlöpande utvärderas. Vi har inte ansett det realistiskt att nu föreslå omedelbara ändringar av ett system, som inte fått tid att verka. Efter hand bör dock systemet kunna modifieras med sikte dels på att öka det kommunala ansvaret för skolan, dels på att vinna administrativa förenklingar. Lämpliga modifieringar diskuteras i kapitlet.

En konsekvent vidareutveckling av statsbidragssystemet på det sätt vi diskuterar i detta betänkande medför att steget inte är långt till ett helt elevbaserat statsbidrag för grundskolan enligt den modell vi tidigare redogjort för.

Kommunal skoladministration (Kapitel 7)

Den kommunala skoladministrationen styrs för närvarande i stor utsträckning genom statliga bestämmelser och beslut. Detta beror delvis på att tjänster som skolchef, biträdande skoldirektör, skolledare, biträdande skolledare m. fl. avlönas enligt statliga avtal och är statsbidragsgrundande. En viss minskning av den statliga regleringen är dock på väg. Fr. o. m. 1979-07-01 får kommunerna större möjligheter att anpassa grundskolans skolledarorganisation till lokala förutsättningar och önskemål. Vidare avvecklas den tidigare statliga regleringen av tjänster och uppdrag som tillsynslärare, huvudlärare och institutionsföreståndare.

Principen om ett samlat driftansvar för skolan får naturligen konsekvenser på det skoladministrativa området. Fullt genomfört måste detta innebära att inga andra statliga regler om skolväsendets kommunala ledning bör finnas än skollagens bestämmelser om skolstyrelser och utbildningsnämnder. Hur ledningsorganisationen i övrigt skall se ut, vilka befattningshavare som skall finnas och vilka uppgifter dessa skall ha blir kommunens sak att besluta om. Här bör man dock överväga följande.

Om skolstyrelsen görs till det enda i skolförfattningarna reglerade lokala ledningsorganet måste styrelsen fatta alla de beslut som för närvarande ankommer på styrelsen, rektorerna, olika konferenser och samarbetsnämnderna. Skolstyrelsen måste också ange vem som skall svara för verkställigheten av de fattade besluten, antingen genom befattningsbeskrivningar och instruktioner eller genom beslut i de enskilda fallen.

En spridning av beslutsfattandet kan då med nuvarande lagstiftning ske endast genom att man utnyttjar kommunallagens bestämmelser om delegation. Ett sådant förfaringssätt är emellertid tungrott och komplicerat inom en så stor förvaltning som skolstyrelsens. Åtskilliga beslut som måste fattas inom den kommunala skoladministrationen är dessutom av den arten att de bör avgöras på annat sätt än genom beslut av skolstyrelsen. Dit hör bl. a. en rad beslut om enskilda elever som bör fattas i nära samråd med elev och föräldrar. Man bör därför överväga om det inte är lämpligt att lägga fast vilka ärenden som skall avgöras inom rektorsområdet eller skolenheten och av vem eller vilket organ.

Kommunens centrala skolledning

Med hänvisning till de utvecklingslinjer vi tidigare förordat i fråga om ansvaret för skolans personal bör skollagens och skolförordningens bestäm-

melser om skolchefer kunna beskäras avsevärt. Tjänsternas konstruktion blir en kommunal angelägenhet. Motsvarande bör också gälla för biträdande skoldirektör. Organisationen av skolstyrelsens och utbildningsnämndernas kanslier är redan nu en kommunal angelägenhet. Någon anledning att införa några föreskrifter om skolkansliernas organisation finns inte.

Ett större kommunalt ansvar för skolans organisation torde inte automatiskt leda till någon ökad arbetsbelastning i kommunen. Det grundläggande arbetet görs redan nu inom den kommunala skolförvaltningen. Större förändringar sker främst när det gäller personaladministrationen och beslut om hur olika resurser skall kombineras för att man skall nå ett bestämt mål. Som följd av den ökade handlingsfriheten kommer som tidigare nämnts kommunen också att få ett ökat behov av att utvärdera och utveckla verksamheten i skolan.

Ett överförande av beslutanderätten om tillsättningen av tjänster som skolledare och ordinarie lärare från statliga till kommunala myndigheter enligt det alternativ vi förordar torde inte medföra något större merarbete för kommunerna. Kommunerna tillsätter redan i dag betydligt flera lärartjänster än de statliga skolmyndigheterna. Om tjänsterna för lärare och skolledare i ett senare skede blir kommunalt reglerade kommer däremot den kommunala förhandlingsorganisationen att få kraftigt utökade arbetsuppgifter.

Vi har tidigare understrukit behovet av en omfattande och systematiserad utvärdering av skolans verksamhet för att tillgodose enhetlighet och likvärdighet. Med ett stort kommunalt ansvar för skolverksamheten blir utvärderingen på ett helt annat sätt än i dag ett kommunalt intresse. Det blir därför nödvändigt att kommunerna avdelar tillräckliga resurser härför. Även om en betydande del av utvärderingsarbetet skall utföras i rektorsområdena och skolenheterna måste resultatet av utvärderingen föras vidare för att utnyttjas i planeringsarbetet på skolstyrelsenivån. En ingående kännedom om förhållandena i skolorna är nödvändiga för att skolstyrelsen skall kunna fördela de tillgängliga resurserna mellan rektorsområdena. Skolstyrelsen behöver vidare information för att kunna leda utvecklingen av kommunens skolväsen, initiera och stimulera försöks- och utvecklingsarbete samt planera fortbildningen av skolans personal m. m. Den centrala skolledningen måste därför ha tillgång till kvalificerad personal för sådana arbetsuppgifter.

Vi vill i detta sammanhang något beröra ansvaret för personalfortbildningen. Fortbildningen måste utgå från de problem och svårigheter som skolstyrelse, skolledare och övriga anställda upplever i det dagliga skolarbetet. Huvuddelen av fortbildningen bör alltså ägnas pedagogiska, metodiska och skolsociala frågor. Det är naturligt att kommunerna har ansvaret för fortbildning av all skolpersonal. Några statliga bestämmelser om hur verksamheten på kommunal nivå skall organiseras bör inte finnas. Det statliga ansvaret i fråga om fortbildning bör främst avse de allmänna riktlinjerna för fortbildningen samt samordning och bistånd med rådgivning och service vid fortbildningens uppläggning i den omfattning kommunerna önskar.

Skolans lokala ledning

Två departementspromemorior (Ds U 1977:20) Medinflytande i skolan och (Ds U 1978:3) Skolnämnds beslutsområde m. m. remissbehandlas för närvarande. Enligt dessa föreslås den lokala ledningen av grundskolan utövas under skolstyrelsen av en skolnämnd bestående av rektor, som är ordförande, samt företrädare för personal, elever och föräldrar. Skolnämnden föreslås bli ett organ för information, överläggning, samråd och kollektivt beslutsfattande. Skolnämnden föreslås få förslags- och yttranderätt i fråga om bl. a. budget, organisation, läsårsplanering, bokinköp och ordningsföreskrifter. Skolnämndens beslut kan enligt förslaget avse bl. a. schema, lokalfördelning, indelning i arbetsenheter samt morgonsamlingar.

Riksdagen anslöt sig vid beslut i april 1978 till förslag om förändring av skolledarorganisationen i grundskolan. Från och med 1979-07-01 tilldelas kommunens grundskola skolledarstjänster vars antal står i proportion till poängtalen för den skolverksamhet för vilken grundskolans rektorer skall svara. Inom denna ram bör skolstyrelsen själv bestämma hur många tjänster som skall var rektors- respektive studierektorstjänster. Högst halva antalet får dock vara rektorstjänster. Genom reformen kan skolledarorganisationen bättre anpassas till lokala behov.

Som tidigare nämnts har vi initierat en försöksverksamhet i Uppsala kommun rörande inflytande och ansvar på skolans lokala ledning. Försöket har pågått i tre år. I den slutrapport som skolstyrelsen låtit utarbeta sammanfattas erfarenheterna av försöket. Bl. a. konstaterar man att beslutanderätten i frågor som gäller den enskilda skolan som helhet inom givna ramar bör överföras till någon form av kolletivt organ. Skolledningens uppgifter bör då bli planerande, beredande och verkställande. Det är väsentligt att de uppgifter som nu handläggs centralt inom den enskilda skolan så långt som möjligt fördelas på olika nivåer inom den enskilda skolan.

Medinflytande och medansvar måste ta sin början i den enskilda klassen (gruppen). Det är i den dagliga verksamheten i klasser och grupper som medinflytande och ansvar måste utvecklas.

Våra överväganden om skolans lokala ledning utmynnar i ett starkt understrykande av vikten av att medinflytande och ansvar inte begränsas till en fråga om former och organisation för ett ledningsorgan för styrning av rektorsområden eller skolenheter. I grund och botten är det fråga om en lång gemensam utvecklings- och inlärningsprocess för alla som arbetar i skolan. Den bör i första hand försiggå i de former som redan är etablerade eller som kommit genom SIA-beslutet: klassråd, elevråd, arbetsenhetskonferenser, personalkonferenser osv.

Mot bakgrunden av att remissbehandling nu pågår av förslaget om skolnämnder och med hänsyn till den livliga diskussionen om den kommunala demokratin är vi inte beredda att gå närmare in på frågan om skolans lokala ledningsorgan. Vi förutsätter dock att – om riksdagen fattar beslut om skolnämnder i huvudsaklig anslutning till föreliggande förslag – kommunerna får möjligheter att bedriva försök med inslag av förtroendemän i skolnämnderna.

De förändringar i regelsystemet för skolledare som genomförs eller

beslutats under de senaste åren ligger väl i linje med utvecklingen mot ett samlat kommunalt driftansvar för skolan. Kommunerna får större möjligheter att i samråd med skolans personal utforma ledningen inom ett rektorsområde eller en skolenhet efter lokala önskemål och förutsättningar.

I den mån ansvaret för skolans personal ändras på sätt vi tidigare utvecklat bör avvecklingen av den statliga regleringen av skolans lokala ledning fortsätta.

Statlig skoladministration (Kapitel 8)

Statens övergripande ansvar för skolans mål och innehåll samt för ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard måste prägla den statliga skoladministrationens organisation och uppgifter. I kapitel 3 har vi förtecknat ett antal instrument som staten måste ha till sitt förfogande för att garantera enhetlighet och likvärdighet. Det är naturligt att dessa instrument återspeglas som viktiga funktioner eller uppgifter i den statliga skoladministrationen.

Ett ökat kommunalt ansvar för skolans verksamhet får självfallet konsekvenser för den statliga skoladministrationen. Förändringen av den statliga skoladministrationen kan enligt vår mening inte ske i ett slag utan måste växa fram successivt i takt med förverkligandet av SIA-reformen och andra statsmakternas ställningstaganden till skolans utveckling. Vi anger därför endast tänkbara utvecklingslinjer i fråga om skoladministrationen så långt de nu kan överblickas.

En ändrad ansvarsfördelning i skolan i riktning mot ett kommunalt driftansvar ställer krav på en statlig skoladministration av främst utvecklande och erfarenhetsförmedlande karaktär och med stödjande och stimulerande uppgifter. En förskjutning bör ske från en tidigare myndighetsutövande funktion till en mer rådgivande funktion.

Statens ansvar koncentreras främst på den övergripande och förändringsinriktade utvecklingsplaneringen av skolan framför allt rörande skolans mål och innehåll. Planeringen sammanhänger intimt med andra viktiga statliga uppgifter som utvärdering, utveckling och grundutbildning av skolpersonal. Den syftar i första hand till att ta fram underlag för statsmakternas beslut om förändring av skolan samt för att slå vakt om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard.

Ett kommunalt driftansvar innebär en minskad belastning på den statliga skoladministrationen när det gäller löpande administration, förvaltning och administrativ service. I takt med förändringar i ansvaret för skolledare och lärare minskar också de statliga arbetsuppgifterna inom det personaladministrativa fältet. Den utveckling vi förordar när det gäller statsbidragssystemet innebär att den ekonomiadministrativa statliga regleringen av skolan minskar. Kommunerna har redan nu ansvar för utveckling, anskaffning och vård av skolans resurser (läromedel, inventarier och utrustning). Med hänsyn till statens övergripande ansvar för skolan bör dock vissa fasta resurser för initiering och samordning av hithörande utvecklingsarbete finnas inom den statliga skoladministrationen. Detsamma gäller för skolbyggnadsfrågorna.

Central organisation

Den centrala statliga skoladministrationens – skolöverstyrelsens – uppgift är bl. a. att tillse att de av riksdagen och regeringen fastställda målen för skolan blir förverkligade. En av de viktigaste uppgifterna blir att tillse att principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard upprätthålls. I takt med förändringar i ansvarsfördelningen på skolans område bör organisationen utvecklas till att i huvudsak omfatta utvärdering och utveckling samt långsiktig och övergripande planering av skolan. Skolöverstyrelsens roll skulle bli dels att betjäna regering och riksdag med beslutsunderlag för utvecklingen av skolan, dels att föra ut resultat av utvärderings- och utvecklingsarbetet till skola och kommun som underlag för dessas planering och utveckling.

En förskjutning av ansvaret från stat till kommun för grundskolan på det sätt vi skisserat påverkar endast i begränsad utsträckning skolöverstyrelsens organisation och dimensionering. En motsvarande utveckling inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen torde emellertid på sikt kräva en relativt omfattande omstrukturering av organisationen.

En organisationsförändring bör även föranleda en översyn av ledningsfunktionen på skolöverstyrelsen. SIA-reformen och ett fullföljande av våra utvecklingslinjer när det gäller ansvaret för skolan innebär en väsentlig vidgning av möjligheterna för de allmänna intressena att lokalt och regionalt påverka skolans drift och utveckling. En annan utgångspunkt är att skolans personal genom medbestämmandelagen numera har fått ökade möjligheter att genom samråd och förhandlingar direkt påverka sin arbetssituation och arbetsmiljö.

Ett centralt verk som har till huvuduppgift att göra övergripande bedömningar och svara för en långsiktig utveckling av skolan som samhällsfunktion borde ha ett starkt inflytande från allmänna intressen i sin styrelse. Vi har övervägt om lekmannastyrelsen i skolöverstyrelsen bör ha intresserepresentation eller en rent partipolitisk sammansättning. För en partipolitisk sammansättning talar att man därmed skulle få en renodlad representation för allmänna intressen. Mot detta kan anföras att en sådan ordning skulle vara svårförenlig med svensk förvaltningstradition som strikt framhåller verkens självständighet i förhållande till regeringen. En annan invändning är att en partipolitisk sammansättning skulle beröva ämbetsverken en värdefull sakkunskap och förankring i samhällets olika intressegrupper. Detta talar för att intresserepresentationen inte bör utmönstras utan i stället avvägas mot partirepresentationen och ämbetsmannainslaget i verksstyrelsen.

Vi förordar att riktlinjerna för styrelsens sammansättning utformas så att representationen för allmänna intressen garanteras. De allmänna intressena kan förstärkas genom att man ger styrelsen ett visst partipolitiskt inslag. Vi förutsätter att det i styrelsen framöver också finns plats för den kommunala och den ämnesmässigt närliggande statliga förvaltningen. Önskar man en breddning av representationen kan detta åstadkommas genom att till styrelsen koppla beredande nämnder. Till en nämnd skulle även representanter för olika specialintressen kunna knytas. Nämnder skulle exempelvis kunna finnas för olika utbildningssektorer eller för andra specialområden.

Vid en organisationsöversyn kan det finnas anledning att också överväga

ämbetsmannarepresentationen i styrelsen och vem som skall vara styrelsens ordförande. Samtidigt måste ansvarsfördelningen mellan styrelsen, eventuella nämnder, ordförande, verkschef och övriga chefer övervägas. Detsamma gäller de framtida arbetsformerna i verket.

Regional organisation

Om kommunerna och deras skolstyrelser får ett väsentligt ökat ansvar för skolans verksamhet i enlighet med våra utvecklingslinjer kommer det att starkt förändra de regionala uppgifterna inom skolväsendet. Länsskolnämnderna bör därför utvecklas till att bli regionala pedagogiska resurscentra med uppgift att stimulera, stödja och ge råd till de enskilda kommunerna. De skall också i samarbete med kommunerna svara för den löpande utvärderingen av skolans verksamhet. Nämnderna bör ha en parlamentarisk ledning.

På grund av de begränsningar som skett i vårt arbetsområde är det inte möjligt för oss att ta ställning till det konkreta innehållet i länsskolnämndernas kommande verksamhet och organisation. Länsskolnämndsutredningen ansåg för sin del att vissa regionala planeringsuppgifter för skolan skulle kunna överföras från länsskolnämnderna till länsstyrelserna. Då nämndernas viktigaste planeringsuppgifter avser gymnasieskolan och denna fråga nu utreds av gymnasieutredningen kommer denna utrednings överväganden att påverka uppgiftsfördelningen mellan de förändrade länsskolnämnderna och länsstyrelserna i fråga om den regionala skolplaneringen.

Den av oss föreslagna organisationsutredningen kommer att utreda frågan om uppgiftsfördelningen i fråga om myndighetsutövande och förvaltande funktioner mellan central och regional statlig skoladministration. Denna bör därvid också överväga vilket organ på regional nivå som skall svara för dessa arbetsuppgifter.

Genomförande

För att förändringen av den statliga skoladministrationen skall accepteras krävs ett starkt medinflytande från personalens sida. Förändringen kan inte genomföras i ett slag utan måste utformas successivt. Vi föreslår att en organisationsutredning tillsätts med inslag av lämplig intresserepresentation. Organisationsarbetet bör ske i nära samverkan med skolöverstyrelsen samt länsskolnämnderna. Utredningen kan komma att behöva arbeta under några år för att successivt kunna pröva de administrativa och organisatoriska konsekvenserna av riksdagens kommande utbildningspolitiska beslut.

Organisationen av den statliga skoladministrationen är starkt beroende av resultaten från många pågående utredningar, såsom gymnasieutredningen, lärarutbildningsutredningen, komvuxutredningen, omsorgsutredningen och utredningen om FoU-arbetets mål och medel. Efter hand som dessa utredningsresultat föreligger bör organisationsutredningen dels pröva möjligheterna till decentralisering av administrationen även för sådana utbildningsområden som vi inte behandlat, dels pröva de organisatoriska konsekvenserna för den statliga skoladministrationen.

Vi framhåller att skolöverstyrelsen redan nu bör undersöka vilka beslut och vilket ansvar som med snar verkan kan decentraliseras till länsskolnämnder

och kommuner bl. a. mot bakgrund av SIA-reformen och kommande beslut om en ny läroplan för grundskolan. En stor del av detta förändringsarbete bör kunna ske inom den ordinarie verksamhetsplaneringen. Den fortlöpande verksamhetsutvärderingen och verksamhetsplaneringen bör även kunna omfatta en belysning av det centrala verkets framtida roll i enlighet med våra intentioner. Sådana överväganden bör kunna höja beredskapen inför kommande organisationsförändringar.

2 Utredningens uppgifter och arbete

2.1 Bakgrund

Sedan lång tid tillbaka har diskussion pågått om fördelningen av uppgifter mellan statliga och kommunala organ när det gäller samhällsverksamheten i stort. Också i debatten om skolan uppmärksammas ofta problemet om avvägningen mellan centralt, regionalt och lokalt inflytande. Det har i detta sammanhang även framhållits att med hänsyn till den ökade samordningen mellan skolan och andra kommunala aktiviteter – ungdomsverksamhet, lokal kulturaktivitet, fritidsverksamhet för alla åldrar m. m. – bör det vara angeläget att de lokala myndigheternas ansvar och befogenheter vidgas.

Frågan om avvägningen mellan statligt och kommunalt inflytande på skolområdet har aktualiserats även av den centrala skolmyndigheten, skolöverstyrelsen. Sålunda föreslog den bl. a. i skrivelse 1971-12-01 en utredning rörande ämbetsverkets organisation m. m. Däri framhölls att en förläggning till det lokala planet av vidgade befogenheter och större möjligheter till åtgärder och initiativ bör kunna skapa goda förutsättningar för att de som arbetar i skolan, anställda och elever, ännu mer aktivt skall bli engagerade i arbetet på skolans utveckling.

Tillkallandet år 1972 av utredningen om Skolan, staten och kommunerna baserades alltså på uppfattningen att det fanns starka skäl att undersöka möjligheterna att komma fram till ett ansvarsförhållande för grundskolan och gymnasieskolan som i väsentligt ökad grad skulle låta kommunerna ta ansvaret för skolans verksamhet. Inflytandet för skolans elever och personal på organisatoriska och ekonomiska frågor vid den enskilda skolenheten skulle samtidigt ökas.

2.2 Utredningens direktiv

Enligt våra ursprungliga direktiv 1972-09-05 (bilaga 1) skulle utredningsarbetet inriktas på grundskolan och gymnasieskolan m. m. Genom överenskommelse hösten 1974 mellan social- och utbildningsdepartementen kom även särskolan att ingå i uppgifterna. Tilläggsdirektiven 1974-09-27 (bilaga 1) gav oss motsvarande uppdrag betr. specialskolan och genom tilläggsdirektiv 1974-05-31 (bilaga 1) vidgades vårt arbetsområde till att också omfatta statsunderstödd enskild utbildning. Utbildningsdepartementet överlämnade 1975-04-02 länsskolnämndsutredningens betänkande (SOU 1973:48) Skolans

regionala ledning och över detta avgivna remissyttranden till oss för handläggning i samband med vårt arbete med den statliga skoladministrationen. Genom tilläggsdirektiv 1976-12-09 (bilaga 1) som i stort bekräftade vårt huvuduppdrag från 1972-09-05 angavs bl. a. vissa riktlinjer för vår översyn av bestämmelser för skolans personal.

2.3 Analys av utredningens uppgifter

Utredningens huvudsakliga uppgift kan kortfattat sägas vara att göra en total översyn av ansvarsfördelningen på skolans område. Översynen berör främst förhållandena mellan staten å ena sidan samt primärkommuner och landstingskommuner å andra sidan. Den berör också frågor rörande ansvars- och uppgiftsfördelningen i skolfrågor mellan olika myndigheter – kommunala och statliga – samt mellan enskilda människor i och kring skolan. Direktiven framhåller att det är viktigt att man genom olika åtgärder kan göra skolarbetet inte bara effektivare utan också mer stimulerande och meningsfullt för både elever och skolpersonal.

Våra direktiv förutsätter att utredningsarbetet inriktas på att öka varje enskild kommuns möjligheter att påverka skolverksamheten. Därvid bör man eftersträva att den enskilda skolan eller annan lokal enhet får besluta och ta ansvar för olika pedagogiska, organisatoriska och ekonomiska frågor. En sådan ordning förutsätter att de lokala skolhuvudmännen – primärkommuner och landstingskommuner – får ett vidare ansvar för driften av sina skolor än vad som nu är fallet.

Den statliga resurstilldelningen till skolan som den kommer till uttryck i statsbidragssystemen är i stort relaterad till det statliga ansvaret för skolans verksamhet. Statsbidragen baseras i grundskolan till ungefär tre fjärdedelar och i gymnasieskolan i det närmaste helt på lönekostnaderna för skolledare och lärare. Lönekostnaderna för denna personal påverkas förutom av de olika löneförmånernas storlek enligt gällande kollektivavtal även av antalet sådana befattningshavare. Det som slutligen bestämmer antalet skolledare och lärare är skolorganisationens utformning i de enskilda kommunerna.

Skolans organisation i fråga om skolenheter, klassanordningar o. d. regleras för närvarande i stor utsträckning av staten. För grundskolans del beslutar staten genom länsskolnämnderna om elevernas fördelning på skolenheter. Elevernas gruppering i övrigt fastställs numera av kommunerna. När det gäller gymnasieskolans organisation svarar såväl staten som kommunerna för organisationsbesluten. I de fall kommunerna har beslutanderätten ligger den emellertid inom vissa av staten angivna ramar i skolförordning, läroplaner m. fl.

Detta innebär att staten i princip själv påverkar och bestämmer storleken av sitt ekonomiska engagemang i skolväsendet. Statsbidraget blir närmast ett resultat av statliga beslut och regler om skolans organisation och därpå baserad resursanvändning när det gäller resurser för skolledare och lärare. Härtill kommer att det är staten som genom statens avtalsverk har att förhandla med personalorganisationerna om anställnings- och avlöningsförmåner för skolledare och lärare, vilket sålunda ytterst avgör statsbidragets storlek.

När det gäller det statligt reglerade området av skolväsendet är kommunernas möjligheter att påverka verksamheten och resurserna begränsade. Kommunerna har visserligen teoretiska möjligheter att genom egna resurstillskott gå över den standardnivå som staten fastställt. Erfarenhetsmässigt torde man dock kunna utgå från att sådant har liten omfattning.

När det däremot gäller den del av skolväsendet som inte är reglerad eller endast delvis reglerad av staten har kommunerna större möjligheter att själva avgöra omfattningen av sina resursinsatser och fastställa sin egen ambitions- eller servicenivå. Även inom detta icke-reglerade område blir emellertid det statliga regelsystemet i viss mån styrande. Så t. ex. ställer statliga beslut om skolans organisation vissa minimikrav när det gäller kommunernas insatser för lokaler, inventarier, läromedel osv. Den slutliga eller högsta servicenivån kan dock kommunerna själva helt avgöra när det gäller resurser för läromedel, lokaler, skolmåltider, skolskjutsar, skolsociala insatser osv.

Dagens ansvarsfördelning innebär att vi i praktiken har ett dubbelt huvudmannaskap för skolan. Ansvaret för skolans drift och ledning är delat mellan stat och kommun. Det finns alltså för närvarande ingen part – varken stat eller kommun – som kan ta ett helt och samlat ansvar för skolans drift och ekonomi. Samhällets kostnader tenderar härigenom antingen att bli högre än nödvändigt eller också utnyttjas resurserna mindre ändamålsenligt än vad som måhända eljest vore möjligt. Den nuvarande ansvarsfördelningen försvårar eller kanske till och med hindrar möjligheterna till en rationell drift och ett effektivt resursutnyttjande.

Våra direktiv anger att vi även i framtiden skall ha ett delat eller ett dubbelt huvudmannaskap för skolan. Så skall t. ex. staten även fortsättningsvis ha det samlade ansvaret för skolans mål och innehåll. Likaså skall staten vara ansvarig för att vi har ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard. Staten skall också svara för en betydande del av skolans finansiering. Vad det nu främst gäller är att rikta in ansträngningarna på att med ett bibehållet dubbelt huvudmannaskap men med en ändrad ansvarsfördelning, söka åstadkomma ett mer samlat ansvar, så att vardera parten inom sitt område får ett mer uttalat totalt ansvar.

Problemet ligger alltså främst i det förhållandet att ansvarsfördelningen i dag inte gör det möjligt för kommunen som lokal huvudman för skolan att mer självständigt förfoga över skolans samtliga resurser. Möjligheterna att åstadkomma en rationell och efter behoven bättre anpassad verksamhet ökar om man kan samordna hela verksamheten och inte bara begränsade delar av den.

Det samband som i dag finns mellan statens ansvar för vissa verksamheter i skolan och statens ekonomiska ansvar som det kommer till uttryck i de olika statsbidragssystemen innebär bl. a. att en mer vittgående ändring i nuvarande ansvarsfördelning när det gäller skolans verksamhet inte kan göras utan en ändring i de nuvarande statsbidragssystemen. Detta understryks också i våra direktiv.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att skolans statsbidragssystem inte kan ses eller behandlas isolerat från skolans regelsystem i övrigt. Regelsystemet drar nämligen upp ramarna för och innehållet i statens och kommunernas ansvar för skolan. Statsbidragssystemens utformning måste alltså relateras till regelsystemet i övrigt, dess innehåll och utformning. Ett

nytt regelsystem med förändrade ramar för statens och kommunernas ansvar för skolan kräver i sin tur också ett nytt bidragssystem.

2.4 Arbetets bedrivande

I utredningens arbete har tre referensgrupper deltagit liksom ett stort antal experter som förordnats för kortare eller längre tid (bilaga 2). Utredningen har inlett arbetet med att redovisa hur och i vilken utsträckning statliga myndigheter övar inflytande över skolans verksamhet. Resultatet av det arbetet har redovisats i betänkandet (SOU 1974:36) Skolan, staten och kommunerna.

Betänkandet visar att det statliga regelsystemet på skolans område är omfattande. Skolans mål, innehåll och verksamhet regleras av staten i skollag, skolförordning, läroplaner m. fl. Skolans organisation i kommunerna regleras också jämförelsevis detaljerat liksom användningen av skolans resurser. Ansvaret på skolans område hänger naturligt samman med ansvaret för skolans ekonomi. Vi har därför funnit det nödvändigt att se över bl. a. statens bidrag till skolan. Vi har som ett första led i arbetet med denna översyn kartlagt de före SIA-reformen gällande statsbidragsbestämmelsernas utformning och omfattning samt deras konstruktion och funktion. Resultatet av det arbetet redovisas i betänkandet (SOU 1976:10) Skolans ekonomi.

Eftersom statsbidragen finansierar endast en del av skolverksamheten har vi ansett det angeläget att också försöka belysa primärkommunernas och landstingskommunernas kostnader för skolverksamheten. Resultatet av den undersökningen redovisas i Skolans ekonomi.

Vi kände tidigt behov av att föra en öppen debatt kring bl. a. direktivens syfte att ge kommunerna ett avgörande inflytande främst i frågor rörande skolans verksamhet, organisation, administration och ekonomi. I diskussionsbetänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan vände vi oss till dem som mera direkt verkar i skolan – skolpersonal, föräldrar och elever samt skolpolitiker – dvs. de som främst berörs av vårt arbete. Remissbehandlingen tillförde utredningsarbetet väsentliga och konstruktiva synpunkter och idéer.

I syfte att få fram ett konkret underlag för bedömning av hur inflytandet och ansvaret för skolans verksamhet bäst skall kunna förankras hos skolans olika intressenter initierade vi år 1974 en försöksverksamhet i Uppsala kommun. Försökets officiella tillkomst daterar sig till sommaren 1974, då skolöverstyrelsen uppdrog åt skolstyrelsen i Uppsala "att utarbeta och utpröva praktiska modeller för olika gruppers inflytande på och ansvar för verksamheten i skolan såväl i kommunen som helhet som vid de enskilda skolenheterna" (SÖ-protokoll 1974-06-27, dnr A 74:6036). Försöket kom att utsträckas över tre år. En preliminär rapport inkom 1978-04-03. Vissa resultat av försöksverksamheten behandlas i kapitel 7.

Specialskolan och särskolan nämns inte speciellt i våra ursprungliga direktiv. Dessa skolformer har emellertid ett mycket nära samband med grundskolan. Barn och ungdom, som till följd av vissa handikapp inte kan följa undervisningen i grundskolan skall fullgöra sin skolplikt i specialskolan respektive särskolan. Från den statliga specialskolan har man strävat att föra

över och integrera såväl enskilda elever som klasser i grundskolan. På motsvarande sätt har man inom särskolan med landstingskommunalt huvudmannaskap sökt lokalintegrera särskolklasser i grundskolenheter. Det var därför logiskt att vi som tidigare nämnts erhöll tilläggsdirektiv (1974-09-27) att även utreda möjligheterna att komma fram till ett kommunalt medansvar för de handikappade, som nu får sin utbildning inom specialskolan. Genom en särskild överenskommelse mellan utbildningsdepartementet och socialdepartementet hade vi även att behandla särskolan. De analyser vi därefter genomfört visar att integrationssträvandena nått relativt långt. Omfattande planer föreligger för fortsatt integration beträffande särskolan. Vårt analysarbete visar emellertid, att den nödvändiga samverkan mellan de olika skolformerna inom den obligatoriska undervisningen försvåras av det splittrande huvudmannaskapet. De kartläggningar och analyser som vi genomfört, visar att förslag rörande pedagogisk-organisatoriska och ekonomisk-administrativa m. fl. förändringar inom grundskolan kan förväntas få återverkningar även för övriga grenar av den obligatoriska skolan. Från dessa utgångspunkter har vi ansett att det finns skäl för en principdiskussion om huvudmannaskapet för den del av den obligatoriska skolan, som primärkommunerna inte är huvudmän för. En sådan principdiskussion har vi gett underlag för i betänkandet (SOU 1975:6) Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan, som bl. a. utgör en redovisning av tidigare diskussioner om och ställningstaganden till huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan samt skäl för och emot framtida primärkommunalt huvudmannaskap för dessa skolformer.

De i betänkandet behandlade problemen har tilldragit sig stort intresse och föranlett livlig diskussion. Vi har funnit att den diskussion om t. ex. ramtimplan och förstärkningsanordningar som förs i betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan också behöver tas upp när det gäller specialskolans förhållanden. Underlag för en sådan debatt ges i vår diskussionspromemoria 1975-06-19 Ramtimplaner och förstärkningsanordningar för specialskolan. En omfattande remissbehandling har skett.

Utredningen har även ansett det lämpligt att studera förhållandena i länder där de lokala organen har ett jämfört med Sverige långt gående beslutsansvar på skolans område. De länder som valts är Nederländerna, England, Canada och USA. I Canada har delstaten Ontario och i USA delstaterna Maryland och New York studerats. Av intresse har varit att speciellt få belyst hur ett sådant lokalt ansvar relaterats till ett statligt ansvar för enhetlighet och likvärdighet i utbildningssystemet. Utredningen har insamlat ett omfattande material om de ovan angivna länderna och deras skolförhållanden och genom egna iakttagelser vid en studieresa bildat sig en uppfattning om dessa. Resultatet har redovisats i en särskild rapport.

Utbyte av erfarenheter och synpunkter har skett vid ett flertal tillfällen mellan oss och skolans företrädare i Danmark, Norge och Finland.

Under arbetet med ett enhetlig skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard har ingående samarbete ägt rum mellan oss och fil. dr. Dick Noonan vid institutionen för internationell pedagogik vid Stockholms universitet.

Utredningsarbetet beträffande den statliga skoladministrationen har huvudsakligen bedrivits av experter inom Statskonsult AB. Kontakter har fortlöpande ägt rum mellan oss och andra utredningar såsom decentralise-

ringsutredningen, gymnasieutredningen, lärarutbildningsutredningen (LUT 74), omsorgskommittén och arbetsgruppen för samefrågor.

Sekretariatet har under arbetet med detta betänkande utgjorts av

Skolinspektör Stina Nicklasson, huvudsekreterare
Byrådirektör Våge Ekelius
Skoldirektör Lars Höglind
Byråchef Bror Lukkari
Undervisningsrådet Esse Lövgren
Rektor Ingvar Törnqvist

2.5 Effekten av pågående reformverksamhet m. m. på utredningens arbete

I våra ursprungliga direktiv anges att ansvarsfördelningen i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m. m. skulle utredas. Som visats ovan vidgades emellertid utredningsuppgiften efter hand så att den som mest omfattade grundskolan, gymnasieskolan, specialskolan, särskolan, vuxenutbildningen och enskilda skolor. Eftersom direktiven klart anger att skolans mål och innehåll skall ligga fast, har vi inriktat arbetet på att se över skolans organisation, resurser och resursfördelning, administration, statsbidragssystem samt utvärderings- och utvecklingssystem.

Pågående reformverksamhet jämte nytillkomna utredningar har emellertid haft vissa effekter på storleken av vårt utredningsområde. Samtidigt kan vi konstatera att åtskilliga av våra förslag som bl. a. redovisats i våra tidigare betänkanden och i särskilda promemorior kommit att utgöra underlag för beslut om förändringar inom skolväsendet.

På grundval av propositionen om Skolans inre arbete (prop. 1975/76:39) fattade riksdagen 1976-05-21 beslut i huvudsaklig överenstämmelse med propositionen. Detta innebär bl. a. krav på förändringar i grundskolans läroplan. Skolöverstyrelsen fick i uppdrag av regeringen att överse läroplanen bl. a. med beaktande av de uttalanden som utbildningsutskottet i skilda sammanhang gjort i läroplansfrågor. Det av skolöverstyrelsen framlagda förslaget till läroplan för grundskolan remissbehandlas nu. Beslut med anledning av förslaget kommer att tas under år 1979.

Vi konstaterar att skolöverstyrelsen i läroplansförslaget i stort utgått från och beaktat de synpunkter och förslag som vi presenterat i betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan. Våra tankegångar i fråga om en utveckling av läroplanen mot ett vidgat utrymme för lokala beslut har, om statsmakterna godtar läroplansförslaget, i huvudsak tillgodosetts.

Som en konsekvens av riksdagens beslut om skolans inre arbete har inom regeringskansliet ett förslag till nytt statsbidragssystem för grundskolan (Ds U 1977:8) utarbetats. På grundval av regeringens proposition (prop. 1977/78:85) har riksdagen 1978-04-28 beslutat om nytt statsbidrag för grundskolan. Det innebär en förändring av statsbidraget till grundskolan medförande en ökning av den lokala friheten och beslutanderätten när det gäller organiserandet av skolverksamheten. En ökad lokal frihet att disponera statsbidraget för skolan har också givits kommunen. Denna förändring har samma

inriktning som intentionerna bakom våra direktiv. Våra förslag om utvecklingslinjer vad gäller statsbidragssystemet för grundskolan skisseras nedan i kapitel 6 Statsbidrag till grundskolan.

Sedan SSK-utredningen tillsattes har gymnasieutredningen tillkommit genom ett regeringsbeslut 1976-08-05. Dess direktiv innehåller bl. a. uppgifter om en tämligen genomgripande översyn av hela gymnasieskolans läroplan med samtidigt beaktande av angränsande utbildningsformers läroplaner. Gymnasieskolans statsbidragssystem skall likaså behandlas av gymnasieutredningen. Med hänsyn härtill har vi begränsat oss till att i huvudsak behandla grundskolan. Vissa delar av vårt arbete är emellertid av generell natur och kan appliceras även på gymnasieskolan och på annan utbildning under kommunalt huvudmannaskap. Vidare kommer vårt kartläggnings- och analysarbete avseende gymnasieskolans förhållanden som publicerats bl. a. i betänkanden Individen och skolan samt Skolans ekonomi att kunna utnyttjas av gymnasieutredningen. Vårt efter Skolans ekonomi fortsatta konstruktionsarbete beträffande statsbidrag till gymnasieskolan kommer att överlämnas till gymnasieutredningen.

En annan förändring som påverkat vårt arbete utgörs av utvecklingen på det arbetsrättsliga området. Medbestämmandelagen (1976:580), MBL, har påverkat ansvarsfördelningen på skolområdet. Förändringarna påverkar inte i första hand relationerna mellan stat och kommun utan främst relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare. Av vikt från ansvarsfördelningssynpunkt är naturligtvis frågan om vem som på arbetsgivarsidan är förhandlingspart och på vilken nivå, central eller lokal, förhandlingarna sker. Detta behandlar vi närmare i kapitel 5 Skolans personal.

Vid regeringssammanträde 1977-08-11 tillsattes en utredning avseende Viss omsorg om handikappade även kallad omsorgskommittén. Den skall enligt sina direktiv behandla även särskoleverksamheten. Den skall därvid hålla fortlöpande kontakt med oss. Vi har nämligen efter en överenskommelse hösten 1974 mellan social- och utbildningsdepartementen utrett bl. a. huvudmannaskapsfrågan för särskolan. Vi har ansett det självklart att reformförslag för de handikappades skolformer bör samordnas med förslag avseende den vanliga skolan. Vårt arbete beträffande särskolan har redovisats i betänkandet (SOU 1975:6) Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan, utredningens PM nr 80 Särskolans totala kostnader samt i en för vårt slutbetänkande avsedd kapiteltext med rubriken Specialskolan och särskolan daterad 1977-12-01. Genom tillkomsten av den nya kommittén överfördes utredningsansvaret för frågor rörande särskolans huvudmannaskap från SSK till "omsorgskommittén".

I tidigare avsnitt har vi beskrivit vårt arbete betr. specialskolan enligt tilläggsdirektiven 1974-09-27. I propositionen 1977/78:100 bil. 12 aviserades tillsättningen av en ny kommitté för en samlad översyn av bl. a. integrationen av handikappade inom skolväsendet. Direktiven för denna utredning framhåller att våra ställningstaganden och förslag skall utgöra grunden för kommitténs arbete. Vid sina överväganden om huvudmannaskapet för specialskolan skall den väga in sina ställningstaganden till integrationsutvecklingen i det övriga skolväsendet så att en samlad bedömning erhålls. Härvid skall det kommunala ansvaret ges samma reella innebörd för samtliga skolformer. Vårt förslag om en friare medelsanvändning skall tillgodoses.

Även i övrigt "bör förslag till ändrade statsbidrag baseras på det material och de överväganden SSK-utredningen redovisar".

Eftersom en ny kommitté övertagit utredningsansvaret för de frågor som vi hittills behandlat rörande specialskolan har vårt kapitel "Specialskolan och särskolan" avsett att ingå i slutbetänkandet överlämnats till utbildningsdepartementet 1978-01-11 jämte PM 74 Sammanställning av remissvaren på betänkandet (SOU 1975:6) Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan samt PM 81 Remissammanställning över SSK:s diskussionspromemoria 1975-06-19 Ramtimplaner och förstärkningsanordningar för specialskolan.

Vi erhöll 1974-05-31 tilläggsuppdrag att "se över formerna för givande av statsbidrag till statsunderstödd enskild utbildning". Riksdagsbeslutet av år 1975 om högskoleutbildningen reducerade vårt uppdrag, eftersom sjuksköterskeskolorna skulle bli egen linje inom den kommunala högskoleutbildningen fr. o. m. 1977-07-01. På grund härav har vi avstått från att behandla sjuksköterskeskolor med enskild huvudman. Inom sekretariatet har utarbetats tre promemorior rörande de enskilda skolorna: PM 64 Statsbidrag till enskilda skolor, en översikt, PM 87 Enskilda och privata skolors organisation och pedagogiska profil och PM 88 Kostnader och intäkter för enskilda och privata skolor. I denna senare diskuteras vilken teknisk förändring som är lämplig och ändamålsenlig för ett ändrat statsbidrag till enskild undervisning.

I tilläggsdirektiv av 1976-12-09 ålades vi att omgående redovisa kartläggningsarbetet rörande statsbidragen till enskilda och privata skolor. Detta skedde i skrivelse till utbildningsdepartementet 1977-05-02. Sedermera har regeringen förordnat en särskild sakkunnig för utredning av enskilda och privata skolor.

2.6 Utredningens slutliga inriktning och omfattning

Redogörelsen för effekter av pågående reformverksamhet och av nytillkomna utredningar visar att våra uppdrag successivt minskats i antal och omfång. Vårt slutbetänkande är därför i första hand inriktat på grundskolan vad gäller pedagogisk-organisatoriska frågor och beträffande statsbidrag. De studier avseende statsbidrag till gymnasieskolan, som genomförts efter publiceringen av betänkandet (SOU 1976:10) Skolans ekonomi, kommer som ovan nämnts att överlämnas till gymnasieutredningen. Vi behandlar inte skolbyggnadsfrågor, vare sig när det gäller bidragsgivning eller frågornas handläggning.

Beträffande personalfrågor är våra överväganden tillämpliga också på gymnasieskolan och andra skolformer med kommunal huvudmannaskap. Våra överväganden med avseende på kommunal och statlig skoladministration är konsekvenser av våra ställningstaganden i ansvars- och inflytandefrågorna. Vårt arbete med den statliga skoladministrationen bör fullföljas av en organisationsutredning. Resultatet från pågående utredningsarbete inom skolområdet bör kunna utnyttjas, när det gäller att fastställa den statliga skoladministrationens framtida uppgifter.

2.7 Betänkandets uppläggning

Betänkandet behandlar i det följande innebörden av ett fullständigt komunalt ansvar för skolans drift och tänkbara utvecklingslinjer mot ett sådant. Vi analyserar i samband därmed de faktorer som kan garantera ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard (kap. 3).

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på skolområdet bestäms bl. a. av utformningen av skolans läroplaner. Vi diskuterar därför förändringar i timplaner och kursplaner som skulle öka inflytandet för kommuner och skolor över den direkta utformningen av skolverksamheten (kap. 4).

Ett ökat lokalt ansvar för skolans organisation och för utformningen av skolverksamheten förutsätter att man lokalt också kan förfoga över skolans resurser på ett friare sätt än som nu är fallet. Intresset knyts då i första hand till skolans personal och då till den statligt reglerade personalen, dvs. skolledare och lärare (kap. 5).

Ett vidgat lokalt ansvar för skolans verksamhet påverkar frågan om formerna för statens bidragsgivning till kommunerna. I kapitel 6 redovisar vi en modell till ett nytt elevbaserat statsbidragssystem till grundskolan, vilket ger förutsättningar för ett kommunalt driftansvar för skolan.

Principen om ett samlat driftansvar för skolan får naturligen konsekvenser på det skoladministrativa området inom kommunen. Dessa redovisas i kapitel 7.

Likaså får ett ökat kommunalt ansvar för skolans verksamhet konsekvenser för den statliga skoladministrationen. Vi diskuterar tänkbara utvecklingslinjer för den statliga skoladministrationen i kapitel 8.

3 En ändrad ansvarsfördelning

3.1 Direktivens inriktning

Utredningens direktiv att se över ansvarsfördelningen på skolans område är långtgående. Syftet med en ändrad ansvarsfördelning är att underlätta för skolan att bättre än nu anpassa verksamheten till de behov och förutsättningar som finns lokalt genom att de i skolan verksamma, såväl elever som lärare och annan skolpersonal ges möjlighet att i samverkan organisera skolverksamheten.

Som framgått av utredningens tidigare publicerade betänkanden utgör den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i många fall ett hinder för det lokala engagemang och ansvar som är en viktig förutsättning för en väl fungerande skola. Det gäller alltså i enlighet med direktiven att ändra ansvarsfördelningen så att möjligheter öppnas för lokala initiativ, en efter lokala förhållanden anpassad verksamhet och ett lokalt ansvarstagande för skolan.

Dagens skola inrutas i stor utsträckning av regler och bestämmelser i olika avseenden. Möjligheterna att anpassa skolverksamheten efter individuella och varierande behov är begränsade. Elevernas skolgång är fortfarande rätt bunden av bestämda och detaljerade timplaner, regler och anvisningar.

Denna beskrivning visar behov av förändringar i ansvaret för t. ex. skolans organisation, verksamhet och resurser. Förutsättningar i olika avseenden och behov av åtgärder varierar. Den bästa kännedomen om detta finns hos de människor som verkar i skolan. De bör därför ha ett stort ansvar för utformningen av skolverksamheten.

Även andra skäl för en ändrad ansvarsfördelning åberopas i våra direktiv. Nödvändigheten att effektivt utnyttja befintliga resurser inom skolväsendet för att nå skolans mål är ett sådant. Ett alltför detaljerat regelsystem utgör ett hinder i detta sammanhang. Det är inte realistiskt att räkna med att skolan i framtiden kan öka sin andel av samhällets resurser på sätt som skett hittills. Det är därför angeläget att de stora resurser skolan disponerar utnyttjas på ett väl avvägt sätt och att samtliga de resurser som kommunerna förfogar över för olika åtgärder avsedda för barn och ungdom kan samordnas. En förutsättning för detta är att den centrala regleringen av de resurser som tillförs skolan genom statsbidrag minskar eller helt utgår.

Ett ökat kommunalt ansvar för skolan skapar också nya förutsättningar för en utveckling av skolan på lokalt plan. Genom att ge individerna i skolan möjlighet att i större utsträckning än nu påverka sin egen verksamhet bör

också ett större engagemang, intresse och arbetstillfredsställelse för dem som arbetar i skolan kunna skapas. Med utgångspunkt i våra direktiv har vi övervägt hur mycket som är möjligt och lämpligt att överföra till kommunerna i fråga om ansvar för att i vidaste mening sörja för skolans organisation och verksamhet. Som framgår av kapitel 2 har vi därvid tagit hänsyn till SIA-reformen.

För att åstadkomma ett ökat lokalt ansvar för skolan måste betydande delar av den statliga regleringen av skolväsendet tas bort. De områden som framför allt bör ses över är regleringen av skolans mål och innehåll (kapitel 4), skolans personalresurser (kapitel 5), statsbidragen (kapitel 6) samt skoladministrationen (kapitel 7 och 8).

Även om våra uppgifter avser en långt gående ändring av ansvarsfördelningen för skolans verksamhet, är det dock inte fråga om en decentralisering av beslut om skolans mål och ramarna i stort för skolan. Mål och riktlinjer för skolan samt tim- och kursplaner skall fastställas av staten. Den grundläggande principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard för landets alla delar skall alltjämt gälla. En omfördelning av ansvaret får alltså inte leda till att fördelarna med ett för hela landet enhetligt skolsystem går förlorade eller att för skolväsendet i dess helhet grundläggande principer inte upprätthålls. I avsnitten 3.5 och 3.6 behandlar vi frågor sammanhängande med ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard.

3.2 Nuvarande ansvarsfördelning och förutsebar utveckling

Som framgått av kapitel 2 har utredningen gjort en grundlig och omfattande kartläggning och analys för att belysa den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på skolans område. Intresset har därvid främst inriktats på att belysa i vilken utsträckning statliga myndigheter övar inflytande över skolans verksamhet. Detta inflytande kommer främst till uttryck i det regelsystem som bildas av bl. a. skollag och skolförordning, av läroplaner samt av andra statliga bestämmelser och föreskrifter. Härtill kommer ett stort antal statsbidrags-, löne- och anställningsbestämmelser samt regler för tjänstetillsättning och meritvärdering. Resultatet av detta arbete har redovisats i betänkandet (SOU 1974:36) Skolan, staten och kommunerna.

Betänkandet redovisar hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på skolområdet var utformad i slutet av år 1973. Utvecklingen sedan dess har inneburit förändringar. Den beskrivning som lämnades i betänkandet är därför inte helt aktuell. De största förändringarna sammanhänger med SIA-beslutet, beslutet om ett nytt statsbidragssystem för grundskolan och utvecklingen inom det arbetsrättsliga området.

De senaste årens förändringar när det gäller ansvaret för skolan har i allmänhet gått i samma riktning som intentionerna bakom våra direktiv. Utvecklingen har därför i flera avseenden medfört ganska genomgripande förändringar i förutsättningarna för vårt arbete, vilket redovisats i kapitel 2. De frågor vi där särskilt framhåller är SIA-beslutet och skolöverstyrelsens förslag till förändring av läroplan för grundskolan. Vidare hänvisar vi till

riksdagens beslut om nytt statsbidrag för grundskolan och förslaget om skolnämnder. Vi pekar i kapitel 2 även på att direktiven till gymnasieutredningen och utvecklingen på det arbetsrättsliga området påverkat avgränsningen av vårt arbete och avvägningen av vår framställning.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att sedan utredningen tillsattes 1972 har utvecklingen mot en förskjutning av ansvaret för skolan från staten till kommunerna fortsatt. Kommunerna ges genom SIA-reformen ett väsentligt ökat ansvar jämfört med tidigare. Ansvarsförändringarna berör främst skolverksamhetens uppläggning och frågor sammanhängande med skolverksamhetens organisation, dvs. fördelning av elever på klasser och grupper. Däremot är kommunernas möjligheter att fritt förfoga över skolans samtliga resurser fortfarande begränsade. Begränsningen gäller liksom tidigare den del av resurserna som finansieras av staten, dvs. i huvudsak skolledare och lärare. Statsbidraget är fortfarande baserat på och avsett för vissa bestämda resursslag. Det är också destinerat till en viss av staten fastställd skolorganisation.

3.3 Förändringsinriktning

Även om det skett förändringar på senare tid när det gäller att öka kommunernas ansvar för skolan pekar dock våra direktiv på en mer omfattande ansvarsförändring. Kommunerna bör ges ett fullständigt ansvar för skolans drift. Detta ansvar – *ett kommunalt driftansvar* – innebär följande.

Inom ramen för en statlig lagstiftning som fastslår det statliga ansvaret för skolans mål, enhetlighet och likvärdighet har kommunerna fullt ansvar för verksamheten. Det kommunala ansvaret omfattar främst följande områden

- utformning av skolverksamheten inom ramen för en av statsmakterna fastställd översiktlig läroplan (med mål och riktlinjer, ramtimplan, kursplaner och allmänna anvisningar),
- skolans organisation – dvs. elevernas fördelning på skolenheter, klasser, grupper m. m.,
- skolans resurser och resursfördelning – dvs. uppsättningen och utnyttjandet av personal, lokaler, utrustning m. m.,
- skolans administration samt
- ett ekonomiskt totalansvar för skolan inom ramen för ett helt elevbaserat statsbidragssystem.

Vi är medvetna om att den utveckling som nu inletts när det gäller ansvaret för skolan kräver stora insatser och tid. Förändringarna måste ske successivt och förberedas genom omfattande information och utbildning. I många fall är det också fråga om ändrade attityder hos de människor, såväl politiker som anställda, som verkar på olika nivåer inom skolväsendet. Skolans verksamhet kommer därför ett antal år framöver att domineras av en förändringsprocess där människorna i skolan måste ges tid och förutsättningar att växa in i nya förhållanden.

Vi har tagit hänsyn till detta och har därför i huvudsak skisserat riktlinjer

för en långsiktig utveckling. De linjer utredningen förordar för skolans fortsatta utveckling kan i vissa avseenden genomföras i ett fortlöpande utvecklingsarbete i skolans egen regi. I andra fall kan det bli fråga om ytterligare utredningar och försök. Många av våra förslag, främst i vad avser ansvaret för skolans resurser, kräver beslut av regering och riksdag. Lagstiftningen på skolområdet måste också anpassas.

Skolans mål och innehåll skall även i framtiden beslutas av statsmakterna. Vi skall även för framtiden ha ett enhetligt skolsystem i landet och garantera en likvärdig utbildningsstandard för landets alla delar. Dessa centrala krav liksom skyldigheten att slå vakt om elevens rätt i samhället och skolan samt elevens skyldigheter måste regleras av statsmakterna i lag.

3.4 Skäl för och emot en decentralisering

Förutsättningarna för en förskjutning av uppgiftsfördelningen från statliga till kommunala organ har skapats bl. a. genom kommunsammanslagningarna och tillväxten i kommunernas ansvar och verksamhet. Kommunerna har nu en utbyggd förvaltningsapparat med förmåga att ta över betydande delar av arbetsuppgifter som hittills åvilat staten. Det är emellertid främst andra skäl som talar för en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

En decentraliserad förvaltning ger en flexibilitet i förhållande till behovet av offentliga åtgärder. Det blir lättare att anpassa verksamheten till lokala förhållanden. Skolans möjligheter att tillgodose elevernas varierande behov och förutsättningar ökar om avvägning mellan och beslut om olika åtgärder kan ske lokalt. Det gäller särskilt åtgärder som behöver sättas in med kort varsel och som varierar från kommun till kommun.

Det är en fördel som handläggningen av olika ärenden sker så nära verkställighetsplanet som möjligt. Kunskapen om de lokala förhållandena är störst hos de lokala organen. Ur medborgarnas synvinkel kan det ha betydelse med korta avstånd till de beslutande instanserna.

En förskjutning av ansvaret för skolan från stat till kommun innebär fördelar också för skolans personal. Ett ökat inflytande på olika skolfrågor från personalens sida torde kunna vidga och fördjupa personalens arbetsfält och skapa en mer tillfredsställande och engagerande arbetsmiljö. Motsvarande gäller också eleverna.

Många beslut på central och regional nivå fattas av tjänstemän. En decentralisering till kommunerna innebär att fler ärenden kommer att behandlas och beslutas av demokratiskt valda organ. Det innebär både en fördjupning av demokratin och en maktspridning i samhället. En minskad statlig reglering av skolan vidgar arbetsområdet för kommunerna och deras förtroendevalda vilket kan stimulera den allmänna skoldebatten. Ett ökat kommunalt skolansvar kan också underlätta kommunernas arbete med att åstadkomma ett sammanhållet program för barn och ungdom där insatser för skola och fritid, insatser för hälso- och sjukvård, andra sociala insatser m. fl. samverkar.

Ett ökat kommunalt skolansvar skulle också kunna innebära en djupare förankring av skolan i människornas närmiljö och i samhället i övrigt. Det

nuvarande dubbla huvudmannaskapet på skolans område har inneburit att skolan stundtals uppfattas som fristående i förhållande till övriga kommunala förvaltningar. Ett mer samordnat lokalt ansvar för skolan bör kunna underlätta de strävanden som görs för att öka skolans kontakter med samhället. Redan SIA-reformen bör kunna verka i den riktningen.

Övergången till ett ökat lokalt inflytande på skolans verksamhet är emellertid förenad med en rad problem. Inställningen till förändringar i skolans beslutsordning är av skilda skäl inte odelat positiv. Dels hyser man på olika håll tvivel på att en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun principiellt sett är till fördel för skolans verksamhet, dels kommer olika gruppintressen in i bilden.

Svårigheterna med ett stort lokalt ansvar för skolan kan enkelt sammanfattas i risk för ett mera oenhetligt skolsystem. Denna risk kan upplevas som mer allvarlig i tider då det ekonomiska utrymmet för olika samhällsinsatser är begränsat. I ett sådant läge kan det måhända upplevas fördelaktigt om avvägningar och prioriteringar inom skilda samhällsområden kan göras lika över hela landet. Problemet accentueras här liksom på andra områden av det faktum att den ledande politiska uppfattningen på riksnivå och på kommunal nivå varierar.

En utveckling mot ett mer oenhetligt skolsystem vid ett ökat kommunalt skolansvar påverkar i hög grad den nu statligt reglerade skolpersonalen. Ett ökat lokalt ansvar innebär att många sakfrågor i skolan kommer att behandlas olika från kommun till kommun beroende på att de lokala förhållandena varierar. Detta innebär att även frågor som berör personalen och som hittills kunnat lösas centralt och likformigt i hela landet kommer att behandlas och avgöras lokalt. Variationen i handläggningen av bl. a. olika personalfrågor kommer att öka.

En annan risk vid decentralisering till kommunerna som påtalats är att de lokala enheterna och kommunerna skulle kunna bli isolerade och få färre impulser till vidareutveckling av skolan. Man kan då få en statisk och provinsiell skola. Det blir en viktig gemensam uppgift för stat och kommun att motverka sådana tendenser till isolering.

Inledningsvis har vi framhållit att kommunindelningsreformen medfört större och mer bärkraftiga kommuner med väl utvecklade förvaltningar. Allmänt sett är detta riktigt men man bör dock beakta att vi fortfarande har ett stort antal kommuner i landet som har ett invånarantal under 15 000. Det är rimligt att anta att förutsättningarna för dessa kommuner att ta över ett betydande ansvar för skolan är annorlunda än för de större kommunerna. De mindre kommunernas möjligheter att själva skaffa sig specialister inom olika verksamhetsområden – administrativa, organisatoriska, pedagogiska m. fl. – är begränsade. Detta förhållande måste särskilt uppmärksammas. Strävan bör vara att kommunerna så långt möjligt i samverkan löser sådana frågor där *en* kommun av olika skäl – ekonomiska, befolkningsmässiga eller andra – inte ensam klarar av uppgiften. Den regionala statliga skoladministrationen bör också som framgår av kapitel 8 ge service till de kommuner som så önskar när det gäller skolplanering, fortbildning, utvärdering, utveckling m. m.

3.5 Enhetligt skolsystem och likvärdig utbildningsstandard

3.5.1 *Vissa grundläggande principer*

Vi definierar begreppet *enhetligt skolsystem* som en enhetlig struktur inom varje skolform över hela landet med gemensamma regler för skolplikt, stadie- och årskursindelning och utbud av studievägar.

Begreppet *likvärdig utbildningsstandard* kan bestämmas i tre steg

a) Alla barn och ungdomar skall ha *tillgång* till en likvärdig utbildning oavsett bostadsort, ekonomiska förhållanden, kön, begåvning, utvecklingsnivå, intresseinriktning, föräldrarnas studiebakgrund och intresse för barnens studier.
b) Alla skall ha *lika rätt och bör få samma möjligheter* till skolutbildning, vilket i sin tur innebär att
c) skolan måste göra särskilda insatser för dem som har behov av stöd och stimulans.

En likvärdig utbildningsstandard kan alltså enligt vår bedömning inte begränsas till en större jämlikhet i bemärkelsen att alla skall ha samma tillträde till utbildning och behandlas lika under utbildningen. De som har speciella behov eller svårigheter skall tvärtom behandlas *olika* i syfte att en större jämlikhet ska föreligga vid utbildningens slut än vid dess början.

I det följande presenteras en del empiriska studier i fråga om grundskolan som belyser ett par frågor som har betydelse vid bedömningen av begreppet likvärdig utbildningsstandard, nämligen

a) Hur stor är skillnaderna mellan olika regioner, kommuner och skolor i fråga om materiella och personella resurser och elevernas skolprestationer?
b) I vilken utsträckning kan skillnaderna i elevernas skolprestationer antas bero på olikheter mellan skolorna i fråga om resurser och arbetssätt?

3.5.2 *Resurstilldelningen*

Vi har i betänkandet (SOU 1976:10) Skolans ekonomi utförligt redovisat de ekonomiska förhållandena i skolväsendet. Bruttokostnaderna per elev i grundskolan varierar mellan kommunerna i stor utsträckning. De minskar i kommuner med ökande tätortsgrad, med folkmängdsökning och med ökat antal invånare. Av bruttokostnaderna för grundskolan finansieras enligt vår undersökning i genomsnitt något över 50 procent med statsbidrag. Även statsbidraget per elev varierar. Olikheterna mellan kommunerna beror på att bidraget är anpassat till varje kommuns förhållanden och förutsättningar att bedriva skolverksamheten. Den statliga resurstilldelningen kan med andra ord sägas vara likvärdig i bemärkelsen att kommuner med geografiska och befolkningsmässiga svårigheter att organisera skolan får en större tilldelning per elev än andra kommuner. Personaltätheten blir större i kommuner med små klasser. Med ökad lärartäthet ökar också statsbidraget, dvs. statsbidraget per elev är större i kommuner med lägre tätortsgrad och med befolkningsminskning. I stora drag torde ovanstående gälla även med det statsbidragssystem som tillämpas fr. o. m. 1978-07-01 i och med att basresurstilldel-

ningen tar hänsyn till bl. a. geografiska och befolkningsmässiga faktorer.

Kvalitativa uppgifter om skolans personaltillgång och arbetssätt finns inte tillgängliga. Det är emellertid välbekant att personalen varierar inom olika kommuner. Data insamlade av IEA-projektet (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) i början av 1970-talet visar att två tredjedelar av högstadieskolorna hade tillgång till skolpsykolog, hälften till kurator och drygt hälften till skolbibliotekarie.

En förnyad analys av IEA-data rörande naturorienterande ämnen i årskurserna 7 och 8, som refereras i det följande, gav som en biprodukt vissa ytterligare upplysningar om de regionala variationerna i fråga om olika skolkaraktäristika. Så kunde t. ex. konstateras att lärarna i glesbefolkade områden i genomsnitt har lägre formell utbildning. Oberoende av kommunens bebyggelsekaraktär och skolans storlek är personaltätheten större i skolor där eleverna har lågutbildade föräldrar. Man har också i den följande analysen av IEA-data belyst förekomsten av effektiva undervisningsmetoder, effektiva i den bemärkelsen att de är relaterade till goda resultat på testet i naturorientering, det kunskapsprov som användes i IEA-studien. Effektiva metoder används under i övrigt lika omständigheter i skolor med elever som har högutbildade föräldrar. Det betyder att oberoende av var i landet skolan ligger och oberoende av elevernas verbala förmåga, blir undervisningsmetoderna enligt undersökningen effektivare i klasser med många elever från högutbildade hem. Även om man inte får dra alltför långtgående slutsatser från en enstaka studie, kan detta ge anledning att ställa frågan om skolan omedvetet behandlar eleverna på ett icke likvärdigt sätt, om skolan har annorlunda förväntningar på eller mål för elever som tillhör högutbildade hem än på sina övriga elever.

3.5.3 *Skolans sociala differentiering*

3.5.3.1 Elevkårens sammansättning

Skolstyrelsen bör enligt skolförordningen verka för att eleverna fördelas så att klasserna erhåller en så allsidig social sammansättning som möjligt. På grund av bostadsområdenas utformning kan inte alltid detta mål nås.

Ett av skolöverstyrelsens FoU-projekt behandlar den socioekonomiska differentieringen i grundskolan inom olika bostadsområden i fyra större svenska tätortsområden, nämligen Stor-Stockholm (delar av Stockholm, Botkyrka och Lidingö kommuner), Malmö (delar av kommunen), Borås samt Linköping. Från projektet som bedrivs vid sociologiska institutionen vid Lunds universitet, kan följande illustration hämtas för att belysa hur skolmiljön kan variera beroende på den socioekonomiska sammansättningen hos elevkåren.

Klasser med stort inslag av elever från socialgrupp III (socialgrupp III 71 procent)	Klasser med litet inslag av elever från socialgrupp III (socialgrupp III 9 procent)
En lärare under lågstadietiden med kort lärarerfarenhet	Två lärare med lång lärarerfarenhet
48 procent har betyget 1–2 på standardprov i svenska;	12 procent har betyget 1–2 på standardprov i svenska;
en fjärdedel av dessa elever får specialundervisning	hälften av dessa elever får specialundervisning
Ca 26 procent är invandrare	Ca en procent är invandrare
Tio procent av eleverna bor i småhus	75 procent av eleverna bor i småhus
68 procent av eleverna går i klasser med hög omflyttning	Fyra procent av eleverna går i klasser med hög omflyttning

Intressant att notera är särskilt att specialundervisningsresursen räcker till relativt sett flera svaga elever i klasserna med litet inslag av elever från socialgrupp III beroende på att elever med stora problem där är färre och på att resurserna i allmänhet är jämnt fördelade över och låsta till de olika skolenheterna.

3.5.3.2 Socioekonomisk struktur och studievägar

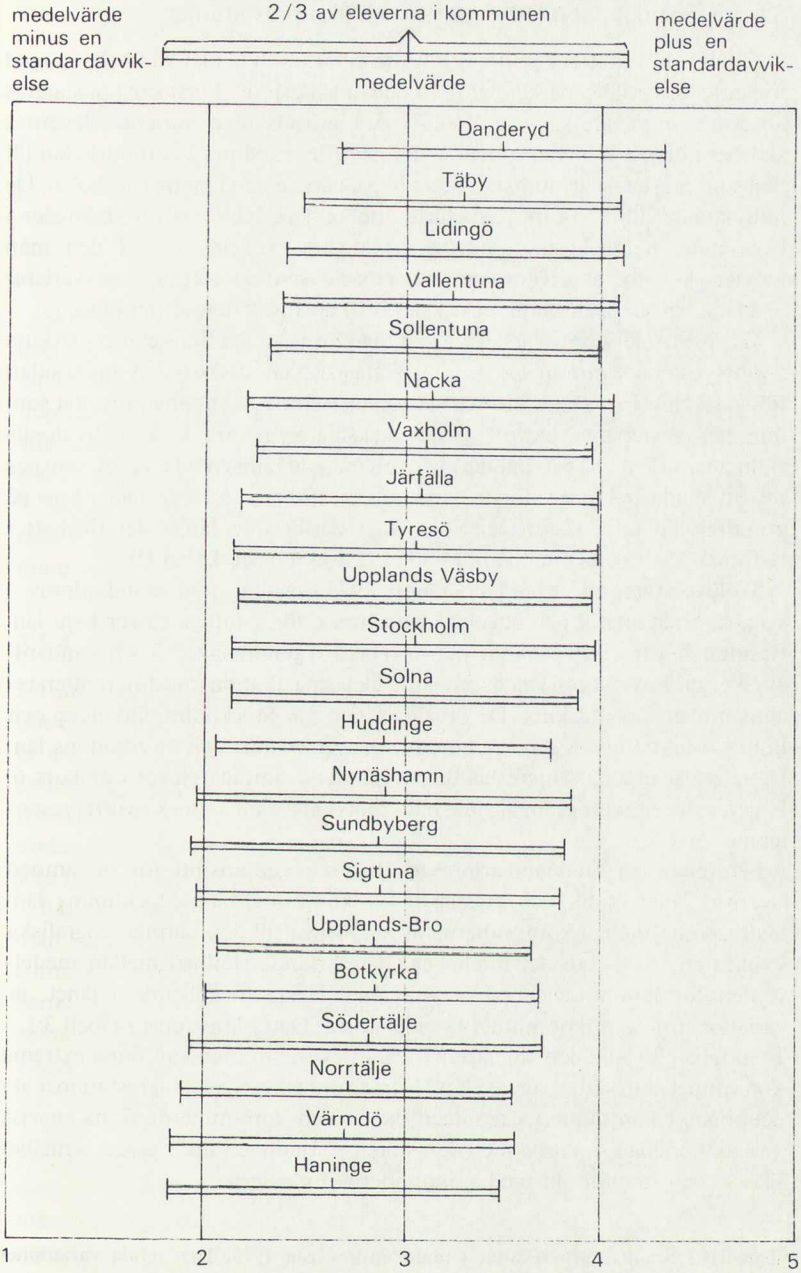
Det är välbekant att variationerna inom landet i fråga om elevernas tillval eller linjeval kan vara betydande. Andelen elever hösten 1975 som i årskurs 9 läste särskild kurs i både engelska och matematik varierar kraftigt mellan gymnasieregionerna kring riksmedelvärdet 46 procent. Av 124 gymnasieregioner har 13 en procentandel på 52 och däröver. 28 gymnasieregioner har 39 procent eller mindre antal elever med särskild kurs i både engelska och matematik.

Andelen elever som väljer ekonomi, konst och teknik varierar också starkt mellan gymnasieregionerna.

Inom skolöverstyrelsen har en regional analys gjorts av elevernas fördelning på tillvalsämnen och alternativkurser på grundskolans högstadium i några län (Värmlands, Örebro, Västmanlands och Kopparbergs län) läsåret 1970/71.

Analyserna av tillvalens samband med högstadieorternas folkmängd och andelen sysselsatta i servicenäringar i högstadiekommunen visade att elever i jordbruksregioner med små handels- eller serviceorter samt i regioner med små industriorter tenderade att i större utsträckning välja ekonomi och/eller teknik som tillvalsämnen. Elever i regioner med stora orter och stor andel sysselsatta i serviceyrken tenderade att i större utsträckning välja särskild kurs i franska, engelska och matematik och i mindre utsträckning ekonomi, teknik, engelska allmän kurs och matematik allmän kurs.

Ovanstående data avser den obligatoriska grundskolan. Valen till *gymnasieskolan* är frivilliga och betingade bl. a. av närheten till gymnasieorten och det utbud av studievägar som finns där. Sökande- och antagningsfrekvensen till linjer och specialkurser i gymnasieskolan växlar också regionalt. I betänkandet Skolans ekonomi redovisar vi regionala variationer i fråga om rekryteringen till årskurs 1 i gymnasieskolan.



Figur 3:1 Standardprov i svenska, engelska och matematik, årskurs 6, 1975. Medelvärden och spridning i kommunerna i Stockholms län

3.5.3.3 Socioekonomisk struktur och skolprestationer

De regionala variationerna i kunskapsresultat inom landet kan belysas med uppgifter om utfallet på standardiserade kunskapsprov. Först kan konstateras att inom en årskurs, t. ex. årskurs 5 i grundskolan varierar elevernas skolprestationer från vad som är genomsnittligt i årskurs 2 i grundskolan till vad som presteras i genomsnitt i den högsta årskursen i gymnasieskolan. De individuella differenserna i skolprestationer kan hänföras till skillnader i begåvning, hembakgrund, intressen, tidigare skolgång osv. I den mån klasser, skolenheter och kommuner har en elevsammansättning som varierar i sådana hänseenden kommer också kunskapsresultaten att bli olika.

Vid läsförståelseprov i årskurs 5 kan man finna att det finns elever i årskurs 5 som presterar sämre än den genomsnittliga eleven i årskurs 2. Å andra sidan finns det elever i årskurs 5 som på läsförståelseprov har uppnått resultat som inte ens presteras av elever i gymnasieksolans årskurs 3. De individuella skillnaderna är alltså betydande, även om man tar hänsyn till att prov som ges till vitt skilda årskurser i första hand måste utformas så att de ställer krav på grundfärdigheter i läsförståelse. De kan därför inte fånga det tillskott i läsförmåga som eleverna på högstadiet och gymnasieskolan får.

Skolöverstyrelsen insamlade våren 1975 resultat från standardprov i svenska, matematik och engelska i årskurs 6 för samtliga elever i sju län. Resultaten uttrycktes i en femgradig skala med genomsnittet 3 och standardavvikelsen 1. Årskurs 6 valdes eftersom eleverna då ännu inte differentierats i allmän eller särskild kurs. De utvalda länen var Stockholm, Göteborg och Bohus, Malmöhus, Kalmar, Örebro, Västernorrlands och Norrbottens län. Detta urval utgör närmare hälften av landets samtliga elever i årskurs 6. Länen valdes för att ge en allsidig bild. Storstadslänen är dock överrepresenterade i urvalet.

Figuren 3:1 visar standardprovresultaten i genomsnitt för tre ämnen (svenska, matematik och engelska) för kommunerna i Stockholms län. Skillnaderna mellan kommunerna är hänförliga till den näringsgeografiska strukturen. Även om det föreligger en betydande skillnad mellan medelvärden för kommuner med högsta resp. lägsta medelvärde i länet, är variationerna *inom* kommunerna vida större. Detta illustreras i tabell 3:1. Från tabell 3:1 kan den slutsatsen dras att även om man kan finna extrema kommuner som skiljer sig mycket åt i fråga om elevernas skolprestationer är i genomsnitt kommunerna tämligen lika. Inom kommunerna finns en viss variation mellan skolorna men den största variationen finns givetvis mellan klasser och framför allt mellan individerna i klasserna.

Tabell 3:1 Standardprovresultat i matematik våren 1975. Den totala variationen mellan elever och variationen mellan skolor, kommuner och län

Variation mellan	Variansen i procent av den totala variansen
Elever	100
Skolor	9,9
Kommuner	2,0
Län	0,1

Tabell 3.2 Andel lågpresterande elever på matematikprov

Skola	Antal elever	Andel elever med högst 65 procent rätt lösta uppgifter på provet
A	159	3
B	339	20
C	93	27

Skillnaderna mellan skolenheter kan konkretiseras genom följande exempel i en undersökning av basfärdigheter i matematik som genomförts i en kommun i Stor-Stockholmsområdet. För tre mellanstadieskolor med upptagningsområden som har olika socioekonomisk karaktär beräknades hur stor andel av eleverna som på ett basfärdighetsprov i matematik inte presterade över en viss poänggräns.

Skillnaderna mellan skolorna kan hänföras till olikheter i upptagningsområden, dvs. bostadsområdenas socioekonomiska struktur, andelen invandrare etc.

3.5.4 *Skolans effekter*

En omfattande forskning, framför allt amerikansk, har analyserat egenskaper hos en skola som kan tänkas ge effekter på elevernas prestationer. Man har bl. a. utnyttjat sådana skolvariabler som lärartäthet, kostnader per elev och andel lärare med lång utbildning. Man har också utnyttjat mått på den genomsnittliga familjebakgrunden för elever vid dessa skolor. Flertalet undersökningar har visat att skolskillnaderna, som de mätts i dessa studier, inte har någon betydelse för elevernas kunskapsresultat.

Både undersökningar av detta slag och slutsatser av dem försvåras av att man vid undersökningarna använder skolorna som analysenhet och därvid eliminerar en betydande del av elevvariationen från analysen. Skolskillnaderna tillsammans med hembakgrund och elevsammansättning m. m. kan gemensamt svara för en mera betydande del av variationen än som hittills visats vid undersökningarna. Det finns också anledning att tro att det inom en och samma skola finns olikheter mellan elevernas tillgång till resurser.

Man måste konstatera att studier av de direkta sambanden mellan skolvariabler (lärartäthet, lärarnas utbildning och ålder, kostnader per elev, skolans bokbestånd etc.) och elevprestationer hittills givit litet utbyte. Man måste tränga bakom den yttre variationen mellan skolorna och försöka undersöka sambandet mellan undervisnings/inlärningsprocesserna och elevernas resultat. Det finns många svårfångade kvaliteter i det dagliga klassrumsarbetet som kan inverka på elevernas inlärning. Mest betydelsefullt är troligen att skolans arbetssätt utformas för att tillvarata elevernas uppmärksamhet, deltagande och engagemang i undervisningen. Tydliga effekter har också den vägledning eleverna får genom undervisningssamtal och genom lärarens individuella vägledning (instruktioner, förklaringar, rättelser, beröm och uppmuntran, osv.). Anpassningen av denna vägledning till vad eleverna redan kan har säkert stor betydelse för effekten av

undervisningen.

I det följande noteras en del resultat från svenska analyser av effekterna på elever med given socioekonomisk bakgrund att gå i skolor där elevkåren har olika socioekonomisk sammansättning. Vidare refereras en förnyad analys av IEA-data i syfte att belysa skolans effekter på elevernas prestationer i naturorienterande ämnen resp. på deras allmänna attityder till skolan, utbildning och yrke. De redovisade undersökningarna har tyvärr den viktiga begränsningen att de avser elevernas kunskapsmässiga prestationer och inte deras inställning till skola, utbildning och yrke. Visserligen återspeglar dessa mått på personlighetsutvecklingen väsentliga delar av beredskapen inför samhälls/arbetslivet, men det hade självfallet varit av intresse att kunna utnyttja också indikationer på skolans uppgifter i vidare social mening, förmågan och viljan att samarbeta, inställningen till att kunna påverka sin arbetssituation osv.

Inom forskningen om socioekonomiska effekter på prestationer och attityder har man försökt pröva hur elever som går i klasser eller skolor med olika socioekonomisk sammansättning påverkas härav. Inom IEA-projektet studerades bl. a. hur selektiva skolsystem påverkar elevernas kunskapsresultat. Ju mer selektivt ett skolsystem är, dvs. ju färre elever som når gymnasieskolnivå, desto större tenderar den sociala snedrekryteringen att vara. IEA-projektet visar att kunskapsresultaten hos lika stora andelar av toppskiktet elever i en åldersklass är likvärdiga i länder med selektiva skolor jämfört med i länder med mindre selektiva skolsystem. Att gå i en socialt selegerad skola påverkar inte kunskapsresultaten.

Studier av svenskt material leder till samma slutsats. Det finns inga klara generella skillnader mellan elevernas attityder eller prestationer i klasser eller orter med varierande socioekonomisk sammansättning. Eleverna i socialgrupp III uppnår ungefär samma prestationsnivå om de går i klasser med stort resp. litet inslag av elever från socialgrupp I och II. Det finns en mycket svag tendens att eleverna i socialgrupp III blir mera intresserade av teoretiska studievägar om de går i klasser med högre socioekonomisk status än i klasser med lägre. Inga tydliga tendenser finns till att elever vid s. k. lågstatusskolor skulle ha lägre studiemotivation, lägre kunskaper och lägre betyg än elever i skolor och skolklasser med högre socioekonomisk status, *om elevens socialgrupp elimineras.*

Tabell 3.3 Variation i elevernas testresultat som sammanhänger med skolans sociala sammansättning när elevens sociala bakgrund är konstanthållen

Procent elever från arbetarhem	Medelvärden		
	Naturorienterandeämnen	Läsförståelse	Ordkunskap
0–25	22,9	26,3	16,1
25–50	21,8	25,9	13,8
50–75	21,8	25,8	13,2
75–100	21,8	25,3	13,3
Totalt	21,9	25,9	13,7

En specialbearbetning av IEA-data för naturorienterande ämnen ger likartade resultat. Skolans sociala sammansättning har en obetydlig effekt på elevernas prestationer utöver effekterna av den egna sociala bakgrunden. Variationerna är obetydliga bortsett från ordkunskap där den första kategorien (0–25 procent arbetarbarn) svarar för huvuddelen av variationen. Denna kategori består av åtta procent av landets skolor och elever på den aktuella nivån.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att såvitt framgår av svenska studier har kamratpåverkan i skolan inte någon specifik effekt på elever från en viss socialgrupp som är i minoritet. Eftersom rent allmänt sett kamratpåverkan är betydande innebär detta att kamratpåverkan *utanför* skolan och *före* skolgången har större effekter på skolprestationerna än den kamratpåverkan som uppstår genom samvaron i skolan. Den starka påverkan kommer med andra ord från de kamrater som eleven frivilligt väljer att umgås med utanför skolan. Informella "homogena" grupper bildas alltså spontant inom den allsidigt sammansatta klassens ram.

För att undersöka i vad mån skolorna i landet erbjuder en likvärdig utbildningsstandard som svarar mot elevernas behov har institutionen för internationell pedagogik vid Stockholms universitet gjort en förnyad analys av data från IEA-projektet. En rapport har utarbetats av Richard Noonan med titeln "Effekterna av variationer bland skolorna på högstadieelevernas kognitiva och affektiva resultat i naturorienterande ämnen. En undersökning baserad på IEA-data". (Stockholm: Institutionen för internationell pedagogik vid Stockholms universitet, manus 1977).

Huvudfrågan i undersökningen är huruvida alla skolor är lika intellektuellt stimulerande oberoende av var i landet de är belägna. Hänsyn måste vid analysen tas till att elevkårens sammansättning skiftar från skolort till skolort beroende på upptagningsområdets karaktär. Huvudfrågan i studien kan också formuleras så: I vilken utsträckning inverkar skolornas resurser (materiella och personella) på elevernas resultat om hänsyn tas till deras hembakgrund och intellektuella förmåga. För att det skall bli möjligt att uppskatta skolans specifika effekter på testresultat och attityder måste de olika faktorernas effekt mätas.

I rapporten redovisas en mer avancerad statistisk analys än som hittills varit möjlig att genomföra. De analyserade data utgörs av uppgifter om 14-åringar (årskurserna 7 och 8). Testningarna genomfördes i slutet av vårterminen 1970. För analysen valdes de naturorienterande ämnena eftersom skolans effekter bör vara lättare att avläsa i fråga om kunskaper och färdigheter i sådana ämnen jämfört med t. ex. beträffande läsförståelse och litteraturförståelse. Analyserna grundas på uppgifter om ca 2 500 elever, mer än 600 lärare och 95 skolor spridda över hela landet.

Den starkaste effekten på elevernas testresultat i naturorienterande ämnen har elevernas verbala förmåga. Denna är givetvis kraftigt påverkad av hemmet, men det är intressant att iaktta att i denna analys har elevens hembakgrund *inte någon direkt* effekt på resultaten. För naturorienterande ämnen bekräftas det allmänt bekanta förhållandet att elevens kön har en ganska stark effekt när övriga relevanta variabler är konstanthållna. Flickorna har en lägre prestationsnivå än pojkarna.

Genom att analysen utförts på en elevgrupp (14-åringar) innehållande

elever såväl från årskurs 7 som från årskurs 8 kan man få ett relativt mått på vad ett års ytterligare undervisning betyder i fråga om prestationsförmåga på testet i naturorienterande ämnen. En jämförelse av storleksordningen i påverkan från olika variabler visar att elevernas verbala förmåga och kön har starkare effekter än genomgången av ett års undervisning när övriga relevanta variabler är konstanthållna. Sådana undervisningsmetoder som främjar goda resultat på testet i naturorienterande ämnen har en viss om än inte så stor effekt (koefficienten är 1/10 av koefficienten för verbal förmåga). Prestationerna sammanhänger också med elevernas inställning till skolan. Elever som är kritiska tenderar att ha högre prestationsnivå.

Viktigt är också att notera att det finns många variabler som *inte* har någon nämnvärd effekt på elevernas prestationer i naturorienterande ämnen. När övriga relevanta variabler än konstanthållna har följande variabler inte någon effekt:

Region
Lärarnas utbildning och erfarenhet
Lärarnas kön
Skolans storlek
Skolans resurser

Att lärarnas utbildning och erfarenhet inte har någon effekt på elevernas testresultat behöver inte betyda att deras utbildning och erfarenhet skulle sakna relevans för vilka resultat eleverna uppnår. Utfallet beror snarast på att lärarna har en så homogen utbildning och på att lärarerfarenheter har mätts med alltför grova mått. Den genom en homogen och uniform lärarutbildning ringa variationen i lärarnas utbildning saknar betydelse för elevernas testresultat.

Huvudfrågan i den nya analysen av IEA-projektets data om naturorienterande ämnen är om elever med given social bakgrund och verbal förmåga når olika resultat om de går i en bra resp. i en dålig skola. Ibland menar man att mera resurser och bättre lärare skulle leda till att skillnaderna mellan elever med olika social bakgrund skulle minska. Resultat av brittiska och amerikanska studier är inte uppmuntrande när det gäller en sådan kompensatorisk modell. Skillnaderna mellan skolor och mellan klasser i sådana miljövariabler som lärartäthet och undervisningsmetoder, utrustning och nivågruppering, har bara marginella effekter.

Ovanstående analys förstärker det intryck man erhåller vid internationella jämförelser, nämligen att det svenska skolväsendet utmärks av en betydande homogenitet och likvärdighet. Homogeniteten är en medveten skolpolitisk utveckling över flera årtionden. Det betyder emellertid inte att man kan slå sig till ro. Givetvis skall skolan inrikta sig på särskilda åtgärder för de elever som behöver stöd och därigenom minska sambandet mellan hembakgrund och prestationsnivå även om åtgärder i första hand måste vidtas med socialpolitiska medel bl. a. genom ett samordnat kommunalt åtgärdsprogram.

I IEA-rapporten har också gjorts ett försök att förklara elevernas *allmänna attityder* till skola, utbildning och yrke. Ju högre utbildning hos föräldrarna och ju större deras intresse för skolan, desto mer positiva är elevernas allmänna attityder till skola, utbildning och yrke. Om elevernas hemmiljö konstanthålls, har de elever som har högre verbal förmåga något mer negativa

attityder än de som har lägre verbal förmåga.

Även den nya analysen av IEA-data visar att de regionala skillnaderna i elevprestationer och attityder i betydande utsträckning kan förklaras av social differentiering, bebyggelsestruktur och näringslivets karaktär. Skolan effekt kan med hänsyn till den variation som föreligger uppskattas till en tiondel av effekten hos elevernas bakgrund.

Torsten Husén berör tolkningen av resultat av den typ som här redovisas. Man får inte, som framför allt varit fallet bl. a. i den amerikanska debatten, dra den slutsatsen att "skolan inte gör någon skillnad". Den omständigheten att skolan inte visat sig ha så stor utjämnande effekt mellan elever från olika sociala miljöer betyder självfallet inte att skolundervisning kan avvaras. Ett avskaffande av skolan som institution skulle få katastrofala följder, bl. a. vad gäller förmågan att klara sig i ett komplicerat teknologiskt samhälle. Resultaten av undersökningarna visar snarast på att eleverna uppnår sin kompetens genom ett komplicerat samspel mellan uppväxtmiljö och skola. Där spelar familj, massmedia och organisationer osv. en stor roll. "En del av den 'skolans kris' vi sen någon tid har haft och alltfort kommer att ha är bristen på realistiska förväntningar av vad skolan kan åstadkomma" (Husén, jämlikhet genom utbildning. Perspektiv på utbildningsreformerna, Stockholm 1977).

3.5.5 Slutsatser

Begreppet likvärdig utbildningsstandard måste relateras till målen för utbildningen och till de krav på resurser och organisation för utbildningen som kan härledas ur målen. En likvärdig utbildningsstandard i rikets olika delar uppnås först då alla elever får lika möjligheter till utbildning oberoende av kommuntillhörighet. Det innebär inte bara att elever med lika studieförutsättningar i olika avseenden skall beredas möjlighet få ett jämförbart utbyte av utbildningen oberoende av i vilken del av landet de bor. Innebörden måste vidgas till att gälla att eleverna oberoende av studieförutsättningar i olika avseenden genom skolans förmedling skall kunna tillägna sig baskunskaper och grundläggande färdigheter som kan betraktas som en rättighet för alla. Eftersom spridningen av studieförutsättningar är vida större inom en kommun (dvs. inom en skola eller klass) än mellan genomsnittet för kommunerna innebär ett sådant program i första rummet att skolväsendet *inom* en kommun skall styras mot att de största ansträngningarna görs för de elever som har det sämsta utgångsläget. Att så inte alltid varit fallet hittills kan förklaras av att den statliga resursfördelningen varit alltför schabloniserad.

Erfarenheter och vetenskapliga undersökningar har visat att faktorer utanför skolan utövar det dominerande inflytandet över elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig skolgången. Detta innebär att samhällets insatser inom familjepolitik, socialpolitik osv. måste samordnas effektivt med skolans arbete. Detta torde endast kunna ske genom ett vidgat kommunalt ansvar för skolan. Härigenom kan elevernas särskilda behov bli bättre tillgodosedda än genom nuvarande system med generella statliga regler, bl. a. därför att man måste räkna med variation mellan kommunerna och mellan skolenheterna vad beträffar resurstilldelning, organisation och verksamhet när skolan mer

medvetet satsar på de elever som har de största behoven av stöd och stimulans.

Vi konstaterar att en fortsatt pedagogisk utveckling med syfte bl. a. att minska spännvidden i skolan bör kunna främjas genom att man decentraliserar beslut och ansvar till kommuner och skolor. Varje skolstyrelse bör kunna omfördela och koncentrera resurser till svaga skolenheter för att göra standarden mera likvärdig. Skolorganisationen måste kunna anpassas till lokala förhållanden. Samtidigt måste beaktas det komplicerade samspelet mellan olika faktorer i samhället som behandlats i det föregående. Att skapa jämlikhet är inte bara en utbildningsfråga utan en bred social-politisk fråga. Man får inte ha orealistiska förväntningar på skolan. Dess effekter måste också betraktas i ett långsiktigt perspektiv över generationer. Därvid måste också samhällets olika insatser inom ramen för begreppet återkommande utbildning tas med i bilden. Skolan måste också samspela med samhällets resurser i övrigt. Ett ökat kommunalt ansvar för skolan underlättar detta.

3.6 Instrument för enhetlighet och likvärdighet

De utvecklingslinjer för ansvarsfördelningen på skolans område som vi förordar i det följande bygger på att takten i förändringarna anpassas till de förutsättningar som skapas för att lokalt överta ett ökat ansvar för skolan. Dessa förutsättningar består dels av att kommunerna får organisatoriska och materiella resurser för att överta olika ansvarsfrågor, dels att de som har att bära detta ansvar utbildats för sin uppgift.

Direktiven förordar en avvägning mellan krav på en rörlig, variationsrik och anpassbar skolverksamhet och ett bestämt krav på en för hela landet enhetlig och likvärdig skola. Det är inte möjligt att beskriva en situation där det finns balans mellan kravet på rörlighet och lokalt inflytande på skolverksamheten å ena sidan och kravet på riksgiltig enhetlighet och likvärdighet i skolsystemet. Det måste i praktiken bli ett undersökande och prövande av hur långt man kan gå när det gäller att föra ut ansvaret för skolan.

De frågor som i tidigare avsnitt betecknats som risker eller problem vid en decntralisering av skolan är koncentrerade till frågor rörande oenhetligheten i skolsystemet. Huvudansvaret för skolans enhetlighet åvilar staten.

I detta avsnitt behandlar vi olika statliga instrument för den nödvändiga styrningen i detta avseende.

Det är emellertid inte bara staten som skall ansvara för enhetlighet och likvärdighet. Också kommunerna var och en för sig och i samverkan har ett stort ansvar i detta sammanhang. En kontinuerlig utvärdering och uppföljning av den löpande verksamheten, ett lokalt utvecklingsarbete och ett stort ansvar för personalens fortbildning utgör några instrument för kommunerna att garantera enhetlighet och likvärdighet. Uppenbart är dock att en förskjutning av beslutsansvaret från central till lokal nivå ökar variationerna i skolsystemet. Man bör alltså vara medveten om att en decentralisering innebär risker för ökad oenhetlighet och ojämlikhet.

Hur man bedömer farhågorna för att skolan inte i ett läge med vidgat

kommunalt ansvar skall tillförsäkras en rimlig andel av samhällets resurser beror ytterst på tilltron till styrkan i den kommunala demokratin och tilltron till de människor som verkar i skolsystemet. Om utvecklingen mot ett ökat kommunalt ansvar för skolan som vi föreslår sker steg för steg under en lång övergångsperiod är detta en garanti för att förändringarna inte sker snabbare än att balansen mellan krav på enhetlighet och likvärdighet å ena sidan och krav på rörlighet och lokalt inflytande å andra sidan kan upprätthållas.

Det kommunala driftansvaret för skolan som det beskrivits i avsnitt 3.3 måste balanseras av ett statligt ansvar för bibehållande av ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard. På staten ankommer även framdeles att ansvara för den övergripande planeringen av utvecklingen i skolan. Medel för att uppnå enhetlighet och likvärdighet är en central översiktlig utvecklingsplanering av skolan, en enhetlig grundutbildning av lärarna, en central information och rådgivning grundad på utvecklingsarbete och forskning samt en central utvärdering. Den statliga skoladministrationen bör sörja för detta. Härutöver befordras enhetlighet och likvärdighet genom statlig service i fråga om information om läromedel och stöd till produktion av läromedel för små och speciella målgrupper. Enhetligheten befordras också genom kommunal samverkan i skolfrågor. De här nämnda statliga funktionerna behandlas i det följande. I kapitel 8 beskrivs konsekvenser för utvecklingen av den statliga skoladministrationen.

3.6.1 *Central utvecklingsplanering av skolan*

Utbildningsväsendets enhetlighet och likvärdiga standard stöds av den övergripande centrala utvecklingsplaneringen, som nära knyts till forsknings- och utvecklingsarbete av olika slag.

Det övergripande utvecklingsarbetet kan gälla målen för utbildningen och hur läroplanernas mål skall kunna förverkligas. Det kan gälla målbeskrivningar med vad därtill hör av analyser och metodutveckling av beskrivnings- och tolkningsmodeller.

Utvecklingsarbetet gäller inte bara undervisningsmetodik och inlärningspsykologi. Det är även viktigt att utröna vilka förutsättningar i fråga om exempelvis skolans miljö som gynnar elevernas personliga och sociala utveckling liksom hur skolans organisation och miljö kan påverka inlärningens förutsättningar och undervisningens effekter.

Andra exempel på utvecklingsarbete av övergripande karaktär är utveckling av planeringsmodeller som underlättar flexibel resursanvändning och omprioriteringar för bättre måluppfyllelse, studium av den fysiska arbetsmiljön såsom skollokalisering, skolenheternas storlek, lokalutformning, utrustning samt läromedelsutformning och läromedelsorganisation.

Resultatet från detta utvecklingsarbete centralt och lokalt bör samlas och spridas genom central information och rådgivning till kommunerna. Exempel på frågor som kan tas upp är urval och behandling av lärostoff, undervisningsformer och arbetssätt, åtgärder för att stimulera elevernas motivation och aktivitet, undervisningens konkretion och individualisering, samarbete etc. Exempel kan också ges på de olika ämnenas anknytning till samhället och hur innehållet kan utformas så att det tillfredsställer elevernas

behov av verklighetsupplevelser och ger dem erforderliga kunskaper och färdigheter. Inte bara innehållet i undervisningen utan även arbetssättet behöver uppmärksammas. Detsamma gäller skolans icke timplanebundna verksamhet. I avsnitt 3.6.5 behandlas behovet av allmän rådgivning och service.

Genom den centrala utvecklingsplaneringen kan också förändringar aktualiseras i de övergripande målen och riktlinjerna för skolan. Den statliga skolmyndigheten kan med anledning härav föreslå regeringen att riksdagen får ta ställning till förslag till förändringar.

Utvecklingsarbete är en uppgift på samtliga nivåer inom skolverksamheten. Hur mycket kommunerna skall ombesörja, hur mycket som skall utföras inom den statliga skolmyndigheten och hur mycket som skall läggas ut till vetenskapliga institutioner m. fl. är en bedömningsfråga, där förutsättningarna kan växla från tid till annan. Den övergripande planeringen av utvecklingsarbetet måste dock bli en uppgift för den statliga skoladministrationen.

3.6.2 *Läroplaner och läroplansutveckling*

Även om vissa delar av det pedagogiska utvecklingsarbetet liksom det därpå byggande mera detaljerade lokala kursplanearbetet och undervisningsplaneringen kan och bör genomföras i kommunerna, måste övergripande och långsiktiga läroplansfrågor behandlas inom ett utvecklingsarbete som styrs direkt på central nivå. Skolöverstyelsen bör därför ha resurser för en översiktlig läroplansuppföljning och därtill knuten utveckling av läroplanerna.

Uppföljningsarbetet har läroplanerna som utgångspunkt och syftar till att samla erfarenheter av verksamheten och att överväga nödvändiga förändringar och att göra skolans mål till realiteter i det dagliga livet i skolan. Förändringar i läroplanerna betingas av samhällsförändringarna och förändrade anspråk från avnämare och intressegrupper. Även nya forskningsrön och andra erfarenheter måste få avspeglas i en gradvis förnyelse av läroplanen. Det långsiktiga läroplansarbetet inriktas på att man i största möjliga utsträckning försöker genomföra successiva förändringar. Åtgärderna på kort sikt kan bl. a. vara modifieringar i läroplanen, t. ex. nya anvisningar eller planeringsexempel, framställning av fortbildningsmaterial och andra förslag om lärarfortbildning, uppslag för läromedelsutvecklingen, program för skolplanering, lokaler och utrustning samt allmän information.

3.6.3 *Personalutbildning*

Insatser på personalutbildningsområdet för att tillgodose kraven på enhetlighet och likvärdighet är betydelsefulla. Genom grundutbildning och fortbildning bör resultaten av det pedagogiska utvecklings- och forskningsarbetet omsättas i skolverksamheten så snabbt som möjligt. Medan staten är huvudman för grundutbildningen av huvudparten av skolpersonalen bör kommunerna ha ansvaret för fortbildningen. Statens ansvar för läroplanerna,

skolans utvecklingsplanering och utvärdering innebär att staten måste ha möjlighet att påverka fortbildningen. Det statliga ansvaret i fråga om fortbildning bör emellertid i första hand avse de allmänna riktlinjerna för fortbildningen samt samordning och bistånd med rådgivning och service vid fortbildningens uppläggning i den omfattning kommunerna önskar.

Staten bör liksom nu svara för den grundläggande skolledarutbildningen. Behovet av sådan utbildning kommer att bli stort vid ökat lokalt ansvar för skolan. Denna utbildningsverksamhet bör vara kontinuerlig och måste spänna över ett brett ämnesområde och ha tillgång till kvalificerade resurser. Den bör bygga på de behov som växer fram i ett samspel mellan stat och kommun ifråga om skolans utveckling.

3.6.4 *Uppföljning och utvärdering*

Uppföljning och utvärdering är moment i planerings- och beslutsprocessen inom skolan som syftar till att granska utfallet av vidtagna åtgärder och ge underlag för beslut om ändrade åtgärder eller nya handlingsprogram. Varje organisatorisk nivå bör svara för den utvärdering som hänför sig till nivåns ansvarsområde. Den centrala utvärderingen bör sålunda avse den insamling, bearbetning och analys av information som krävs för statsmakternas ställningstaganden rörande t. ex. skolans mål, innehåll, enhetlighet, resultat och resurser. Den bör härigenom också utgöra en kontroll av om den aktuella ansvarsavvägningen inom olika områden mellan stat och kommun är riktig. Mer konkret innebär denna del en kontroll av om den aktuella utformningen av författningar och andra styrande föreskrifter på skolans område och tillämpningen av dessa stämmer överens med de olika centrala mål för och krav på skolan som staten fastlagt.

3.6.4.1 Lokal utvärdering

Utvärderingen utgör en naturlig del av verksamheten, dvs. den är ett underlag för den lokala planeringen i skolan. Detta gäller både lärare, arbetsenheter och skolenheter å ena sidan och kommunen som helhet å den andra.

Utvärderingen bör bl. a. mynna ut i en inventering av de behov som man bör ta hänsyn till vid resursfördelningen. Information bör inhämtas om den omgivande sociala miljön, elevgruppernas sammansättning, skolans lokaler och den fysiska miljön som helhet, skolans personaltillgång m. m. Information måste också samlas om skolarbetets uppläggning och resultat. Den fortlöpande uppföljningen och utvärderingen är en förutsättning för lokal förnyelse och utveckling av skolans verksamhet.

3.6.4.2 Central utvärdering

Med central utvärdering avses den insamling, bearbetning och analys av information om skolan som krävs för statsmakternas ställningstaganden i övergripande frågor.

Den centrala utvärderingen avser skolans resurser och organisation samt

skolans verksamhet och dess resultat. Analyser av skolans resurser och deras utnyttjande bör belysa ramarna i fråga om dimensionering, organisation och resurser samt utbildningsutbudet i form av skoltyper, linjer och kurser. Tillgång på lokaler och personal liksom en beräkning av långsiktiga behov resp. försörjning med resurser av olika slag bör också ingå i utvärderingen.

Analyserna av skolans verksamhet bör avse utbildningens anpassning till behov i samhälle och arbetsliv, resursfördelning och resursanvändning, däribland framför allt personalen, olika grupperingar i undervisningen, avvägningen mellan undervisning och annan verksamhet liksom läromedelsanvändningen.

Skolans resultat bör analyseras sett från individens, skolans och samhällets synvinkel: utbildningseffekter på skilda livskvaliteter ("levnadsnivå") i vuxen ålder vad avser arbetsliv, samhälle och fritid, självförtroende, intressen och attityder, förmåga till samarbete med andra osv.

Vissa allmänna krav bör ställas på den centrala utvärderingen. Den skall avse sådana frågor som är av intresse för central statlig nivå, men den får inte utformas så att den begränsar kommunernas frihet att utforma skolans verksamhet. Den får inte heller utformas så att den blir administrativt betungande. Så långt möjligt bör därför den lokala utvärderingens resultat utnyttjas. Även om den lokala utvärderingen sker utan detaljerade centrala anvisningar eller modeller bör staten kunna utnyttja resultat och erfarenheter från den lokala utvärderingen. Den statliga utvärderingen bör resultera i råd och stöd till kommunerna att läggas till grund för åtgärder av skilda slag.

Dessa krav innebär att den centrala utvärderingen måste vara översiktlig och i första hand syfta till att förse statsmakterna med information och underlag för beslut om skolans inriktning, utformning och resurser på längre sikt. En minskning av den tidigare statliga detaljstyrningen genom läroplan och läroplanssupplement, standardprov m. fl. får inte ersättas med sådan central prov- och enkätverksamhet som i själva verket verkar låsande för skolans arbetssätt och innehåll.

3.6.4.3 Central service för lokal utvärdering

Den service i fråga om uppföljning och utvärdering som den centrala skoladministrationen bör erbjuda kommunerna innefattar information och rådgivning samt tillhandahållande av underlag för lokala prov och andra instrument. De statliga insatserna i fråga om service till kommunernas uppföljning och utvärdering av skolverksamheten måste knytas till motsvarande insatser i fråga om fortbildning av skolpersonal och utgöra initiativ och stimulans till lokalt pedagogisk utveckling.

Den service som bör ges får inte utformas så att den får en starkt styrande effekt som inskränker det lokala ansvaret. I stället bör den stimulera det lokala utvecklingsarbetet.

3.6.5 *Allmän rådgivning och service*

Rådgivning och service från statens sida bör i första hand riktas till kommunen och inte till enskilda rektorsområden eller skolenheter. Beroende

på behovet och önskemålen i de enskilda kommunerna kan det finnas anledning att den statliga skoladministrationen erbjuder service även på andra områden än de som tidigare behandlats i detta avsnitt. Det kan här röra sig om service i fråga om administration, juridik, statistik, skolbyggnation, läromedel m. m. Behovet av rådgivning och service blir beroende av vilka egna resurser kommunerna förfogar över för här avsedda områden. Denna verksamhet blir troligen viktigast för de små kommunerna.

3.6.6 *Kommunal samverkan*

Vid sidan av den statliga skoladministrationen och andra statliga serviceorgan (för t. ex. läromedelsförsörjning, fortbildning och provkonstruktion) kan samverkan mellan kommunerna bidra till att skolsystemet blir enhetligt och att medborgarna i landets olika delar erbjuds en likvärdig utbildningsstandard. Som exempel på möjlig sådan kommunal samverkan kan nämnas

- gemensamt utvecklingsarbete på läromedelsområdet: upphandling, läromedelsorganisation, specifikation och krav på läromedel osv.,
- fortbildning av skolpersonal,
- ekonomisk förvaltning,
- informationsfrågor: samordnad statistikproduktion, datorservice etc. samt
- personaladministration: personaladministrativa system, meritregister, meritvärdering etc.

3.6.7 *Sammanfattning*

Ansvaret för ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard vilar i sista hand på staten. Även kommunerna har ansvar härför. Vi har i detta avsnitt framhållit att bl. a. utvecklings- och läroplansarbetet är viktiga instrument för att upprätthålla enhetlighet och likvärdighet i skolan. En utökning av det lokala inflytandet över och ansvaret för skolan förutsätter också att den kopplas till en kontroll eller utvärdering. Skolans mål och innehåll i stort fastställs i sista hand av riksdagen. Förverkligandet av detta mål förutsätter stora insatser av resurser. Det är därför självklart att man kontinuerligt utvärderar verksamheten. Vikten av en kontinuerlig och systematisk utvärdering förstärks i takt med en minskad central reglering i olika skolfrågor.

Vi har understrukit att utvärderingen skall ske på alla nivåer i skolorganisationen. Om den lokala utvärderingen följer upp att resursfördelningen tar sikte på de svaga elevernas behov kan detta bli ett viktigt instument för att skapa likvärdighet i utbildningen. Statens utvärderingsansvar skall relateras till statens ansvar för skolans mål och innehåll, dess enhetlighet och likvärdighet samt den långsiktiga planeringen av skolan.

Viktigt är att resultaten från utvärderingen liksom från utvecklingsarbetet sprids och omsätts i skolverksamheten. Ett grundläggande inslag i arbetet på skolans utveckling är att erforderliga ändringar successivt kan ske i lärarutbildningens innehåll och utformning. Viktigt är också att fortbildningen av *all* skolpersonal får ett innehåll som är väsentligt för skolans utveckling.

3.7 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Utredningens direktiv pekar på att det på sikt är en genomgripande omfördelning av ansvaret för skolan som man vill åstadkomma. Kommunerna bör få ett väsentligt – kanske avgörande – inflytande främst i frågor rörande skolans organisation, administration och ekonomi, dvs. *ett kommunalt driftansvar för skolan.*

Detta kommunala driftansvar måste balanseras av ett statligt ansvar för skolans mål samt bibehållande av ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard. Staten skall även framdeles ansvara för den övergripande planeringen av skolans utveckling.

En fördelning av ansvaret på ovan angivet sätt innebär ett samlat och totalt ansvar för skolans drift på kommunerna och ett motsvarande statligt ansvar för skolans mål, enhetlighet och utveckling. En sådan fördelning bör enligt vår mening inte bara skapa praktiska förutsättningar för en rationell drift och verksamhet i övrigt utan också skapa helt andra förutsättningar än för närvarande att engagera medborgarna samt skolans personal, föräldrar och elever i skolans verksamhet.

En ändring av den nuvarande ansvarsbilden i skolväsendet får stora principiellt viktiga konsekvenser. Detta talar för ett stegvis genomförande av sådana åtgärder som leder till den ovan redovisade ansvarsfördelningen. De erfarenheter som därvid görs successivt får sedan bli vägledande för i vilken takt och hur långt man bör gå i riktning mot ett kommunalt driftansvar för skolan.

4 Ramtimplan och översiktliga kursplaner för grundskolan

4.1 Inledning

Då 1957 års skolberedning i juli 1961 lade fram sitt huvudbetänkande (SOU 1961:30) Grundskolan presenterade skolberedningen samtidigt ett därtill hörande läroplansbetänkande (SOU 1961:31). Detta läroplansförslag innebar en genomgripande förändring av det dittills rådande systemet. De tidigare skilda läroplanerna för folkskolan, realskolan, försöksskolan, den kommunala flickskolan och den kommunala realskolan ersattes av en enda läroplan för de åldersgrupper som tidigare omfattats av dessa skolformer. Tidigare detaljreglering i fråga om arbetets organisation, lärartjänster, statsbidrag m. m. behölls i princip oförändrade.

Samtidigt som grundskolan började genomföras startade skolöverstyrelsen en läroplansuppföljning, dvs. kontinuerlig insamling av erfarenhet från tillämpningen av den nya läroplanen och till denna hörande bestämmelser. Det dröjde heller inte länge förrän erfarenheter av skilda slag, främst i fråga om elevernas val av studievägar genom högstadiet, gav skolöverstyrelsen anledning att påbörja och genomföra en revision av 1962 års läroplan för grundskolan, Lgr 62. I november 1967 överlämnade skolöverstyrelsen till regeringen ett förslag till revision av Lgr 62. Detta reviderade förslag (Lgr 69) innebar bl. a. att ytterligare ett steg togs i utvecklingen av en läroplan som ger skolan och lärarna ökade möjligheter att planera och bedriva undervisningen i överensstämmelse med elevernas förutsättningar i olika avseenden. Men alltjämt kvarstod detaljregleringen i fråga om arbetets organisation, klass- och gruppindelning, lärartjänster samt statsbidrag m. m. Därmed kvarstår också svårigheterna för skolan och lärarna att efter bedömning av elevernas individuella förutsättningar och behov ordna undervisningen och skolans arbete så att varje enskild elev får så stort utbyte som möjligt av sin skolgång. Lgr 69 infördes successivt från och med läsåret 1970/71. Från höstterminen 1972 har Lgr 69 tillämpats i landets alla grundskolor.

Erfarenheterna av Lgr 69 visade tidigt på delvis andra effekter än de avsedda. Genomförandet och tillämpningen var i vissa fall förenade med svårigheter. Exempel härpå är införandet av s. k. praktiska ämnen på mellanstadiet, konstruktionen av tillvalsämnen på högstadiet samt avsaknaden av ett praktiskt och laborativt arbetssätt. Det senare uppmärksammades tidigt bl. a. av riksdagen (rskr 1972:287 och rskr 1974:120).

Läroplanen är skolans centrala dokument och i skenet av senare erfarenheter är det knappast förvånande att under åren ett stort antal förslag har lagts

fram till förändringar och förbättringar i Lgr 69. I samband med propositionen (1975/76:39) om skolans inre arbete uttalade föredragande statsrådet (s. 333) att tiden nu var inne att uppdra åt skolöverstyrelsen att göra en översyn av Lgr 69 med beaktande av riksdagens vid skilda tillfällen gjorda uttalanden i läroplansfrågor samt de ändrade förutsättningar som riksdagens beslut om skolans inre arbete skulle medföra. Skolöverstyrelsen erhöll detta uppdrag genom ett regeringsbeslut 1976-06-03.

Skolöverstyrelsens arbete har bedrivits med stor öppenhet och under kontinuerlig medverkan av representanter för så många olika intressen som möjligt på området. Förslaget till reviderad läroplan avlämnades av skolöverstyrelsen till regeringen 1978-04-13. I väsentliga avseenden har skolöverstyrelsen baserat detta läroplansarbete på de tankar och idéer som vi presenterade i vårt betänkande (SOU 1975:9) Individen och skolan.

Efter ikraftträdandet av en ny läroplan fordras viss tid innan man kan börja dra några slutsatser av de erfarenheter som görs av den nya läroplanen. De förändringar i grundskolans organisation och arbetssätt som SIA-reformen kommer att ge upphov till bör studeras systematiskt och utvärderas innan ett framåtsyftande läroplansarbete på nytt inleds.

Under dessa förhållanden har vi funnit att det inte nu finns anledning att arbeta med förslag till ytterligare läroplansförändringar. Inte minst mot bakgrunden av erfarenheterna i fråga om läroplansutveckling är det däremot enligt vår mening angeläget att man på olika sätt underlättar försöksverksamhet som led i läroplansarbetet. På så sätt kan skolans utveckling främjas genom att man tar till vara det intresse och den kunnighet som finns rikt företrädd bland förtroendevalda, skolledare, lärare, elever och målsmän. En av huvudtankarna bakom SIA-reformen är att påbörja en utvecklingsprocess i den enskilda skolan. Genom reformen ges stora möjligheter att planera och organisera arbetet så att det bäst passar de lokala förhållandena. För att nå detta mål är det angeläget att man på många skolor bedriver försök i ett eller annat avseende.

Vi utgår därför från att de som önskar bedriva försöksverksamhet med läroplansalternativ med ytterligare lokal frihet i förhållande till den nya läroplanen får göra detta. Vi vill dock framhålla att denna eventuella försöksverksamhet bör bli systematisk och allsidig. Den bör utvärderas innan den kan läggas till grund för nya ställningstaganden.

I det följande ger vi synpunkter på en fortsatt läroplansutveckling efter den läroplan som har föreslagits av skolöverstyrelsen 1978-04-05. Vi behandlar läroplanernas roll och krav som kan ställas på timplanerna samt förslaget från skolöverstyrelsen till läroplansöversyn och möjligheterna att i fortsättningen vidareutveckla detta förslag.

4.2 Timplaner och kursplaner

För att underlätta läsningen inleds detta avsnitt med en terminologisk översikt.

Begreppet *läroplan för grundskolan* kan i dagligt språkbruk dels avse av statsmakterna fastställda regler för grundskolans innehåll och utformning, dels den tryckta publikationen som utöver dessa regler också innehåller av

skolöverstyrelsen utfärdade allmänna anvisningar för skolans verksamhet samt anvisningar och kommentarer till undervisningen i de olika ämnena. Statsmakterna har fastställt grundskolans

mål och riktlinjer,
timplan och
mål och huvudmoment för olika ämnen.

Mål och huvudmoment för olika ämnen utgör tillsammans respektive ämnes *kursplaner*.

Den av skolöverstyrelsen utgivna publikationen Läroplan för grundskolan (Lgr 69) är uppdelad på en *allmän del* och en *supplementdel* utgiven i häften av varierande omfång. De båda delarna innehåller följande avsnitt

Beslutade av statsmakterna	Efter bemyndigande utarbetade av skolöverstyrelsen
I allmän del	
Mål och riktlinjer	Allmänna anvisningar för skolans verksamhet
Timplaner	
Kursplaner (mål och huvudmoment) för ämnen	Anvisningar och kommentarer till undervisningen i olika ämnen
II Supplementdel	
	Kompletterande anvisningar, kommentarer och exempel till kursplanerna och till vissa avsnitt i allmänna anvisningar för skolans verksamhet

Timplanerna i Lgr 69 anger en *fast* undervisningstid för eleverna i de olika ämnena för varje årskurs för sig. Undervisningstiden anges i tidsmåttet *veckotimmar* som motsvarar 40 minuter. En timplan som anger undervisningstiden för varje årskurs kan sägas vara *årskursindelad*, medan en timplan som anger en summatid för ett antal årskurser inom ett stadium kan sägas vara *stadieindelad*. Om undervisningstiden anges i timmar om 60 minuter per vecka i stället för i veckotimmar kan tiden sägas vara uttryckt i *klocktimmar*.

I en *ramtimplan* anges undervisningstiden som en tidsram för ämnen eller grupper av ämnen. På visst sätt kan en stadieindelad fast timplan sägas vara en ramtimplan eftersom tiden för varje årskurs för sig kan variera. Summerat över årskurserna inom stadiet måste tiden bli den som anges i den stadieindelade timplanen.

Kursplanerna (mål och huvudmoment) kan vara mer eller mindre utförliga. *Översiktliga kursplaner* ger stor frihet att utforma den lokala undervisningsplaneringen. En läroplan innehållande mål och riktlinjer, ramtimplaner och översiktliga kursplaner kan sägas vara *summarisk*.

I följande avsnitt behandlas läroplanernas roll för undervisningsplaneringen.

4.2.1 *Läroplanernas roll*

Skolans mål, innehåll och verksamhet regleras i läroplanen. Lgr 69 är jämförelsevis allmänt hållen och ger den enskilde läraren en stor frihet att själv utforma sin undervisning. Lärarens intresse, kunnighet och personlighet är därför av betydelse för hur klassens eller gruppens arbete kommer att te sig.

För att underlätta lärarnas uppgift har skolöverstyrelsen utarbetat ett antal s. k. supplement till läroplanen. Dessa avsågs på intet sätt vara bindande för lärarna. De skulle endast ge hjälp och vägledning vid tolkningen av den mer allmänt hållna läroplanen. Supplementen har emellertid kommit att få en avsevärt mer styrande verkan än vad som var avsikten med dem. Härtill bidrar också att åtskilliga läromedelsproducenter följt supplementens uppläggning av arbetet inom det aktuella området.

En annan viktig bidragande orsak till att skolan i så relativt ringa omfattning, som faktiskt är fallet, utnyttjat den frihet som läroplanen ger är säkerligen det ansvar som skolledare och lärare känner inför elever och målsmän. Om en förändrad studiegång och nya arbetsmetoder visar sig medföra sämre resultat, går detta nästan helt ut över eleverna i form av sämre förutsättningar för vidare studier, svårigheter vid övergången till högre stadium, i samarbetet med nya klasskamrater etc. Läraren är också medveten om att föräldrar och elever ställer krav på innehållet i och formerna för undervisningen. Av dessa skäl känner läraren en viss trygghet i vetskapen om att han följt av skolöverstyrelsen utarbetade supplement. Därigenom har supplementen, liksom för övrigt också anvisningar från skolöverstyrelsen, kommit att bli alltför styrande både för läromedelsproduktionen och för själva undervisningen.

Läroplanerna skall ge frihet att utforma skolans verksamhet efter lokala behov men samtidigt måste de utformas så att den grundläggande principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard för landets alla delar tillgodoses. Dessa två krav kan enligt vår mening förenas om mål och riktlinjer för skolans arbete uttrycks så klart att de blir styrande, medan medlen, framför allt undervisningstid och metodik, får anpassas efter lokala förhållanden.

Fördelningen av ansvaret för skolan mellan stat och kommun bestäms bl. a. av hur läroplanerna utformas. Vi har i betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan behandlat läroplanernas roll och därvid diskuterat förändringar i timplaner och kursplaner som skulle möjliggöra ett ökat inflytande för kommuner och skolor över den direkta utformningen av skolverksamheten. Med en sådan anordning skulle flera syften nås.

Skolans verksamhet måste utformas så att varje enskild elevs personliga utveckling gynnas och så att elevens behov av kunskaper tillgodoses. Särskilt måste skolan ha möjlighet att sörja för att de i olika avseenden svaga och utsatta eleverna får så mycket stöd och hjälp som de behöver. I grundskolans mål och riktlinjer uttrycks detta på följande sätt: "Ett särskilt ansvar har skolan för de elever som av fysiska, psykiska eller andra skäl har svårigheter i skolarbetet." Även i propositionen om skolans inre arbete understryks en sådan prioritering. "- - - möjlighet till personlig utveckling är viktig för alla elever, men skolan har ett särskilt ansvar gentemot de elever som har

svårigheter i skolarbetet". "- - - det främsta syftet med förstärkningsresursen är att förbättra situationen för de elever som har svårigheter i skolarbetet".

De som arbetar i skolan och själva tar del i dess dagliga liv har större möjligheter än andra att genom egna iakttagelser och erfarenheter lära känna de behov som finns vid skolan eller i kommunen och vilka elever som behöver särskilt stöd. De bör därför har lättare än andra att själva bedöma och fatta beslut om hur tillgängliga resurser bäst skall disponeras för att insatserna skall bli till så stor nytta som möjligt för eleverna. Genom en viss frihet vid den pedagogiska planeringen får skolan rimligen ökade möjligheter att – obunden av föreskrifter i detalj – vidta just de åtgärder som den enskilde eleven kan behöva. Skolan får lättare att hjälpa just dem av eleverna som mest och bäst behöver stöd. Sådana krav på likformighet, standardisering och detaljerade föreskrifter som kan utgöra hinder för skolan att utforma verksamheten med större hänsyn till lokala förutsättningar bör därför slopas. I kapitel 3 har vi utförligt behandlat frågan om avvägning mellan krav på enhetlighet och på rörlighet.

En förutsättning för att skolans verksamhet och organisation skall kunna byggas upp efter lokala behov är att läroplanerna liksom den information som skolöverstyrelsen ger i undervisningsfrågor utformas så att personal, elever och föräldrar får ökade möjligheter att påverka verksamheten och organisationen.

I betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan betonas att en förändrad ansvarsfördelning bör kunna främja en fortsatt pedagogisk utveckling med syfte att bl. a. minska spännvidden i skolan mellan de bäst respektive de sämst lottade vad avser studieförutsättningar och utbyte av skolgången.

Det är angeläget att läroplanerna utformas så att man erhåller goda förutsättningar för att nå de för skolan fastställda målen. Tillämpningen av läroplanerna är emellertid beroende även av andra centrala bestämmelser och regelsystem, t. ex.

skollag,
skolförordning,
bestämmelser om statsbidrag och
avtal av skilda slag

Läroplanernas betydelse för utformningen av skolans verksamhet får inte ges för stor vikt så länge skolans organisation, resursanvändning, administration och statsbidragssystem regleras centralt i detalj. I det följande behandlas bl. a. de förutsättningar som måste föreligga för att läroplanen ska ge möjlighet att lokalt och individuellt utforma skolans verksamhet.

4.2.2 *Krav på timplaner och kursplaner*

Vi konstaterar i betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan att de nuvarande kursplanerna faktiskt har en sådan utformning att det finns betydande frihet för skolan och lärarna att anpassa kursinnehållet genom lokalt utformade studieplaner för eleverna. Vid utarbetandet av kursplanerna bedömdes detta vara en av förutsättningarna för att nå goda resultat i undervisningen och för en fortsatt utveckling av skolarbetet. Enligt vår mening har nuvarande kursplaner en sådan utformning att elever och lärare i

lärare i stor utsträckning får besluta om innehållet i undervisningen. I denna mening är nuvarande kursplaner (Lgr 69) väl anpassade till en ramtimplan. I nämnda betänkande sägs också att den frihet kursplanerna ger inte har kunnat utnyttjas beroende på att dagens skola i stor utsträckning inrutas genom regler och bestämmelser i timplaner, förordningar och anvisningar.

Vissa allmänna krav bör enligt vårt betänkande (SOU 1975:9) Individen och skolan ställas på timplanerna

- Det bör finnas utrymme för individuella studiegångar för att öka de lokala möjligheterna att ta hänsyn till den enskilde eleven. Variationerna (ökning eller miskning av timtalen) bör ske inom vissa ramar och kan avse hela terminer, läsår eller kortare perioder.
- Det bör finnas möjligheter till omfördelning av undervisningstiden mellan färdighetsämnen, orienteringsämnen och estetisk-praktiska ämnen likaväl som mellan skilda ämnen inom dessa grupper.
- Förutom jämkning mellan årskurser och stadier bör även jämkning kunna ske inom terminer och årskurser för att möjliggöra periodläsning.
- Skolstyrelsen bör kunna besluta om viss avvikelse från den reguljära timplanen beträffande fördelning av undervisningstid och tid för andra aktiviteter inom den samlade skoldagen.
- Timplanen bör medge minskning eller ökning av elevernas undervisningstid per årskurs inom vissa ramar liksom omfördelning av undervisningstiden mellan årskurser.

Enligt utredningens mening gäller dessa krav alltjämt. De är sålunda väl ägnade att ligga till grund för den fortsatta utvecklingen.

Redan i dag kan mindre jämkningar mellan årskurserna göras. De är emellertid inte vanliga. Orsakerna härtill har berörts i det föregående. Även möjligheterna till jämkning i form av nedsättning av undervisningstiden har använts i begränsad utsträckning, sannolikt främst av organisatoriska skäl.

Genom att skilja timplanens reglering av elevernas undervisningstid från regleringen av personalresurser (lärartid) skapas bättre förutsättningar för att utforma en timplan som svarar mot de ovan angivna kraven och som står i god överensstämmelse med de grundläggande principerna i våra direktiv. En sådan frikoppling av lärarveckotimmar från timplanen påbörjas genom SIA-beslutet och det nya statsbidragssystemet. Timplanerna kommer inte heller att som tidigare innehålla regler om undervisningsgruppernas storlek. Dessa kommer att, inom en given totalram, kunna variera enligt lokala bedömningar och beslut.

4.2.3 *Remissinstansernas synpunkter på ramtimplaner*

Bland de frågor och diskussionspunkter som avslutade vårt betänkande (SOU 1975:9) Individen och skolan fanns följande med anknytning till ramtimplaner

- Hur vida kan ramarna göras utan att enhetligheten i skolsystemet äventyras, t. ex. jämförbarheten vid intagningen i gymnasieskolan?
- Vilka jämkningar (ämnen, antal veckotimmar) kan i första hand komma i

fråga för enskilda elever och för elevgrupper?
- Vilka möjligheter skulle en tillämpning av ramtimplan, framför allt i glesbygd, kunna ge för anpassning av skolverksamheten till lokala förhållanden, t. ex. skolskjutsar, håltimmar och väntetider?
- Skulle en ramtimplan underlätta ett lokalt utvecklingsarbete i fråga om skolans innehåll och utformning, t. ex. införande av engelska tidigare eller senare än årskurs 3, utarbetande av lokala studieplaner i olika ämnen osv?
- Var bör beslut om timplanejämkningar för grupper av elever respektive för enskild elev ligga? Hos arbetslagen, skolledningen, skolstyrelsen eller hos någon annan?

Dessa frågor är alltjämt lika väsentliga och aktuella för en bedömning av hur långt man kan gå med en generalisering av läroplanen utan att man äventyrar kraven på att skolsystemet skall vara enhetligt och ge en likvärdig standard. En god belysning av denna svåra avvägningsfråga erhålls i de yttranden över betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan som kommit in till utredningen.

Enligt remissvaren råder allmän enighet om behovet av en utvidgad tillämpning av jämkningar för enskilda elever och förhållandevis stor enighet om behovet av jämkad studiegång för grupper av elever och klasser, särskilt om jämkningen gäller kortare tid. En klar majoritet av remissinstanserna instämmer i utredningens förslag om ramtimplaner. Många remissinstanser anser att uppslaget är oprövat och förordar att försöksverksamhet får föregå ett slutgiltigt förslag om ramtimplan.

Bland synpunkter från remissinstanserna kan nämnas följande:

- En eventuell försöksverksamhet med ramtimplaner bör även omfatta möjligheten att knyta variationerna i timtalen till ämnesgrupper i stället för till enskilda ämnen.
- Jämkningar måste tillämpas med försiktighet, eftersom de medför ökad administration och leder till ökade kostnader för stödundervisning vid flyttning.
- Det blir lättare att i glesbygd skapa en mera rationell skolskjutsorganisation.
- Jämkning bör medges beträffande timtalen för stadium, men inte i fråga om timtalen för hela grundskoletiden.
- En ramtimplan skulle kunna utnyttjas i syfte att göra besparingar genom att man genomgående väljer den nedre gränsen inom ramtimplanens tidsramar för ämnen eller grupper av ämnen.
- En ramtimplan skulle kunna komma att äventyra såväl en likvärdig utbildningsstandard som anställningstryggheten för lärarna. Undervisningsdelen inom lärarnas tjänstgöring kan komma att behöva varieras.
- Arbetsvolymen för den kommunala skoladministrationen ökar när lokala timplaner skall utarbetas och fastställas för rektorsområden och skolenheter.

Remissinstansernas uppfattning går isär i fråga om var beslut skall fattas om ramtimplanens tillämpning och om jämkning. Somliga anser att enbart skolstyrelsen bör fatta beslut om jämkning. En del menar att besluten bör

fattas av den lokala skolledningen. Andra anser att vissa beslut om jämkning skall fattas av skolstyrelsen, medan andra beslut bör fattas av den lokala skolledningen.

4.3 SIA-beslutet och läroplansöversynen

Genom SIA-beslutet, beslutet om ett nytt statsbidragssystem och kommande beslut med anledning av översynen av läroplan för grundskolan tas steg mot en ramtimplan och kursplaner som anpassas till en sådan timplan. I det följande återges några exempel på förslag som behandlats inom skolöverstyrelsens läroplansöversyn.

I arbetet med läroplansöversynen övervägdes möjligheterna att ange undervisningstiden per vecka i klocktimmar i stället för i lektioner. Ett neutralt tidsmått är inte bundet till skoldagens utformning i fråga om organisation, schema etc. Det ger en frihet att utforma skolans arbetsordning lokalt. En övergång till att ange tiden i klocktimmar är också en konsekvens av den samlade skoldagen. Det är inte naturligt att ange tiden för den icke timplanebundna verksamheten under den samlade skoldagen i antal "lektioner" eller "veckotimmar". I det av skolöverstyrelsen framlagda förslaget till reviderad läroplan har man därför stannat för att ange undervisningstiden per vecka i klocktimmar.

Enligt förslaget till nytt statsbidragssystem beräknas förstärkningsresurserna per elev. Därigenom blir en del av resurstilldelningen neutral i förhållande till den pedagogiska organisationen. Sambandet mellan elevtimmar och förstärkningsresurs upphör. Det ger skolan, dvs. elever, lärare och skolledning, större frihet att utforma skolans pedagogiska organisation allt efter en på lokal kännedom grundad bedömning av elevernas behov.

Basresurserna beräknas i moduler av skolenheternas elevtal, oberoende av den senare faktiska indelningen i undervisningsgrupper inom skolenheten. Den lokala pedagogiska organisationen kan alltså utformas friare och mer verklighetsanpassat än i nuvarande system. Möjligheter skapas t. ex. för lokala beslut om samläsning mellan årskurser. Genom att detaljerade regler för undervisningsgruppernas sammansättning och storlek bortfaller blir det möjligt att anpassa dessa gruppers storlek efter den aktuella arbetssituationen. Härigenom kan det också i vissa lägen bli lättare att hålla samman en undervisningsgrupp över flera årskurser än som tidigare varit fallet.

Undervisningstiden för ämnen anges i skolöverstyrelsens läroplansförslag per stadium i stället för per årskurs. Detta medger variationer i de lokala årskursindelade timplanerna inom stadiets ram. Därigenom underlättas period- och koncentrationsläsning. Genom beslut av skolstyrelsen kan jämkning ske även mellan stadier. Sålunda kan undervisningen i engelska på lågstadiet flyttas till mellanstadiet, t. ex. genom att undervisningstiden i svenska ökar på lågstadiet och minskar på mellanstadiet.

I läroplansöversynen har man också stannat för att inte fastställa timtal för separata orienteringsämnen. Denna anordning finns redan i Lgr 69. Den har dock i förslaget till ny läroplan förts vidare och tillämpats mer konsekvent än i Lgr 69. Orienteringsämnena behandlas sålunda som ett blockämne med samlat timtal för varje stadium och gemensamt mål och gemensamma

huvudmoment. Därigenom underlättas periodläsning, samläsning mellan ämnen och projektorienterade arbetsformer med stort inslag av verklighetsstudier av samhälle och arbetsliv. I ett inledande skede kan skolöverstyrelsen behöva ge rekommendationer för det lokala planeringsarbetet i form av ramar för fördelningen av den gemensamma tiden på de olika orienteringsämnena.

En del av våra förslag och idéer i betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan går längre än vad som föreslås i skolöverstyrelsens läroplansöversyn. Det gäller t. ex. variationer i fråga om undervisningstiden *per ämne* för stadium respektive för hela grundskolan. I betänkandet Individen och skolan gavs exempel på en ramtimplan där undervisningen i svenska för hela grundskolan kunde variera mellan 61 och 69 veckotimmar. Motsvarande variationer angavs för andra ämnen. Enligt vårt exempel på ramtimplan i Individen och skolan skulle det också vara möjligt att variera elevernas undervisningstid *per årskurs* med högst fyra veckotimmar under timplanens maximitid. Som exempel kan nämnas att för vardera av årskurserna 7–9 skulle elevens undervisningstid kunna variera mellan 33 och 29 veckotimmar.

De variationer som kan åstadkommas genom den översyn som skolöverstyrelsen nu slutfört är som ovan nämndes flyttning av undervisningstid mellan årskurser inom stadium och, efter beslut av skolstyrelsen, mellan stadier. Bortsett från undervisning i vissa fall och anpassad studiegång i undantagsfall för vissa elever kommer den totala undervisningstiden att vara densamma för alla elever i varje årskurs och för alla ämnen/ämnesblock summerat över årskurserna 1–9.

Vi menar att det föreligger starka skäl för att pröva en större frihet i timplanen än vad skolöverstyrelsen gjort i läroplansöversynen. Detta kan ske om timplanen utformas som en ramtimplan där tiden för grupper av ämnen anges som en ram (maximi- respektive minimitid). Man bör också uppmuntra lokala initiativ att låta tiden per årskurs variera inom vissa tidsramar för grupper av ämnen. Denna fortsatta utveckling av en ramtimplan för grundskolan torde dock bli aktuell först sedan man fått någon tids erfarenhet av skolöverstyrelsens förslag 1978-04-05 till läroplan.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen (beslut 1977-06-30) medgivit försök på Öckerö med ramtimplan enligt vårt exempel i Individen och skolan. Försöket avser högstadiet och får bedrivas under en treårsperiod med början läsåret 1977/78. Utvärderingen av försöket bör kunna bli vägledande för andra kommuner som tar initiativ till försöksverksamhet.

4.4 Grundskolans organisatoriska struktur

Innan vi behandlar utformningen av ramtimplaner och översiktliga kursplaner vill vi beröra en del grundläggande frågor om

- tidpunkten för skolstarten,
- stadieindelningen,
- läsårets längd och indelning samt
- skolarbetsveckans längd.

4.4.1 *Skolstarten*

Frågan om vid vilken ålder eleverna kan börja skolan diskuterades av skolberedningen i betänkandet (SOU 1961:30) Grundskolan och av SIA-utredningen i betänkandet (SOU 1974:53) Skolans arbetsmiljö i anknytning till begreppet skolmognad. Det konstaterades av skolberedningen att den lämpliga åldern vid skolstarten är beroende av vilken typ av verksamhet som skolan anses böra inledas med. Skolberedningen konstaterade att så tidigt omhändertagande av barnen som från fem år skulle erbjuda under i övrigt gynnsamma förutsättningar många fördelar. Barnen får en efter sin ålder anpassad social fostran. Leken utnyttjas i utvecklingsfrämjande syfte. Iakttagelser av barnens beteende kan leda till medicinskt och psykologiskt ingripande som i annat fall skulle komma för sent. I direktiven för beredningen angavs dock klart att den inte skulle syssla med frågan om åldern för skolstarten. Beredningen betonade emellertid vikten av att förskoleväsendet byggdes ut.

SIA-utredningen (SOU 1974:53) ansåg det inte särskilt fruktbart att arbeta med skolmognaden som en gränslinje mellan förskolestadiet och lågstadiets början. Man underströk i stället behovet av samverkan mellan stadierna. Liksom skolberedningen menade SIA-utredningen att en individualiserad verksamhet i skolan för eleverna gör begreppet skolmognad överflödigt. Genom SIA-beslutet har skolmognadsprövning och skolmognadsklasser avskaffats.

Även genom en intensivare samverkan mellan förskola och grundskola kan skolstarten utformas mera individuellt. Utvecklingen mot en integration mellan den (för kommunerna) obligatoriska förskolan och grundskolan är jämförelsevis snabb. Från en ringa början i ett fåtal glesbygdsområden, där inledningsvis praktiska och organisatoriska skäl motiverade integrationen, har denna nu vidgats till att omfatta allt fler kommuner eller kommundelar. Till denna utveckling bidrar naturligtvis i hög grad de uppenbara pedagogiska fördelar som denna nära samverkan mellan förskolan och lågstadiet visat sig ha. Endast en jämförelsevis kort tid har nu förflutit sedan den obligatoriska förskolan genomfördes. Utvecklingen mot en mer omfattande samverkan sker redan nu spontant och på frivillighetens väg. Ytterligare värdefulla erfarenheter av samverkan bör inväntas innan en mer genomgripande organisatorisk förändring börjar övervägas. Vi vill därför inte nu föreslå någon förändring av bestämmelserna om skolstarten i den obligatoriska skolan.

4.4.2 *Stadieindelning*

Grundskolans indelning har sitt närmaste ursprung i 1946 års skolkommissions förslag. Med hänsyn till utvecklingspsykologiska, praktisk-pedagogiska och skolorganisatoriska omständigheter föreslog kommissionen att den nioåriga skolpliktstiden skulle indelas i tre tre-åriga stadier: låg-, mellan- och högstadierna. Stadierna skulle vara arbetsområden för de tre olika utbildade lärarkategorierna, småskollärare, folkskollärare och ämneslärare (SOU 1961:30). I skolberedningens förslag till grundskola bibehölls stadieindelningen, även om m[illegible]ågasatte om inte lärarutbildningen för låg- och

mellanstadierna skulle kunna vara gemensam.

Lärarutbildningsutredningen (LUT 74) har i en informationsskrift, Lärarutbildningens specialiseringsgrad (april 1977) diskuterat en bredare behörighet för lärartjänst i grundskolan. Man anser att klasslärar- respektive ämneslärarutbildningen i framtiden inte skall vara två från varandra skilda utbildningar. LUT 74 konstaterar att den översyn av Lgr 69 som pågick då man utarbetade informationsskriften troligen skulle leda till en minskning av antalet strikt stadie- eller årskurslokaliserade ämnen/moment. Läroplanen som grundval för stadieindelning skulle alltså sannolikt få minskad bärkraft enligt LUT 74. Skolöverstyrelsens förslag till reviderad läroplan för grundskolan har utformats så att huvudmomenten är gemensamma för stadierna.

Med hänsyn till LUT:s kommande förslag avstår vi från att ta ställning till grundskolans stadieindelning.

4.4.3 *Läsårets längd, indelning och inplacering under kalenderåret. Skolarbetsveckans längd*

Skolans arbetstidsfrågor sammanhänger nära med förhållandena på arbetsmarknaden. De är också utomordentligt komplicerade, något som illustreras av den redovisning som lämnas i dels skolberedningens betänkande (SOU 1961:30, s 408 ff), dels betänkandet (SOU 1967:14) Skolans arbetstider avgivet av skolans arbetstidsutredning. Frågorna sammanhänger också nära med en avtalsreglering av arbetstiderna för skolans personal.

Som framgår av denna kortfattade redogörelse måste man räkna med att läsårets längd, indelning och inplacering under kalenderåret liksom skolarbetsveckans längd i det väsentliga måste regleras genom centrala bestämmelser, eftersom de sammanhänger med kraven på ett enhetligt skolsystem. Vi har därför inte funnit tillräckligt starka skäl föreligga för att i ansvarsfrågan föreslå någon ändring av den fördelning som gäller i dag.

4.5 Utformningen av ramtimplan och översiktliga kursplaner

I anslutning till vad som sagts i det föregående har utredningen diskuterat hur ramtimplaner kan utformas och därvid kommit till följande överväganden.

Som vi konstaterat ovan har innehållsangivelsen (mål och huvudmoment) för skolarbetet i skolöverstyrelsens läroplansförslag utformats så att stor frihet ges att lokalt planera skolans verksamhet.

Skolöverstyrelsen räknar med att av styrelsen utgivna läroplanssupplement med anvisningar och uppslag för skolans verksamhet inte skall förekomma. I stället avser skolöverstyrelsen att sprida lokala uppslag och idéer genom sammanställning av rapporter och fortbildningsmaterial och på så sätt främja en rikare sammansatt och därigenom mindre uniformerad utformning av skolans arbete. Man kan med fog vänta sig att en så påtaglig minskning i den centrala styrningen av skolans arbete skall ge avsevärt ökat utrymme för lokala initiativ och individuell pedagogisk utvecklingsvilja.

Naturligtvis måste man räkna med att en sålunda ökad frihet – här liksom på andra områden – också är förenad med vissa risker som dock torde motverkas genom en ökad verksamhet i fråga om fortbildning, pedagogisk information och stimulans liksom av utvärdering både av enskilda försök och av skolans verksamhet i stort. Vi föreslår i annat sammanhang (kap. 8) att detta bör vara en väsentlig uppgift för den statliga skoladministrationen.

4.5.1 *Exempel på en ramtimplan*

Med utgångspunkt i skolöverstyrelsens förslag till regeringen om reviderad läroplan för grundskolan ges i det följande exempel på hur timplanen i läroplansförslaget kan modifieras så att den blir en ramtimplan. Härigenom öppnas bl. a. möjligheter att omfördela undervisningstid mellan olika ämnen liksom att minska antalet timmar per årskurs.

Exempel på ramtimplan för grundskolan

	Klocktimmar per vecka								
	Låg- och mellanstadierna (åk 1–6)			Högstadium (åk 7–9)			Summa (åk 1–9)		
	Max		Min	Max		Min	Max		Min
Svenska	36			6,5			42,5		
Maskinskrivning	–			1			1		
Matematik	18	61,5	54,5	7,5	21	17,5	25,5	82,5	72
Engelska	7,5			6			13,5		
Musik	5,5			2			7,5		
Bild	4			3			7		
Hemkunskap	–	28	24	4	19	16,5	4	47	40,5
Slöjd	7,5			4			11,5		
Gymnastik	11			6			17		
Orienteringsämnen[a]	24,5	24,5	21,5	20	20	17	44,5	44,5	38,5
Tillval	–			6	6	6	6	6	6
Summa	114	114	100	66	66	57	180	180	157

[a] I ämnesblocket ingår religionskunskap, samhällskunskap, historia, geografi, bilogi, kemi, fysik och teknik.

En ramtimplan enligt ovanstående exempel ger följande variationsmöjligheter:

a) Tiden för ämnena anges stadievis för årskurserna 1–6 resp. 7–9. Inom varje stadium kan tiden för ett ämne fördelas fritt på årskurserna. Den lokala timplanen måste dock utformas så att eleverna efter sex respektive tre år inom stadiet har fått den undervisningstid i respektive ämne som motsvarar högst maximitiden och minst minimitiden.

Det är alltså i och för sig möjligt att koncentrera engelskundervisningen till årskurserna 5 och 6 likaväl som att sprida den över årskurserna 1 till 6. Det är också möjligt att koncentrera engelskundervisningen på högstadiet till årskurserna 7 och 8 för att därigenom bereda orienteringsämnena ökat utrymme i årskurs 9. Undervisningen i dessa ämnen skulle då lättare kunna

läggas upp i projektform för verklighetsstudier av näringsliv och samhälle.

Skolstyrelsen bör kunna besluta om viss avvikelse från den reguljära timplanen genom omfördelning av tiden mellan stadier. Behovet härav torde emellertid bli begränsat, eftersom grundskolan enligt detta exempel förutsätts ha endast två timplaner (en för åk 1–6 och en för åk 7–9).

b) Inom varje stadium kan maximitiden jämkas nedåt för ämnena inom vissa ämnesgrupper (se klamrarna i timplanen). Det är alltså möjligt att på högstadiet göra bl. a. följande variationer.

	Alternativ				
	a	b	c	d	e
Sv+ms	7,5	6,5	5,5	7,5	7,5
Ma	7	6	6	6	6
Eng	6	5	6	6	4
Summa	20,5	17,5	17,5	19,5	17,5

Motiv för alternativ b, c och e kan t. ex. vara att man vill frigöra lärarresurser för en intensivare undervisning av svaga elever, t. ex. genom att för dem anordna mindre grupper. Förutsättningen är givetvis att kommunen får ett statsbidrag som beräknas utan hänsyn till av kommunen tillämpad timplanevariant.

Ramar för elevernas undervisningstid anges för grupper av ämnen inom respektive stadium. Det ger kommuner och skolor som väljer en lägre timplanetid än maximitiden friheten att välja både volym för och fördelning av minskningen på de i ämnesgruppen ingående ämnena. De lärarresurser som härigenom frigörs kan användas för stödundervisning och specialundervisning.

c) Den samlade stadietiden i exemplet kan variera för låg- och mellanstadierna från lägst 100 till högst 114 klocktimmar och för högstadiet från lägst 57 till högst 66 klocktimmar. Den totala timplanebundna elevtiden i varje årskurs kan alltså lokalt komma att variera inom ramen för den samlade skoldagen med i allmänhet högst några klocktimmar.

Vid en relativt jämn utläggning av jämkningsmöjligheterna skulle ramarna för årskurserna bli följande:

	Årskurs								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Timmar (60 min) per vecka								
Maximitid	13	16	20	21	22	22	22	22	22
Minimitid	11	14	18	19	19	19	19	19	19

I det exempel på en ramtimplan som vi här presenterar är det inte erforderligt att ange en maximi- och en minimitid per årskurs. Det bör kunna överlåtas åt skolstyrelserna att besluta om tiden per årskurs.

Med bibehållna lärarresurser medger detta möjligheter till en förstärkning

av lärartätheten i den reguljära undervisningen eller en större volym stödundervisning. Innebörden kan då sägas vara att en del av basresurserna i SIA-propositionens terminologi omvandlas till och kan behandlas som förstärkningsresurser. I kombination med friheten att bilda undervisningsgrupper (inga statliga regler förutsätts för gruppbildningar) medger detta att undervisningsgrupperna (klasserna) i vissa lägen kan sammanhållas åtminstone från årskurs 1 till årskurs 6.

d) Genom att årskurserna 1–6 i ovanstående exempel bildar ett "stadium" och det finns möjlighet att skapa lokala timplaner kan lärarna tjänstgöra inom en större årskursram. De idéer som framläggs i LUT:s informationsmaterial "Lärarutbildningens specialiseringsgrad" (1977) kan därigenom efter hand tillämpas. I skriften sammanfattas avsnittet om en bredare behörighet för tjänst i grundskolan på följande sätt:

"En flexibel användning av lärarna och en bredare behörighet för tjänst i grundskolan står i samklang med många tendenser och strävanden som kan urskiljas i dagens skola och samhälle: stadiebegreppets stegvisa förändring, arbetsrättsliga reformer, önskvärdheten av ökad balans mellan tillgång och efterfrågan på lärarnas arbetsmarknad etc. Breddningen innebär ett närmande av grundskolans olika lärarkategorier till varandra vilket dock icke utgör hinder för ett klart utbildningsmässigt samband mellan grundskolans och gymnasieskolans lärare."

e) Eftersom orienteringsämnena i exemplet bildar ett block med en gemensam tid får skolorna frihet att inom tidsramen för orienteringsämnena bedriva periodläsning, integrerade studier, projektstudier osv. utan hinder av regler för fördelningen mellan de olika orienteringsämnena. De ramar som skall gälla för undervisningen utgörs enbart av mål och huvudmoment. Förutom de möjligheter till en friare tidsplanering och ett mera flexibelt och verklighetsorienterat arbetssätt som denna anordning erbjuder, ligger också en fördel i att undervisningen kan läggas upp på ett sätt som bäst tillvaratar de befintliga lärarnas samlade kompetens vid skolan och tillgodoser de skiftande behoven hos eleverna. För inflyttade elever, för elever som återkommer till skolan efter en längre tids frånvaro, för elever med studiesvag hembakgrund liksom för enstaka invandrarelever m. fl. måste det vara en avgjord fördel att skolan har möjlighet att anordna undervisningen med särskild hänsyn tagen till deras speciella svårigheter.

I exemplet har block bildats av orienteringsämnena. Denna konstruktion kan användas också för andra ämnen. Föreskrifter kan också ges för att i viss utsträckning sammanföra undervisningen i olika ämnen till projektstudier. Detta kan vara ett alternativ till att konstruera blockämnen.

4.5.2 *Översiktliga kursplaner*

Det är i första hand genom angivande av mål för och innehåll i skolans verksamhet som statsmakterna bör styra skolan. Som redan nämnts konstaterade vi i betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan att kursplanerna i nuvarande läroplaner faktiskt är så generellt hållna att en anpassning av kursinnehållet kan göras genom lokalt utformade studieplaner för eleverna. Genom skolöverstyrelsens förslag till läroplansöversyn underlättas det lokala planeringsarbetet i ännu högre grad. Undervisningstid för

eleverna, gruppering av eleverna, utnyttjande av skolans personal- och lokalresurser etc. är medlen för att nå målen. Dessa och andra medel bör kommuner och lokala skolenheter få välja och förfoga över friare än som är fallet genom nuvarande reglering. Vi behandlar dessa frågor i andra avsnitt av betänkandet.

4.6 Förutsättningar för och konsekvenser av tillämpning av en ramtimplan

I flera sammanhang ovan har betonats att enbart möjligheten för kommunerna att tillämpa en ramtimplan inte räcker för att skolans verksamhet ska kunna anpassas lokalt till de behov som finns inom kommunen. För att kommunerna ska kunna införa en ramtimplan krävs att skolans regelsystem i övrigt på olika sätt anpassas till den större lokala friheten att planera skolans verksamhet. I detta avsnitt redovisas översiktligt de förändringar av regelsystemet som denna anpassning fordrar. I fortsättningen behandlas dessa krav på förändringar utförligare i kapitlen om skolans personal, statsbidragssystemet, kommunal skoladministration samt om uppgifter för central och regional statlig skoladministration.

För att kommunerna och skolorna skall kunna utnyttja de variationsmöjligheter i fråga om tid för olika slag av verksamhet som en ramtimplan erbjuder, måste skolans resurser användas friare. Genom en schabloniserad beräkning av statsbidragen utan centrala krav på en viss bestämd organisation får lärare, skolledare och skolenheter en avsevärd ökad frihet vid planeringen och utformningen av skolans arbete. Vi behandlar statsbidragsfrågorna i kapitel 6.

För att underlätta eller möjliggöra ett lokalt utvecklingsarbete inom läroplanens ram torde också skolledningens insatser behöva förändras. Vissa arbetsuppgifter bortfaller eller förenklas medan andra, ofta kvalitativt krävande, får större vikt.

Såväl skolledarna som personalen i övrigt liksom även de förtroendevalda måste också enligt vår mening få information och utbildning. Resurser härför måste få disponeras lokalt. Även eleverna bör inom ramen för den samlade skoldagen ges möjlighet att utveckla sin förmåga att öva inflytande på de egna arbetsförhållandena.

För att medge lokala beslut om organisationen samtidigt som en god hushållning med resurserna upprätthålls bör staten i konsekvens med SIA-beslutet inte fastställa centrala normer för undervisningsgruppernas storlek. Beslut om undervisningsgrupper av skilda slag fattas av skolstyrelsen eller ännu hellre på skolenheten. Det blir därvid bl. a. möjligt att låta elever ur olika årskurser ingå i samma arbetsenhet.

För att fullt kunna utnyttja variationsmöjligheterna i fråga om den totala årskurstiden per vecka bör kommunerna få ansvara för om en skola skall inrättas respektive läggas ned. En liten skolenhet kan lättare bibehållas om man där tillämpar en timplan enligt ett inom ramtimplanen möjligt minimialternativ. Vi återkommer till frågan om statsbidragskonsekvenser i kapitel 6.

För att möjliggöra lokala variationer i timplanerna och för att underlätta

omprövning av den lokala timplanen från år till år måste kommunerna få ett ökat ansvar för skolans personalresurser av skilda slag. Personalfrågorna behandlas av utredningen på annat ställe i detta betänkande (kap. 5).

Det skulle också underlätta den lokala planeringen vid tillämpningen av ramtimplan om lärartjänsterna vore mindre specialiserade än i dag. Lärarutbildningsutredningen (LUT 74) arbetar med lärarnas behörighetsfrågor.

En läroplan av det slag som här avses föranleder flera lokala samråd och beslut än för närvarande. Beslutsformer som reglerar förhållandet mellan de kommunala politiska instanserna å ena sidan och personalen å andra sidan finns nu genom MBL och de avtal som kan komma att slutas på grundval av § 32 MBL. Frågan om lokala ledningsorgan behandlar vi i kapitel 7.

Om skolorna inom kommunen vill utnyttja de variationsmöjligheter som en ramtimplan erbjuder, ställer detta nya krav på planering och utvärdering. Dessa krav motiveras dels av det planeringsarbete som behövs för utformningen av de lokala timplanerna, dels av det ökade utvärderingsarbete som blir följden av ett mer flexibelt system. Kommunens centrala skolledning måste sammanställa information från rektorsområden och skolenheter för att skolstyrelsen skall kunna leda utvecklingen av kommunens skolväsen.

Hur den regionala och centrala statliga skoladministrationen påverkas av ett genomförande av ramtimplaner och översiktliga kursplaner behandlas i kapitel 8.

4.7 Sammanfattning

Genom SIA-beslutet och beslutet om ett nytt statsbidragssystem tas viktiga steg mot ett vidgat lokalt beslutsansvar i samklang med de förslag vi har presenterat i betänkandet (SOU 1975:9) Individen och skolan.

Vi antar att man lokalt kommer att ta initiativ till ett fortsatt utvecklingsarbete efter genomförandet av dessa beslut. De utvecklingslinjer som vi redovisat ovan kan ge kommunerna och skolorna ytterligare möjligheter att anpassa skolans verksamhet till de lokalt upplevda behoven. De fördelar som kan vara att vinna har illustrerats i avsnitt 4.5. Bl. a. kan nämnas:

- Skolans verksamhet får en bättre anpassning till de enskilda elevernas behov. Omsorgen om dem som i särskild grad behöver stöd och stimulans kan ökas.
- Det blir lättare att ge eleverna inflytande över sin arbetssituation, vilket påverkar deras arbetstrivsel.
- Det blir lättare att period- och koncentrationsläsa, vilket minskar ämnessplittring och stofträngsel samt skapar bättre arbetsro och effektivitet.
- Effektiviteten i resursutnyttjandet kan öka genom att samläsning, lagarbete och en rationell organisation av skolskjutsarna underlättas.
- Genom att inom den statligt fastställda ramtimplanen välja lägre timtal i den lokala reguljära timplanen kan ytterligare resurser friställas för förstärkningar, t. ex. för stödundervisning och specialundervisning.
- En ytterligare träning av basfärdigheter hos elever som behöver detta underlättas.

- En större lokal frihet gör att kursplanernas konkreta innehåll kan bestämmas vid skolornas egen studieplanering.
- Det lokala utvecklingsarbetet blir mera livaktigt. Kommunernas engagemang i och ansvar för skolan kommer att stimuleras då viktiga skolpolitiska frågor överlämnas till lokalt avgörande.

Bland nackdelarna vid ett utnyttjande fullt ut av möjligheterna i en ramtimplan kan nämnas:

- Enskilda elever som flyttar till annan skola eller kommun måste i vissa fall få stödundervisning.
- Det lokala administrativa arbetet kommer mera att präglas av planering och utvärdering. Den kommunala skoladministrationens arbetsuppgifter måste därför omprioriteras. Detta kan leda till omställningssvårigheter i början.
- Inom lärarnas arbetstid kan undervisningsandelen per vecka, termin eller läsår komma att variera.
- Skolväsendets enhetlighet i kommunerna kan på sikt komma att minska.
- Kommuner med ekonomiska svårigheter kan frestas att utnyttja ramtimplanen huvudsakligen för att göra besparingar.

Enligt vår mening är de problem som kan vara förenade med ett kommunalt planeringsansvar möjliga att bemästra. Vinsterna genom en lokal anpassning av skolan till elevernas behov uppväger vida de uppoffringar som måste göras för att komma tillrätta med de problem som berörts ovan.

En statlig läroplan i vilken mål och riktlinjer för skolans verksamhet samt mål och huvudmoment för ämnen har utformats på det sätt som skett i skolöverstyrelsens förslag till översyn av läroplanen ger tillsammans med en utvärdering av skolan tillräckliga förutsättningar för enhetlighet och likvärdig utbildning i landets kommuner.

För att kommunerna och skolorna skall kunna utnyttja de variationsmöjligheter som en ramtimplan erbjuder behöver vissa förändringar vidtas i regelsystem m. m. av det slag som redovisats ovan i avsnitt 4.6 och som närmare utvecklats i följande kapitel.

Vi utgår från att – som redan skett beträffande Öckerö – lokala initiativ kommer att tas till försöksverksamhet med ramtimplaner. Därvid bör man studera och bedöma effekterna på resurser och organisation vid tillämpningen av de variationsmöjligheter som ramtimplan och översiktliga kursplaner erbjuder. De av oss angivna riskerna med systemet bör särskilt uppmärksammas. Vidare bör man bl. a. studera lokalbeläggning, lärartäthet, möjligheter till förstärkningstimmar, delning av undervisningsgrupper, stödundervisning och specialundervisning samt möjligheterna att hålla samman klasserna över hela grundskolan. Självfallet måste sådant lokalt initierat utvecklingsarbete i varje särskilt fall föregås av erforderliga förhandlingar med berörd personal.

En försöksverksamhet av detta slag kan underlätta och främja en fortlöpande läroplansutveckling.

5 Skolans personal

5.1 Inledning

Vi har tidigare i detta betänkande förordat en utveckling mot ett ökat lokalt och kommunalt ansvar för skolans organisation och för utformningen av skolverksamheten. Avsikten med ett sådant lokalt ansvar är att göra det möjligt att bättre än nu anpassa skolans verksamhet till lokala behov och förutsättningar.

När man diskuterar skolans resurser i relation till ansvarsfördelningen mellan stat och kommun knyts det huvudsakliga intresset till skolans personal. Varje åtgärd av betydelse för skolverksamheten får med hänsyn till personalintensiteten i skolan konsekvenser på personalområdet. Det är den främsta anledningen till att vi behandlar skolans personalfrågor och anger tänkbara utvecklingslinjer när det gäller ansvaret för skolpersonalen. Av naturliga skäl inriktas vårt arbete huvudsakligen på den nu statligt reglerade personalen och på de bestämmelser som reglerar skolledare och lärare.

Kapitlet inleds med en tillbakablick på de förhållanden som gällde för skolledare och lärare före nu gällande förhandlingsrätt och tillsättningsordning. I därpå följande avsnitt lämnas en redogörelse för den aktuella regleringen av personalfrågorna på skolans område. I vissa fall görs jämförelser mellan förhållanden för den kommunalt reglerade personalen och den statligt reglerade personalen. Kapitlet avslutas med förslag till utvecklingslinjer i vad gäller arbetsgivaransvaret för skolans personal baserade på en analys av svårigheter med och behov av förändringar på grund av det nuvarande systemet, där ansvaret för skolpersonalen är delat mellan stat och kommun.

5.2 Tillbakablick

En av anledningarna till att staten kom att reglera löne- och anställningsvillkoren för skolledare och lärare vid de kommunala skolorna är att statsbidragsgivningen från början var baserad på lönekostnaderna för just den personalkategorin. Så skulle enligt beslut av 1862–1863 års riksdag i fattigare kommuner hälften av kostnaden för kontant avlöning åt folkskollärarna bestridas av statsmedel. Några år senare slopades behovsklausulen och bidragsgraden höjdes till två tredjedelar. Enligt beslut av 1913–1914 års riksdag ökades statsbidraget till nio tiondelar av folk- och småskollärarnas

avlöning. I prop. 1935:174 angående statens övertagande av vissa kostnader för folkskoleväsendet m. m. framlades förslag om att hela kostnaden för kontant avlöning åt folk- och småskollärare samt lärare i slöjd och hushållsgöromål skulle bestridas av statsmedel.

I prop. 1957:112 angående grunder för en förenklad statsbidragsgivning föreslogs att för skolväsendets del ett betydande antal speciella driftbidrag skulle ersättas av två, nämligen ett lärarlönebidrag och ett högre skolbidrag, det senare avsett för högre kommunala skolor. Riksdagen biföll propositionen och på grundval av beslutet utfärdades den kungörelse (1958:665) om statsbidrag till driftkostnader för det allmänna skolväsendet som med vissa ändringar ägt giltighet till 1978-07-01.

Statsbidrag till gymnasieskolan utgick redan från början till huvudsaklig del på basis av lönekostnaderna för skolledare och lärare.

Före reformen av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt som riksdagen fattade beslut om år 1965 (prop. 1965:60, rskr 1965:267, SFS 1965:274–284) och som trädde i kraft 1966-01-01 reglerades anställningsvillkoren för åtskilliga kommunala och andra icke-statliga offentliga tjänstemän i statliga avlöningsreglementen och andra författningar. Detta gällde bl. a. beträffande flertalet lärare vid kommunala och enskilda skolor.

De före år 1966 gällande avlöningsreglementena var bl. a. statens allmänna avlöningsreglemente (1948:436, Saar), avlöningsreglemente för kyrkomusiker (1950:385), avlöningsreglemente för övningslärare (1950:386) samt för statsunderstödda folkhögskolor och lantbrukets statsunderstödda yrkesskolor (1951:615). Reglementena innehöll lönebestämmelser av generell natur, t. ex. regler om löneklassplacering, sjuklön och semester. Med undantag av Saar innehöll de även bestämmelser om vilka lönegrader som skulle gälla för olika tjänster. Lönegradsplaceringen av de tjänster Saar avsåg var i allmänhet reglerad genom särskilda föreskrifter som meddelades av Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens beslut.

Saar eller, vad beträffar övningslärare, avlöningsreglementet för övningslärare (Arö) var tillämpligt hos kommunerna bl. a. på skoldirektörer och biträdande skoldirektörer (utom dem i Stockholm, Göteborg och Malmö), rektorer och lärare vid grundskolor, folkskolor, fortsättningsskolor och i folkskolor inbyggda realskollinjer samt föreståndare och biträdande föreståndare vid elevhem som anordnats i anslutning till sådana skolor. Detsamma gällde om rektorer och lärare vid de högre kommunala skolorna (dvs. kommunala flickskolor, kommunala realskolor, praktiska kommunala realskolor och högre folkskolor), kommunala fackskolor, kommunala allmänna gymnasier och statsunderstödda kommunala handelsgymnasier samt, med vissa undantag, statsunderstödda kommunala yrkesskolor på vilka skolstadgan (1962:439) ägde tillämpning.

Vad beträffar landstingens tjänstemän var Saar eller Arö tillämpligt på rektorer och lärare vid flertalet statsunderstödda landstingskommunala yrkesskolor, på vilka skolstadgan ägde tillämpning, samt på rektorer och lärare vid sådana statsunderstödda särskolor för psykiskt efterblivna och epileptikerskolor som drevs av landsting. För sådana landstingsanställda rektorer och lärare vid lantbrukets statsunderstödda yrkesskolor, som anställts i enlighet med bestämmelserna i stadgan för lantbrukets yrkesskolor, gällde avlöningsreglementet för statsunderstödda folkhögskolor och

lantbrukets statsunderstödda yrkesskolor eller Arö.

Särskilda statliga lönebestämmelser gällde vidare för vissa arvodesanställda befattningshavare inom det statsunderstödda undervisningsväsendet, t. ex. timlärare och pensionsavgångna lärare.

Vad beträffar frågan om arbetsgivarens skyldighet att följa de statliga avlöningsbestämmelserna kan följande anföras. Enligt stadgande i varje avlöningsreglemente ägde tjänsteman, som avsågs i reglementet, på grund av sin anställning rätt till avlöningsförmåner under förutsättningar och enligt grunder, som stadgades i reglementet och de särskilda bestämmelser, vilka meddelades på grundval av föreskrift i reglementet eller eljest utfärdades av Kungl. Maj:t. Som regel fanns också särskilda författningsbestämmelser som ålade huvudmannen att utge de av staten bestämda avlöningsförmånerna.

I allmänhet utgick som tidigare nämnts statsbidrag till avlöning av de tjänstemän, vilkas avlöningsvillkor reglerades i statliga reglementen eller andra författningar. I sådana fall hade som regel uppställts såsom villkor för statsbidrag att arbetsgivarna tillämpade de statliga lönebestämmelserna. I vissa fall hade också bestämmelser om skyldighet för arbetsgivaren att följa de statliga lönebestämmelserna meddelats i annan författning än statsbidragskungörelsen för verksamhetsområdet. För det allmänna skolväsendet meddelas sådana bestämmelser i dåvarande skolstadgan.

I prop. 1964:171 angående reformering av de gymnasiala skolorna m. m. upplyste departementschefen i fråga om lärarnas ställning i det nya gymnasiet och fackskolan som infördes 1966-07-01 att det inom dåvarande civildepartementet förbereddes en proposition med syfte att fr. o. m. 1966-01-01 ge statstjänstemän m. fl. förhandlingsrätt enligt i huvudsak samma regler som gällde för privat anställda arbetstagare (prop. 1965:60).

Beträffande skolledare och lärare vid grundskolan och de kommunala gymnasiala skolorna utgick departementschefen från att löne- och pensionsvillkoren även framledes skulle regleras genom förhandlingar direkt mellan staten och vederbörande personalorganisationer. De frågor som inte kunde bli föremål för kollektivavtal skulle regleras i skolstadgan. Departementschefen ansåg det vara angeläget, att så vitt möjligt enhetliga bestämmelser kom att gälla för grundskolans och de kommunala gymnasiala skolornas lärare. De författningsmässigt reglerade anställningsvillkoren för gymnasiets och fackskolans lärare borde därför utformas i nära anslutning till vad som gällde för grundskolans och yrkesskolans lärare.

Den nya lagstiftningen om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt innehöll två huvudförfattningar, nämligen statstjänstemannalagen (1965:274) och kommunaltjänstemannalagen (1965:275). Kommunaltjänstemannalagen gällde samtliga kommunaltjänstemän alltså även skolledare och lärare. Enligt 2 § nämnda lag gällde om sådan tjänstemans anställningsförhållanden vad som var bestämt i avtal. Regler av administrativ karaktär och förhållanden som inte var avtalsbara återfanns i av arbetsgivaren utfärdade bestämmelser. Genom bestämmelser i dåvarande skolstadgan gjordes stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. kommunaltjänstemannastadgan (1965:602) tillämplig för skolledare och lärare.

Enligt beslut av 1965 års riksdag skulle statens avtalsverk överta även den statliga förhandlingsverksamhet som rörde anställningsvillkoren för icke statsanställda tjänstemän. Avtalsverkets behörighet att företräda andra

arbetsgivare än staten skulle regleras i lag. Därför tillkom lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. (ställföreträdarlagen). Enligt den skall statens avtalsverk i vissa fall på kommunens vägnar föra förhandling samt sluta och uppsäga kollektivavtal om anställnings- och arbetsvillkor eller på annat sätt reglera sådana villkor.

Staten och kommunerna har en samarbetsnämnd i lönefrågor (OAS) som i första hand är ett samrådsorgan. Den kan också tjänstgöra som förhandlingsdelegation om huvudmännen anser att samförhandlingar bör äga rum mellan de offentliga arbetsgivarna.

Efter förhandlingsrättsreformen år 1965 har den förhandlingsrättsliga utvecklingen fortsatt även inom det offentliga tjänstemannaområdet. Så tillkom bl. a. år 1974 lagen (1974:12) om anställningsskydd. Arbetsrättskommittén avlämnade i januari 1975 betänkandet (SOU 1975:1) Demokrati på arbetsplatsen som lades till grund för prop. 1975/76:105 med förslag till arbetsrättsreform m. m. 1976 års arbetsrättsreform syftar till att ge anställda rätt att genom förhandlingar och kollektivavtal söka sig fram till de former och den omfattning för medbestämmande som på varje område är angeläget och lämpligt. I reformen ingår för den offentliga sektorn en ny förhandlingsrättsreform. Två nya lagar har utfärdats nämligen lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, (MBL), som gäller hela arbetsmarknaden och lag (1976:600) om offentlig anställning, (LOA). Dessa lagar trädde i kraft 1977-01-01. MBL ersätter bl. a. lagen (1920:245) om medling i arbetstvister, lagen (1928:253) om kollektivavtal och lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt. LOA ersätter statstjänstemannalagen, kommunaltjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan.

Av intresse att notera är att departementschefen i ovan nämnda prop. 1975/76:105, bil. 2 beträffande ställföreträdarlagens tillämpning uttalade följande:

"Beträffande väsentliga delar av den verksamhet för vilken ställföreträdarlagen gäller har det ställts under diskussion hur statens och kommunernas engagemang bör avgränsas. Detta gäller sålunda såväl grundskolan som gymnasieskolan. Det har med hänsyn härtill inte ansetts lämpligt att nu till behandling ta upp frågan om statens befogenheter i avtalssammanhang.

För att överbrygga de olägenheter som skulle kunna uppstå genom det mellan staten och kommunen delade ansvaret för berörda verksamhetsområden bör inom ramen för det samarbete som äger rum mellan staten och kommunerna i lönefrågor m. m. byggas upp den förhandlingssamverkan som behövs."

Med hänsyn till att vi i det följande också kommer att diskutera frågor rörande tillsättning av skolledare och lärare lämnas här en kort redovisning av hur tillsättningen av ordinarie lärare och skolledare gick till innan nuvarande tillsättningsordning började gälla.

Folkskolans samtliga lärartjänster tillsattes av huvudmännen själva. Behörighetsvillkor och befordringsgrunder fastställdes dock av staten, som också genom folkskoleinspektionen, domkapitlen, skolöverstyrelsen och Kungl. Maj:t medverkade i tillsättningsarbetet.

Ordinarie folk- och småskollärartjänster ledigförklarades i Post- och Inrikes Tidningar. Folkskolestyrelsen hade att förteckna de sökande och deras meriter och därefter upprätta ett förberedande förslag. I förslaget skulle

uppföras de tre behöriga sökande som styrelsen fann vara mest meriterade. Folkskolestyrelsens beslut översändes därefter med ansökningshandlingarna till statens folkskoleinspektör, som hade att yttra sig i ärendet. Sedan slutligt förslag upprättats skulle folkskolestyrelsen företa val bland de på förslaget uppförda sökandena. Systemet med val innebar att man inte var bunden att utse den som i det fastställda förslaget angetts som mest meriterad.

Besvär kunde inte föras över styrelsens förberedande förslag. Det slutliga förslaget kunde däremot överklagas hos domkapitlet men besvären måste då omfatta även det förrättade valet, eftersom besvär fick anföras först sedan valet av lärare hade kungjorts. Mot domkapitlets utslag kunde besvär anföras hos Kungl. Maj:t. Besvär över tjänsteförslag kunde anföras på sakliga grunder, medan besvär över val av tjänsteinnehavare endast kunde anföras som kommunalbesvär, dvs. i detta fall under åberopande av att valet förrättats formellt felaktigt.

Ordinarie övningslärartjänster tillsattes i stort på samma sätt som folk- och småskollärartjänster.

I de kommuner som deltog i försöksverksamhet med nioårig enhetsskola gällde folkskolans bestämmelser för tillsättning av ordinarie folk- och småskollärare, övningslärare samt vidareutbildade folkskollärare. Vissa lärare på enhetsskolans högstadium nämligen lärare med adjunktbehörighet som skulle förodnas på tjänst i ett högre lönegradsalternativ tillsattes av skolöverstyrelsen. Övriga adjunkts- och ämneslärartjänster tillsattes av skolstyrelsen. Skolöverstyrelsen hade att i yttrande till skolstyrelsen uppta högst fem av de mest meriterade sökande i den ordning överstyrelsen fann att de borde komma ifråga. Skolstyrelsen hade därefter att förordna den mest meriterade på tjänsten med tillämpning av gällande befordringsgrunder.

Besvär över skolöverstyrelsens respektive skolstyrelsens beslut om tillsättning av ordinarie adjunkts- och ämneslärartjänst kunde anföras hos Kungl. Maj:t.

Yrkeslärartjänsterna var till skillnad från den obligatoriska skolans övriga lärartjänster kommunala tjänster. Några statliga bestämmelser om behörighetsvillkor, befordringsgrunder eller anställningsvillkor fanns sålunda inte. Heltidstjänster för yrkeslärare tillsattes av skolstyrelsen. Trots att tjänsterna inte var statligt reglerade kunde besvär på materiella grunder anföras hos skolöverstyrelsen.

De kommunala yrkesskolornas lärartjänster var tidigare helt kommunala tjänster. Statlig reglering infördes först från och med år 1964. Anställnings- och avlöningsvillkor var sålunda en kommunal angelägenhet. Några särskilda befordringsgrunder fanns inte heller fastställda från statens sida. Tjänsterna tillsattes av vederbörande skolas styrelse. Besvär över tillsättningsbeslut kunde dock anföras hos överstyrelsen för yrkesutbildning och i sista hand hos Kungl. Maj:t.

De högre kommunala skolornas lärartjänster var statligt reglerade. Behörighetsregler och befordringsgrunder angavs i vederbörande stadga. Tjänsterna tillsattes av skolstyrelsen som hade att utse den, som med hänsyn till föreskrivna befordringsgrunder var mest meriterad. Styrelsen var således bunden av de fastställda befordringsgrunderna och kunde inte ta hänsyn till andra faktorer än dessa vid tillsättningen. Besvär kunde anföras hos skolöverstyrelsen.

De allmänna läroverkens ordinarie lärartjänster tillsattes centralt. Tjänster som lektor och adjunkt tillsattes av Kungl. Maj:t, medan ämneslärarinne- och övningslärartjänster tillsattes av skolöverstyrelsen. Ansökningarna ingavs till skolöverstyrelsen som, efter yttrande från vederbörande rektor, upprättade förslag på vilken sökande som med hänsyn till gällande befordringsgrunder borde få den lediga tjänsten. Över detta förslag kunde sökande anföra besvär hos Kungl. Maj:t. Likaså kunde besvär anföras hos Kungl. Maj:t över skolöverstyrelsens tillsättning av ämneslärarinne- och övningslärartjänst.

Tillsättningsförfarandet var alltså olika beroende på vilken skolform och tjänstetyp som avsågs. Detsamma gällde graden av statligt respektive kommunalt inflytande vid urval bland de sökande.

I fråga om skolledare i folkskolan angavs behörighetsvillkor och befordringsgrunder av staten. Skolledartjänster tillsattes genom val mellan de tre sökande som upptagits i av skolöverstyrelsen fastställt förslag. Valet gjordes av skolstyrelsen. Besvär kunde anföras hos Kungl. Maj:t över skolöverstyrelsens förslag och hos domkapitlet över skolstyrelsens val. Domkapitlets beslut kunde överklagas hos Kungl. Maj:t.

Rektorstjänsterna vid de frivilliga skolformerna tillsattes av Kungl. Maj:t när det gällde de allmänna läroverken, av skolöverstyrelsen när det gällde de högre kommunala skolorna och av överstyrelsen för yrkesutbildning när det gällde de kommunala skolorna för yrkesundervisning och de statsunderstödda handelsgymnasierna. Behörighet och befordringsgrunder reglerades av staten även för rektorstjänsterna vid de kommunala skolformerna.

5.3 Reglering av personalfrågor

Personalfrågorna regleras antingen i organisatoriska föreskrifter, vilka ensidigt – i förekommande fall efter förhandling eller information – utfärdas av arbetsgivaren, eller i avtal mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisation.

I organisatoriska föreskrifter regleras i princip sådana frågor som inte är avtalsbara, dvs. i huvudsak frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Övergångsvis finns nu reglerat även frågor som i och för sig är avtalsbara, men där avtal ännu ej träffats.

De organisatoriska föreskrifterna för den statligt reglerade skolpersonalen har hittills varit omfattande. Utvecklingen torde emellertid bli den att de kommer att minska och ersättas av avtal som en följd av MBL. Även genom SIA-reformen har den statliga regleringen minskat.

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna regleras genom särskild lagstiftning. Genom bl. a. skollag och skolförordning har staten förbehållit sig rätten att utfärda organisatoriska föreskrifter samt genom ställföreträdarlagen att bl. a. träffa löneavtal för skolledare och lärare.

Även om skolledare och lärare vid grundskola och gymnasieskola är kommunalt anställda föreligger sålunda den skillnaden jämfört med övriga anställda i kommunen att staten har det huvudsakliga ansvaret för skolledare och lärare medan kommunerna med några få undantag har det fulla ansvaret för övriga kommunalanställda.

5.3.1 *Organisatoriska föreskrifter*

Organisatoriska föreskrifter som påverkar skolledares och lärares anställnings- och arbetsvillkor, återfinns bl. a. i skollagen, skolförordningen samt i läro- och timplaner. I sådana föreskrifter regleras bl. a. arbetsskyldighetsfrågor, tillsättningsfrågor och förutsättningar för inrättande av tjänster.

För övriga anställda inom kommunerna gäller kommunala bestämmelser, rekommendationer och anvisningar. Dessa kan vara meddelade antingen av kommunal myndighet eller av Svenska kommunförbundet resp. landstingsförbundet. Även de innefattar organisatoriska föreskrifter, såsom regler för tjänsters inrättande. I begränsad omfattning har vissa statliga bestämmelser utfärdats även för i övrigt kommunalt reglerad skolpersonal. Det gäller t. ex. för skolhälsovårdspersonal (jfr förslag i prop. 1977/78:85 om nytt statsbidrag till grundskolan m. m.).

Från dessa allmänna regler finns ett fåtal undantag. Här åsyftas innehavare av tjänst som skoldirektör och biträdande skoldirektör i Stockholm, Göteborg och Malmö. Arbets- och anställningsvillkoren för dessa fastställs utan medverkan av regeringen eller statlig myndighet.

Den statliga regleringen medför i praktiken att kommunerna saknar möjligheter att påverka innehållet i föreskrifterna. Innan sådana utfärdas bereds emellertid kommunförbunden i vissa fall tillfälle att lägga synpunkter på förslagen. Även i frågor som berör kommunalt reglerad personal och som regleras genom centrala rekommendationer från t. ex. kommunförbunden begränsas den enskilda kommunens inflytande.

Som tidigare redovisats sker en utveckling från en organisatorisk reglering mot en ökad avtalsreglering av olika personalfrågor. Denna förändring är oberoende av vem som är reell arbetsgivare. Det bör även noteras att utfärdande av organisatoriska regler numera föregås av förhandlingar med de fackliga organisationerna så snart frågorna berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

5.3.2 *Avtalsbestämmelser och förhandlingsordning*

Statens avtalsverk träffar, som tidigare nämnts, med stöd av den s. k. ställföreträdarlagen för kommunernas räkning bindande löne- och anställningsavtal för skolledare och lärare. Avtalsområdet är angivet i lagen. Utanför detta avtalsområde kan kommunerna oberoende av varandra eller efter rekommendation från kommunförbunden träffa avtal med skolledar- och läraroganisation. Det senare gäller begränsade områden som t. ex. miljöavtal och avtal för skolbibliotekarier.

För övrig kommunalt anställd personal träffas avtal mellan kommunerna och de olika personalorganisationerna. Ofta företräds kommunerna av Svenska kommunförbundet resp. landstingsförbundet. Visserligen träffar inte förbunden bindande avtal för kommunerna på samma sätt som avtalsverket gör på den statliga sidan, men de kollektivavtal som sluts centralt skall i princip antas av kommunen.

Genom arbetsrättsreformen år 1976 har det avtalsbara området utökats, varför den avtalsreglerade delen av personalbestämmelserna i framtiden torde komma att bli väsentligt mer omfattande än vad som hittills varit fallet.

I vilken utsträckning kommande avtal kommer att kunna påverkas av kommunerna eller av olika lokala enheter i kommunerna sammanhänger med hur förhandlingsarbetet kommer att organiseras och vilka frågor som blir föremål för centrala respektive lokala förhandlingar.

De statliga liksom de kommunala avtalen är s. k. normallöneavtal. Avvikelser från avtalens innehåll får inte ske i vare sig positiv eller negativ riktning. De kommunala avtalen medger dock möjlighet att t. ex. vid förhandling om lönegradsplacering av vissa tjänster ta hänsyn till lokala variationer i tjänsternas utforming och innehåll. Detta förekommer också i den statliga förhandlingsordningen, dock ej för skolledare och lärare. I vissa bestämda frågor har i såväl statliga som kommunala avtal arbetsgivaren förbehållits en ensidig prövnings- eller bedömningsrätt (s. k. arbetsgivarventiler).

De statliga förhandlingarna inom skolområdet sker centralt, varvid arbetstagarpart är huvudorganisationerna, dv.s Statsanställdas förbund (SF), Tjänstemännes centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO–S) och Centralorganisationen SACO/SR.

För det kommunalt reglerade arbetstagarområdet sker förhandlingarna såväl centralt som lokalt. Vid centrala förhandlingar företräds kommuner och landsting av Svenska kommunförbundet respektive landstingsförbundet. Arbetstagarparter är Svenska Kommunalarbetareförbundet (SKAF), Kommunaltjänstemannakartellen (KTK) och centralorganisationen SACO/SR-K.

För lärar- och skolledarpersonal förekommer avtalsbara frågor som ligger utanför den statliga regleringen och som därför inte heller handläggs av avtalsverket. I sådana frågor sker förhandlingar såväl centralt som lokalt. Arbetstagarpart är då riksorganisationerna, inom läraområdet i första hand Lärarnas riksförbund (LR), Svenska facklärarförbundet (SFL) och Sveriges lärarförbund (SL).

5.3.3 *Personalpolitik*

Inom de flesta kommuner finns i dag personalpolitiska program som utarbetats av kommunen i samråd med personalen. Dessa program innehåller riktlinjer för personalpolitiska och personaladministrativa frågor.

Principiellt omfattas även skolledare och lärare av den kommunala personalpolitiken. I vissa frågor där staten är att betrakta som arbetsgivare kan kommunens personalpolitiska program inte gälla för skolledare och lärare. Som exempel på dylika frågor kan anges rekryteringsfrågor, där skolförordningens bestämmelser gäller för den statligt reglerade personalen.

Genom MBL har möjligheter skapats för avtal i t. ex. personalpolitiska frågor. Hittills har avtal (MBA-S) endast träffats för det statliga arbetstagarområdet.

5.4 Tjänstekonstruktioner

Med tjänstekonstruktioner avses här dels bestämmelser om vilka tjänster som får inrättas samt när och hur dessa tjänster skall inrättas, dels precisering av åligganden och skyldigheter i tjänsten.

5.4.1 *Inrättande av tjänster m. m.*

5.4.1.1 Statligt reglerad personal

Det statliga regelsystemet vad avser skolledare och lärare är omfattande. Genom föreskrifter i skollag, skolförordning eller genom i annan ordning utfärdade bestämmelser reglerar staten i detalj hithörande frågor. Det gäller exempelvis frågor om förekomst och inrättande av olika slag av skolledar- och lärartjänster, ram för ämneskombinationer för lärartjänster och frågor om förekomst och inrättande av befattningar som huvudlärare, institutionsföreståndare och tillsynslärare. I åtskilliga fall har regeringen föreskrivit, att skolöverstyrelsen har att utfärda bestämmelser eller anvisningar i viss fråga eller att vidta annan åtgärd. Kommunernas ansvar och inflytande är således starkt begränsat när det gäller att förfoga över den statligt reglerade personalresursen. I samband med de senaste årens utbildningsreformer och läroplansrevisioner har dock visst utrymme för en flexibel resursanvändning skapats. Sålunda har riksdagen beslutat att den statliga regleringen av tjänster och uppdrag som tillsynslärare, huvudlärare och institutionsföreståndare skall avvecklas.

Det finns i princip två slag av statligt reglerade tjänster, nämligen ordinarie och icke ordinarie tjänster. Av de senare förekommer extra ordinarie och extra tjänster samt arvodestjänster.

Antalet och arten av tjänster som skolledare bestäms med utgångspunkt i skolväsendets omfattning i en kommun. Ordinarie tjänster som lärare inrättas av statlig myndighet efter framställning från kommunerna. I princip skall antalet ordinarie lärartjänster uppgå till 85 à 90 procent av det totalt framräknade behovet tjänster i kommunen. Icke ordinarie lärartjänster inrättas av kommunen i det antal som behövs för undervisningens bedrivande inom ramen för av staten fastställda timplaner.

Det förekommer i princip ej någon form av vikariat för de statligt reglerade lärartjänsterna. Tidsbegränsningar av förordnanden kan som regel därför inte ske av det skälet att någon ersätter tjänstledig lärare. Lärare som uppfyller gällande behörighetskrav samt viss längd och omfattning på anställningen förordnas tills vidare oberoende av anställningsformen.

De statligt reglerade tjänsterna är i regel inrättade vid en viss skolform, grundskola eller gymnasieskola. Inom den kommunala vuxenutbildningen är tjänsterna dock inrättade inom skolväsendet i kommunen. Den som förordnas på sådan tjänst erhåller liksom andra lärare förordnande med anknytning till viss skolenhet.

5.4.1.2 Kommunalt reglerad personal

Arbetsgången vid inrättandet av kommunalt reglerade tjänster är i allmänhet följande.

I samband med budgetarbetet och ekonomiska långtidsbedömningar görs avvägningar om framtida resursbehov däribland också behovet av att utöka pesonalen. Kommunfullmäktige fattar på grundval av detta underlag beslut om inrättande av nya tjänster. Tjänsternas huvudsakliga arbetsinnehåll anges och i vissa fall fastställs mera detaljerade befattningsbeskrivningar.

Sedan tjänsterna inrättats sker förhandling för vissa tjänster om inplacering i lönegrad. I andra fall finns redan centralt fastställda tjänsteförteckningar med i avtal reglerade lönegradsplaceringar eller latitudplaceringar där hänsyn t. ex. tas till kommunens och arbetsområdets storlek. Dessa centrala tjänsteförteckningar anger i allmänhet också tjänsternas huvudsakliga arbetsuppgifter. Dessa tjänstebeskrivningar är dock genomgående mindre detaljerade än vad som gäller för skolledare och lärare. I vissa fall anger de centrala tjänsteförteckningarna också de utbildningskrav som måste uppfyllas för att en tjänsteman skall bli placerad i viss lönegrad.

Inom det kommunala tjänstesystemet finns två slag av tjänster, nämligen tjänster i grupp 1 för anställningar för minst tre månader samt tjänster i grupp 2 för kortare anställningar. I samband med vikariat förekommer i motsats till vad som är fallet på det statliga området anställning för viss tid. Tryggheten i anställningen är i sådana fall alltså formellt mindre än på det statliga området. Lagen om anställningsskydd kan emellertid i vissa fall leda till att skillnaderna mellan det statliga och det kommunala tjänstesystemet blir mindre.

De kommunala tjänsterna är inrättade i kommunen. Den anställde erhåller dock placering vid viss arbetsplats.

I fråga om kommunalt reglerade tjänster är det kommunens egen målsättning och ambitionsnivå som är avgörande för vilka och hur många tjänster som skall inrättas. I sista hand blir naturligtvis det ekonomiska utrymmet avgörande för om nya tjänster inrättas eller ej.

5.4.2 *Åligganden och arbetsuppgifter*

5.4.2.1 Statligt reglerade tjänster

Bestämmelser om skolledares och lärares åligganden finns i huvudsak i skolförordningen. Till dessa åligganden hör exempelvis skyldighet att under läsåret meddela undervisning. Undervisningens tidsmässiga omfattning regleras än så länge för skolledare i förordning. För flertalet lärare regleras den i avtal. Förutom skyldighet att undervisa i viss angiven omfattning åvilar skolledare ett flertal i skolförordningen preciserade uppgifter. Bestämmelserna härom har närmast karaktären av en instruktion.

Bland lärares åligganden kan – utöver skyldighet att undervisa i de ämnen som ingår i tjänsten – nämnas skyldighet att under vissa förutsättningar undervisa i andra ämnen, att vaka över elevernas uppförande och ordning under lektioner, raster och i övrigt när eleverna står under skolans omedelbara tillsyn, att medverka i skolans friluftsverksamhet, att delta i konferenser, studiedagar, föräldramöten och i övriga föreskrivna samman-

träden och möten, att biträda vid lärarutbildning som är förlagd till skolenheten samt vid inskrivning av elever och vid prövningar, att medverka i samarbetsnämnd och att vara klassföreståndare eller huvudlärare samt att förestå institution.

För skolchef kan och för biträdande skoldirektör skall skolstyrelsen anta särskild instruktion som skall fastställas av länsskolnämnden. Instruktionen får avvika från vad som finns angivet som åligganden i skolförordningen.

För tillsynslärare har skolöverstyrelsen utfärdat en normalinstruktion som sedan ligger till grund för skolstyrelsens beslut om instruktion. Dessutom finns vissa åligganden fastställda direkt i skolförordningen.

För andra befattningshavare inom skolområdet som förste skolbibliotekarie och skolbibliotekarie finns centrala förebilder för instruktion utarbetade. För andra grupper som skolläkare och skolsköterska har skolöverstyrelsen meddelat instruktioner med utgångspunkt i skolförordningen.

5.4.2.2 Kommunalt reglerade tjänster

Precisering av arbetsuppgifter, ansvarsområden m. m. fastställs på det kommunala området genom befattningsbeskrivningar och instruktioner, alltså på samma sätt som inom det statligt reglerade området. De centrala tjänsteförteckningar som tidigare omtalats kan i vissa fall ha betydelse för beskrivning av tjänsternas arbetsinnehåll. Detta har emellertid inte varit den främsta avsikten, utan de centrala beskrivningarna skall endast tjäna som underlag för tjänsternas lönesättning. I princip skall alltså de kommunala tjänsternas innehåll fastställas på lokal nivå i varje enskild kommun.

5.5 Tillsättningsfrågor

5.5.1 *Tillsättningsförfarandet*

Flertalet tjänster som skolledare tillsätts av central eller regional statlig myndighet. Undantag är exempelvis arvodestjänst som studierektor vid skolenhet med gymnasieskola och arvodestjänst som tillsynslärare vid grundskola. I dessa senare fall tillsätts tjänsterna av skolans styrelse.

Av ordinarie tjänster som lärare tillsätts lektorstjänster och tjänster vid skolenhet för försöks- och demonstrationsverksamhet av skolöverstyrelsen. Övriga tjänster tillsätts av länsskolnämnden. Icke ordinarie lärartjänster tillsätts – med vissa smärre undantag – av skolans styrelse.

Tillsättningsordningen har behandlats av länsskolnämndsutredningen, som i sitt betänkande (SOU 1973:480) Skolans regionala ledning har föreslagit att skolans styrelse skall tillsätta samtliga skolledar- och lärartjänster. Härvid har utredningen utgått från att behörighetsvillkoren alltjämt skulle fastställas av staten. Vidare skulle nu gällande av staten reglerade befordringsgrunder och meritvärderingsbestämmelser gälla. Den fria ansökningsrätten borde behållas liksom principen att den som var mest meriterad till flera samtidigt sökta tjänster skulle få den av tjänsterna han/hon helst vill ha. Arbetet med poängberäkning föreslogs bli rationaliserat genom upprättandet av ett

centralt meritregister. Prövning av frågor rörande dispens från behörighetsvillkor skulle enligt förslaget i huvudsak föras upp till skolöverstyrelsen.

För kommunalt reglerade tjänster har kommunen själv att besluta om tillsättning av tjänster, både beträffande tjänster inom skolområdet och inom andra kommunala förvaltningsområden.

Beträffande ledigförklarande, annonsering och kontakt med arbetsförmedling, finns bestämmelser utfärdade i anslutning till eller i skolförordningen när det gäller skolledare och lärare.

För kommunala tjänster har kommunen själv att besluta om bestämmelser för ledigförklarande. Vissa bestämmelser finns dock intagna i Allmänna bestämmelser för tjänstemän (ABT). Nämnas bör att det blir allt vanligare att arbetsgivaren i samråd med arbetstagarorganistionerna beslutar om förfarandet i detta stycke.

5.5.2 *Behörighetsfrågor*

Av de regelsystem som hör samman med tillsättningsordningen för skolledare och lärare utgör behörighetsbestämmelserna en väsentlig del. Behörighetsbestämmelserna för lärare är de mest omfattande som förekommer på den svenska arbetsmarknaden och tillsammans med bestämmelserna angående befordringsgrunder, meritvärdering och tillsättningsförfarande reglerar de i detalj tillsättningsordningen för berörd personal.

Beträffande ordinarie tjänst som skolledare gäller som behörighetsvillkor krav på behörighet till ordinarie tjänst som lärare vid skolform som ingår i rektors arbetsområde. Om särskilda skäl föreligger kan även sökande med annan bakgrund komma i fråga. För arvodestjänster som skolledare gäller i allmänhet kravet att inneha lärartjänst vid ifrågavarande skolform.

För att vara behörig till ordinarie, extra ordinarie eller extra tjänst som lärare krävs att sökanden uppfyller de allmänna behörighetsvillkoren att vara fri från sjukdom eller handikapp som medför olämplighet för tjänsten samt ha god förmåga att undervisa och gott sätt att behandla eleverna. Dessutom förekommer vissa för varje slag av lärartjänst angivna särskilda behörighetsvillkor. Sådana villkor är tekniskt knutna till de lärartjänster av skilda slag som förekommer. Systemet att koppla behörighetsreglerna till viss lärartjänst kompletteras i vissa fall av regler om behörighet att undervisa i visst ämne eller moment.

De stora reformer som under de senaste årtiondena skett på skolväsendets område, ändringar av högskoleutbildningen och lärarutbildningen samt ändringar i hela anställningssystemet har bl. a. medfört att de ursprungliga behörighetsreglerna till lärartjänster efter hand byggts ut och kompletterats. Reglerna synes nu för vissa tjänster i läroämnen ha en sådan omfattning och komplexitet att de är svåra att tillämpa.

Behörighetsfrågorna är naturligtvis nära förbundna med lärarutbildningens uppläggning och innehåll. De har också att göra med kravet på ett för hela riket enhetligt skolsystem. I direktiven till 1974 års lärarutbildningsutredning (LUT 74) anför föredragande statsrådet i anslutning till frågan om lärares beroende av förändringar i tjänsteunderlaget att ” . . . detta senare kan man dock komma tillrätta med också genom en friare syn på behörighets-

frågorna för lärartjänster, något som utredningen om skolan, staten och kommunerna har till uppgift att överväga."

LUT 74 har utgivit en informationsskrift om lärarutbildningens specialiseringsgrad. Enligt denna överväger LUT 74 föreslå att för grundskolans del lärarnas stadie- och ämnesspecialisering skall minska.

För kommunalt anställda befattningshavare inom skolområdet utöver skolledare och lärare gäller beträffande behörighet att statliga bestämmelser endast utfärdats i begränsad omfattning. Kommunala behörighetsbestämmelser förekommer endast undantagsvis. Däremot har parterna beträffande vissa tjänster överenskommit om krav på speciell utbildning m. m. för inplacering i viss lönegrad. En viss motsvarighet till de delar av de statliga reglerna om allmänna behörighetsvillkor som avser hälsotillståndet utgör möjligheten att begära ett tjänstbarhetsintyg av den som anställs.

5.5.3 *Meritvärdering*

Meritvärderingen vid tillsättning av skolledar- och lärartjänster sker med utgångspunkt i de befordringsgrunder som finns fastställda i skolförordningen. Som befordringsgrunder för skolledartjänst gäller insikter, erfarenheter och övriga egenskaper som företrädesvis fordras för att utöva tjänsten. Som befordringsgrunder vid tillsättning av lärartjänster gäller i följande ordning.

1 Undervisningsskicklighet och nit
2 Kunskaper och färdigheter i ämnen som hör till tjänsten eller på annan grund kan vara av betydelse vid tjänstens utövande samt
3 Längden av väl vitsordad tjänstgöring

Skolöverstyrelsen som har att meddela anvisningar för tillämpning av befordringsgrunderna har för flertalet lärartjänster fastställt ett poängmässigt meritvärderingssystem efter samråd med berörda personalorganisationer. Detta innebär att meritvärdering i huvudsak blir ett matematiskt beräknande av poäng. Jämförelser mellan de sökande sker sedan i allmänhet efter grunden att den som har den högsta poängsumman har företräde till tjänsten. Enligt bestämmelser i skolförordningen skall vid tillsättning prövas om det föreligger sådana förhållanden som bör påkalla ändring i den bedömning som grundas på den poängmässiga värderingen. Hänsyn tas därvid till dels meriter som inte kan poängmässigt värderas (såsom skicklighet som styrkts på annat sätt än genom betyg, fortsatta studier, vetenskapligt eller pedagogiskt författarskap, insatser inom folkbildningsarbetet eller verksamhet som ungdomsledare), dels tjänstens beskaffenhet och skolans särskilda behov.

Om särskilda villkor gäller för viss tjänst fästs särskilt avseende vid att sökande uppfyller villkoren.

Ingår i tjänst uppgifter i fråga om lärarutbildning, fäster man särskilt avseende vid meriter som visar lämpligheten för sådana uppgifter.

Denna s. k. fjärde befordringsgrund tillämpas endast i undantagsfall. Detta kan antingen bero på att s. k. icke-poängmässiga meriter utgör en sådan liten andel av samtliga meriter att de sällan är utslagsgivande eller att man i praktiken inte ägnat särskild uppmärksamhet åt meriter som inte kan

poängvärderas.

LUT 74 fick 1977-02-03 tilläggsdirektiv (Dir. 1977:19) enligt vilka utredningen med förtur skulle behandla betygssättningen inom lärarutbildningen samt "avge förslag till eventuella förändringar av anvisningarna för meritvärdering vid tjänstetillsättning i skolväsendet som kan föranledas av förändringar i betygssystemet". LUT 74 har redovisat sitt arbete 1977-06-22. Utredningen har med hänvisning till sina överläggningar med personalorganisationerna förutsatt att ett nytt meritvärderingssystem bör utarbetas sedan statsmakterna fattat beslut om betygssättningen i lärarutbildningen. Ett sådant nytt meritvärderingssystem bör enligt utredningens mening utarbetas genom överläggningar och förhandlingar med personalorganisationerna. Utredningen har i åtta punkter angett sin principiella inställning inför ett arbete med meritvärderingsfrågorna.

Inom det kommunalt reglerade området finns inga preciserade regler för meritvärdering.

5.6 Övriga personaladministrativa frågor

Här behandlas följande frågor

- *Personalutveckling,* dvs. introduktion och personalutbildning,
- *Personalrörlighet,* dvs. omplacering i samband med t. ex. arbetsvård, sjukdom etc. samt
- *Arbetsmiljö,* exempelvis företagshälsovård och personalsocial verksamhet.

5.6.1 *Personalutveckling*

När det gäller *introduktion* finns inga statliga bestämmelser utfärdade beträffande skolledare och lärare. Möjligen skulle man till sådana regler kunna hänföra det åliggande som enligt skolförordningen vilar på rektor och huvudlärare att handleda mindre erfarna lärare.

Många kommuner och landsting har däremot fastställt rutiner för introduktion av nyanställd personal i enlighet med personalpolitiska program.

Dessa lokalt fastställda rutiner tillämpas dock mera sällan för skolledare och lärare och man kan konstatera att någon systematiserad introduktion för skolledare och lärare inte förekommer allmänt. Detta förhållande har bl. a. tagits upp av SIA-utredningen (SOU 1974:53), som föreslår en ökad introduktionsverksamhet som ett led i att minska personalomsättningen bland lärare, som i vissa fall är mycket hög.

Med *personalutbildning* avses såväl vidareutbildning som fortbildning. Vidareutbildning syftar till att ge kunskaper och färdigheter utanför ramen för den grundläggande utbildningen. Exempel på vidareutbildning är specialläraru tbildningen. Med fortbildning avses sådan utbildning som syftar till att ge fördjupade kunskaper och färdigheter inom ramen för den grundläggande utbildningen.

Ansvaret för lärarnas fortbildning åvilar samtliga instanser inom skolad-

ministrationen från skolöverstyrelsen till den lokala skolledningen och huvudlärarna. För de statliga insatserna på detta område svarar skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna.

Skolstyrelsernas ansvar framgår av skollagen vari sägs att skolstyrelsen bl. a. skall "främja pedagogiska försök och lärarnas fortbildning". För skolchef gäller motsvarande skyldighet och i rektors åliggande ingår att främja lärarnas fortbildning och tillse att mindre erfarna lärare får handledning. För huvudlärare gäller, att de bl. a. skall lämna övriga lärare råd och anvisningar, främja lärares fortbildning samt handleda mindre erfarna lärare.

Beträffande fördelningen av vissa arbetsuppgifter och ekonomiska insatser för lärarnas fortbildning gäller i princip fortfarande en överenskommelse som träffades år 1960 mellan dåvarande ecklesiastikdepartementet, dåvarande Svenska landskommunernas förbund och förutvarande Svenska stadsförbundet. Den allmänna principen i nämnda överenskommelse är att kommunerna skall inrikta sina insatser för lärarnas fortbildning till verksamhet under studiedagar, medan staten skall inrikta sig på övrig fortbildningsverksamhet. När det gäller kostnaderna i samband med studiedagar innebär överenskommelsen i stort, att kommunerna skall stå för samtliga kostnader vid kommunalt anordnade studiedagar. Vid studiedag som anordnas av länsskolnämden svarar staten för kostnaderna för själva arrangemanget, medan kommunerna skall stå för rese- och traktamentskostnader för sina deltagande lärare.

Den framtida ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i vad avser skolledarutbildning samt fortbildning av lärare och annan skolpersonal behandlar vi i anslutning till frågor om kommunal resp. statlig skoladministration (kap. 7 och 8).

5.6.2 *Personalrörlighet*

Omplaceringsfrågor vid arbetsvård, sjukdom etc. tillhör den grupp av frågor där de statliga reglerna är så utformade, att skolledare och lärare måste behandlas på ett från andra kommunaltjänstemän avvikande sätt. Kommunen har att svara för erforderliga omplaceringsåtgärder för alla kommunalt anställda, inkl. skolledare och lärare. För den som har kommunalt reglerad tjänst tillämpas kommunala regler och rutiner för denna verksamhet. För skolledare och lärare gäller däremot, att handläggningen av frågor rörande omplacering och omskolning skall ske i enlighet med bestämmelserna i regeringens cirkulär (1960:553) angående arbetsvillkor för partiellt arbetsföra inom statlig och statsunderstödd verksamhet. Till detta cirkulär har statens personalnämnd utfärdat anvisningar i meddelande nr 18 (1972-09-20). Bestämmelserna i cirkuläret jämte anvisningarna innebär, att statens personalnämnd hjälper kommunerna vid handläggningen av omplaceringsärenden för skolledare och lärare i de fall frågan om eventuella åtgärder är föranledd av sviktande arbetsförhet.

För kommunalt reglerade tjänster svarar kommunen för alla kostnader vid omplacering av befattningshavare. För grundskolan är statsbidragsreglerna så utformade, att statsbidrag inte utgår till lönekostnader då lärare åtnjuter

partiell tjänstebefrielse för arbetsvård. I regel utgår dock efter sex månader och efter ansökan från kommunen ersättning från det i statsbudgeten upptagna s. k. särskilda löneanslaget för bl. a. lönekostnader vid viss omskolning eller omplacering.

Omplacering av personal med kommunalt reglerade tjänster sker oftast inom den kommunala verksamheten. För personal med statligt reglerade tjänster är sådan omplacering svårare. Detta beror i regel på sådana faktorer som den speciella grundutbildningen, det sociala trycket, löneställning etc. Många fall av omplaceringskaraktär inom skolan försöker man lösa genom att personen i fråga antingen erhåller annan slags undervisning eller bereds partiell eller annan slags tjänstledighet.

5.6.3 *Arbetsmiljö*

Många kommuner och landsting har numera infört *företagshälsovård* (förvaltningshälsovård) med särskilt anställda läkare och annan personal. Skolledare och lärare är dock mera sällan anslutna till denna verksamhet. Orsaken härtill kan bl. a. vara att dessa pesonalgrupper, enligt de bestämmelser som gäller för befattningshavare med statligt reglerade anställningsvillkor, redan har tillgång till anvisningsläkare och rätt till ersättning för kostnader för sjukvård.

När det gäller *personalsocial verksamhet,* dvs. förebyggande åtgärder av typen psykologisk och social rådgivning för att främja hälsa, effektivitet och arbetstrivsel har arbetsgivaransvaret i vissa fall ansetts oklart. Kommunernas ansvar för denna verksamhet har behandlats i utbildningsutskottets betänkande UbU 1973:44. Det sägs där, att kommunerna som huvudman har samma arbetsgivaransvar för kommunalt anställda lärare som för övriga arbetstagare.

I sak är kommunen således helt ansvarig för arbetsmiljöfrågor. I det här sammanhanget kan noteras att arbetsmiljölagen (1977:1160), som gäller fr. o. m. 1978-07-01 upptar de grundläggande reglerna för arbetsmiljöns beskaffenhet. Den anger bl. a. ansvar och befogenheter och talar om hur skyddsverksamheten skall organiseras.

5.6.4 *Tjänstledighetsfrågor och semester*

Möjligheter till tjänstledighet är i stor utsträckning reglerade i arbetsrättslagstiftning för personal med såväl statligt som kommunalt reglerade löner. De avlöningsförmåner som följer härav regleras i avtal. På ett område finns det en väsentlig skillnad mellan stat och kommun. Det gäller en anställds möjligheter till och lönevillkor under tjänstledighet för studier. Om statlig myndighet finner studierna angelägna från tjänstesynpunkt kan lön med B-avdrag utgå för tjänstledighet under 360 dagar under en tioårsperiod för lärare och i undantagsfall för skolledare.

I övriga delar, t. ex. tjänstledighet för havandeskap och för militärtjänst, finns likheter mellan avtal slutna på den statliga respektive kommunala sidan. Semesterlagstiftningen förutsätter en minimisemester. Antalet semesterdagar finns reglerat i avtal och är knutet till ålder och inplacering i lönegrad.

5.7 Besvär

I fråga om besvär skiljer man på kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. I det följande behandlas först förvaltningsbesvär.

Genom förvaltningsbesvär kan man få prövat såväl laglighet som lämplighet av fattat beslut. Vid tjänstetillsättning avseende statligt reglerad personal (lärare och skolledare) gäller detta från första till sista instans.

Besvärsfrågorna är för skolledar- och lärarpersonal reglerade i skolförordningen.

Möjlighet att anföra besvär i tillsättningsfrågor föreligger hos närmast högre instans. Detta innebär att för tjänster som tillsätts av skolstyrelsen kan besvär anföras hos länsskolnämnden. För tjänster som tillsätts av länsskolnämnd och skolöverstyrelsen anförs besvär hos regeringen. Besvär över förslag till tjänstetillsättning anförs hos tillsättande myndighet.

I skolförordningen regleras också besvärsfrågan för lärar- och skolledarpersonal avseende andra frågor än tillsättning av tjänst. Hos länsskolnämnd kan t. ex. besvär anföras om anställningsform, om vissa avlöningsförmåner, om fyllnadstjänstgöring, om tjänstledighet och vikariat. Genom bestämmelse i skolförordningen kan dock sådan besvärsrätt vara inskränkt på grund av att frågan i stället skall avgöras den arbetsrättsliga vägen.

Vid tillsättning av kommunalt reglerade tjänster finns i vissa kommuner möjlighet att anföra besvär hos kommunal besvärsnämnd. Vid besvär över tillsättning av kommunalt reglerade tjänster hos kommunal besvärsnämnd prövas också laglighet och lämplighet av fattat beslut. Besvär över besvärsnämndens utslag kan dock endast föras som kommunalbesvär, innebärande att endast lagligheten i beslutet prövas. Vidare måste den klagande vara bosatt i kommunen i fråga. I dag finns emellertid besvärsnämnder endast i 25 av landets kommuner och då huvudsakligen i de större kommunerna. Samtliga landsting har besvärsnämnd. I övriga kommuner finns därför i dag bara möjligheter att anföra kommunalbesvär över tjänstetillsättning, dvs. få en formell prövning av det överklagade beslutet.

Under senare år har antalet ärenden i besvärsnämnderna minskat. Arbetsrättslagstiftningen har troligen bidragit till denna minskning.

Kommunalbesvär kan naturligtvis föras i vanlig ordning över kommunala tillsättningsbeslut. Sådana besvär avser som tidigare framhållits endast en prövning av om beslutet tillkommit i laga ordning och har ingenting med beslutets materiella innehåll att göra. Som förut nämnts kan besvär anföras endast av i kommunen bosatta personer. Det kan nämnas att kommittén för översyn av kommunalbesvärsprocessen (direktiv 1977:47) skall behandla problemen kring bl. a. besvärsnämndernas verksamhet.

Utredningen om den kommunala demokratin har i sitt betänkande (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner bl. a. föreslagit att möjlighet bör öppnas för de avtalsslutande parterna att träffa överenskommelse om medbestämmande där bl. a. partssammansatta organ kan utnyttjas. Utredningen anger som exempel på lämpliga uppgiftsområden för partssammansatta organ bl. a. frågor om personalpolitik och personaladministration.

5.8 Svårigheter vid delat huvudmannaskap

Som framgått ovan är arbetsgivaransvaret på skolans område, speciellt i vad avser lärar- och skolledarpersonalen, inte entydigt samlat vare sig hos stat eller kommun. Arbetsgivaransvaret för skolans anställda är uppdelat på flera myndigheter och organisationer, såsom skolstyrelsen, kommunens personalmyndighet, Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet, länsskolnämnden, statens personalnämnd, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, statens avtalsverk och regeringen. Det finns inte någon som har ett sammanhållet och totalt arbetsgivaransvar och inte heller någon som har de samlade arbetsgivarbefogenheterna.

Detta kan belysas med ett exempel där det formella och det reella ansvaret för att de skyldigheter som åvilar arbetsgivaren fullgörs i vissa fall är delat mellan stat och kommun. Sålunda bär skolöverstyrelsen arbetsgivaransvaret vid t. ex. uppsägning av skolledare. Verket saknar emellertid den reella möjligheten att i landets samtliga kommuner och rektorsområden i detalj följa utvecklingen av de faktorer som påverkar behovet av skolledare. Det reella ansvaret måste därför åvila kommunerna. Uppkommer tvist med anledning av t. ex. uppsägning skall arbetsgivarsidan företrädas av staten och eventuella skadestånd ådömas staten även i sådana fall där det är uppenbart att felet begåtts av kommunen.

Det nuvarande systemet har också medfört en detaljreglering där varje arbetsgivare utfärdat sina föreskrifter och regler. Detaljregleringen har lett till ett administrativt tungrott system som skapar praktiska svårigheter för hela skolverksamheten. I vissa fall finns t. ex. behov av tjänster som innefattar uppgifter som regleras av såväl statliga som kommunala bestämmelser. Exempel på konstruktioner där statligt reglerade lärare engageras för kommunalt reglerade uppgifter är kommunala ämneskonsulenter, kontaktlärare och skolbibliotekarier. Sådana kombinationstjänster innebär ofta partiell tjänstledighet från lärartjänsten förenad med ett kommunalt reglerat uppdrag. Den bristande samordningen mellan avtalsområdena kan få negativa konsekvenser för den anställde bl. a. vid tjänstledigheter, semester och i vissa fall vid tjänsteårsberäkning i pensionshänseende.

I samband med förberedelser inför SIA-reformen konstaterar man att dessa svårigheter ytterligare markerats. Så försvåras SIA-planeringen av att arbetsskyldighetsregleringen för olika personalgrupper är alltför detaljerad. Det medför problem vid samordning av olika personalinsatser under skoldagen.

Inom avtalsområdet finns i övrigt problem vid tillämpning av turordnings- och företrädesreglerna vid uppsägning och återanställning. Eftersom det finns olika regler för lärare och annan anställd personal i kommunerna måste man ha dubbla administrativa rutiner. Det medför ett omfattande administrativt merarbete för kommunerna. På grund av olika avtal för kommunala och statliga fackliga företrädare måste man vanligen genomföra överläggningar med de olika grupperna var för sig. Detta är inte tillfredsställande eftersom de frågor som behandlas vid sådana överläggningar ofta berör all personal inom skolan.

Det medbestämmandeavtal för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S)

som nyligen slutits berör inte skolområdet. Staten har inte ansett sig ha möjlighet att avtala i frågor som för sitt genomförande är beroende av kommunernas ställningstagande. Departementschefen har i sina kommentarer till MBL också varit medveten om dessa problem och därför förutsatt ett samarbete på arbetsgivarsidan mellan staten och kommunerna. Avtalsverket och kommunförbunden har nu förklarat sig beredda att genom statens och kommunernas samarbetsnämnd i lönefrågor (OASEN) uppträda gemensamt i förhandlingar i MBL-frågor på skolområdet.

Vid en strikt tillämpning av principerna för slutande av MBL-avtal borde personal med statligt reglerade tjänster ha ett MBL-avtal och personal med kommunalt reglerade tjänster ett annat MBL-avtal. Principiellt förutsätts nämligen att sådant avtal träffas med samma arbetsgivare som sluter löneavtal. För skolområdet låter sig detta emellertid inte göra. Staten kan inte sluta MBL-avtal med lärarnas och skolledarnas organisationer i de frågor där den kommunala arbetsgivaren har bestämmanderätten. I vissa frågor är emellertid de statliga reglerna så utformade att skolledare och lärare måste behandlas på ett särskilt sätt.

Även om man genom förhandlingsverkssamverkan i OASEN kan åstadkomma ett gemensamt MBL-avtal för skolans personal kvarstår dock problem sammanhängande med det dubbla arbetsgivaransvaret. Man kan få en situation där den kommunalt reglerade personalen har skilda avtal beroende på om de är skolpersonal eller inte. Härtill kommer att det såväl i kommunerna som i landstingen finns lärare med kommunal lönereglering, t. ex. lärare vid kommunala musikskolor och vårdlärare inom landstingen. Man kan anta att de kommunala arbetsgarorganisationerna önskar samma grad av medinflytande för sina medlemmar, oavsett om dessa arbetar inom skolväsendet eller inom någon annan del av den kommunala verksamheten.

Det delade personalansvaret medför således en rad komplikationer i anslutning till medbestämmandefrågorna. Även om flertalet av dessa kommer att kunna lösas efter hand, är det sannolikt att den praktiska hanteringen av samverkansförhandlingarna inom skolväsendet kommer att tyngas av det förhållandet att lärare och skolledare har en särställning genom den statliga tjänstereglerings.

5.9 Behov av förändringar av ansvaret för skolans personal

Ett samlat kommunalt ansvar för utbildning av och omsorg om all ungdom i skolåldern kräver att kommunerna ges en ökad förfoganderätt över skolans resurser. Enligt SIA-reformen skall skolans resursanvändning utgöra en del av en total kommunal planering för att uppnå skolans mål. Samverkan mellan olika personalkategorier inom skolan och utanför skolan är därvid nödvändig. Utrymmet för ett ökat ansvar hos kommunerna för planering och dimensionering av skolans organisation och resurser i den egna kommunen samt för skolans administration vidgas om kommunerna ges ett ökat inflytande på personaladministrationen i fråga om skolledare och lärare.

Ovan har belysts problem med ett delat huvudmannaskap för skolans

personal. De praktiska olägenheter som är förknippade med bristen på samordning mellan regler och avtal som är hänförliga till statligt respektive till kommunalt reglerade tjänster talar för ett mer sammanhållet arbetsgivaransvar.

Ovanstående jämförelse mellan kommunala och statliga bestämmelser och avtal ger vid handen följande.

En stor del av de organisatoriska bestämmelserna som styr skolledares och lärares anställnings- och arbetsvillkor är i dag reglerade i författningar. Även för anställda på kommunalt reglerade tjänster finns författningar såsom MBL och lagen om offentlig anställning liksom en kommunal tjänstemannastadga. I övriga delar och på de flesta punkter där det finns olikheter mellan det statliga och kommunala området är det möjligt att reglera frågorna i avtal mellan parterna. Utvecklingen går mot ett ökat antal avtalsbara frågor samtidigt som de av arbetsgivaren ensidigt utfärdade organisatoriska bestämmelserna minskar. Det torde dock bli så att vissa för riket gemensamma organisatoriska bestämmelser måste finnas även i framtiden oavsett vem som är huvudman för skolans personal. Främst torde det röra sig om bestämmelser som har att göra med det enhetliga skolsystemet men också med den politiska demokratin.

Det är naturligt att ansvaret för sådana frågor som antal tjänster, tjänsternas innehåll (tjänstekonstruktioner), arbetsskyldighetsfrågor och lönesättning hänger samman med ett motsvarande ekonomiskt ansvar. Den som kan påverka t. ex. antalet tjänster måste också kunna påverka lönerna och de arbetsuppgifter som skall ingå i de olika tjänsterna. Härav följer att arbetsgivaransvaret för skolledare och lärare måste kopplas till ett inflytande på och ansvar för de avtal som träffas med skolans personalorganisationer.

5.10 Utvecklingslinjer

I detta betänkande behandlas möjliga utvecklingslinjer på olika områden i riktning mot ett kommunalt driftansvar för skolan. Häri ingår också ett samlat kommunalt ansvar för skolans resurser. Det är då nödvändigt att överväga möjliga utvecklingslinjer för ett vidgat och mer samlat kommunalt inflytande över och ansvar för all skolpersonal.

Mot bakgrund av vad ovan redovisats har vi övervägt ett antal alternativa utvecklingsvägar när det gäller det framtida personalansvaret för skolledare och lärare.

Utredningen vill inledningsvis understryka att ett genomförande av utredningens förslag i detta kapitel måste föregås av förhandlingar mellan parterna och slutligen regleras i kollektivavtal. Ett sådant arbete blir omfattande och kan komma att ta betydande tid.

Ett fullständigt kommunalt driftansvar för skolan med det innehåll vi beskrivit i kapitel 3 förutsätter en kommunalisering av samtliga nu statligt reglerade tjänster i skolväsendet. Samtidigt måste ett helt elevrelaterat statsbidrag enligt den modell vi skisserar i kapitel 6 införas. Statsbidraget måste alltså förhålla sig neutralt till hur kommunerna organiserar skolverk-

samheten och vilka resurser kommunerna väljer.

Statens ansvar för skolans mål och innehåll, dess enhetlighet och likvärdighet utformas på det sätt som angivits i kapitel 3. Med kommunen som ensam huvudman för skolledare och lärare bör huvuddelen av de statliga organisatoriska personalföreskrifterna utgå. Kvar blir enbart sådana regler som behövs för att garantera skolans mål och enhetlighet. Hit hör främst olika behörighetsregler för lärarpersonalen. Däremot behöver staten inte fastställa några sådana regler för skolledare.

Frågan om inrättande av tjänster som skolledare och lärare blir en kommunal fråga. I realiteten innebär inte detta en total frihet för kommunerna eftersom av staten fastställda läroplaner och ramtimplaner tillsammans med behörighetskrav för undervisande personal kommer att påverka antalet tjänster.

De nuvarande av staten reglerade befordringsgrunderna och meritvärderingsreglerna utgår. Med hänsyn till att lärargruppen är stor och behovet av vissa generella grunder för tillsättning av tjänster kvarstår kan man förvänta sig att hithörande frågor kommer att behandlas i generella rekommendationer eller riktlinjer av kommunerna i samverkan, t. ex. under medverkan av kommunförbunden. I den utsträckning frågor av den här karaktären är avtalsbara torde de komma att regleras i centrala avtal.

I ett läge med ett kommunalt driftansvar för skolan kommer skolledare och lärare i princip att likställas med övriga kommunala tjänstemän. Det innebär att kommunerna också övertar ansvaret för förhandlingsverksamheten från Statens avtalsverk.

I och med att kommunerna övertar det fulla ansvaret för all skolpersonal införs ett kommunalt driftansvar för skolväsendet. Kommunerna disponerar då i princip fritt skolans resurser. De svårigheter som nu finns på grund av det delade arbetsgivaransvaret elimineras. All i kommunen anställd personal har i stort samma grundläggande anställningsförhållanden. Möjligheter till en friare och efter behoven anpassad disposition av personalresurserna har öppnats.

För den nu statligt reglerade personalen kommer en sådan ansvarsfördelning att innebära förändringar. Variationen i handläggningen av olika personalfrågor mellan kommunerna kommer att öka. Med hänsyn till att en stor del av de förhandlingsbara frågorna kommer att regleras i centrala avtal torde variationer i t. ex. lönefrågor och arbetstidsreglering dock inte bli särskilt markerade. Däremot kan det på andra områden uppstå olikheter jämfört med den nuvarande situationen.

Så kan t. ex. en mindre detaljerad reglering av befordringsgrunder vid tillsättning av tjänster leda till olikartade bedömningar i kommunerna. I sig är detta inte något unikt utan förekommer i dag både inom statlig och kommunal verksamhet i övrigt. För läraområdet skulle dock en sådan situation uppfattas som en betydande förändring.

Vid tillsättning av ordinarie tjänster har en lärare i dag möjlighet att fritt söka tjänster inom olika kommuner och om han/hon är bäst meriterad välja den tjänst han/hon helst vill ha. Tillsättningsmyndigheten har här ett samordningsansvar. Det är troligt att denna frihet för den enskilda läraren blir mindre vid ett kommunalt ansvar för all tillsättning. Framför allt torde kravet

på ett snabbt beslut i valet mellan olika kommuner komma att skärpas.

Ytterligare en omständighet av vikt är att den statliga besvärsrätten bortfaller vid ett kommunalt personalansvar av den karaktär som här beskrivits.

Här angivna nackdelar för den personal som blir berörd av ett ändrat ansvarsförhållande gör inte anspråk på fullständighet. De bör främst uppfattas som en exemplifiering av några effekter av en ansvarsförändring. Å andra sidan kan man också förvänta sig fördelar för personalen.

Den enskilde tjänstemannen får en fastare anknytning till den enskilda kommunen. Han/hon kommer att automatiskt omfattas av kommunens olika personaladministrativa och personalpolitiska program och åtgärder. Kommunens ansvar för den nu statligt reglerade personalen blir mer uttalad, vilket kan ha betydelse ur trygghetssynpunkt för den enskilde. Möjligheterna till omplaceringar eller förändringar i tjänstens arbetsinnehåll torde öka.

Det är emellertid inte möjligt att i förväg göra jämförelser mellan dagens kända förhållanden och tänkta förhållanden i ett framtida, förändrat system. Frågan om en förändring av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller skolans personal och främst när det gäller stora delar av innehållet i en sådan förändring måste, som tidigare påtalats, bli föremål för förhandlingar och i många fall slutligt regleras i avtal mellan parterna.

Naturligt är att ett fullständigt kommunalt driftansvar för skolan får långtgående konsekvenser för personalorganisationerna och deras förhandlingsarbete och förhandlingsorganisation. Det får också konsekvenser för den statliga skolmyndigheten, vilket vi berör i kapitel 8. Allt förhandlingsarbete flyttas från statliga myndigheter till kommunala myndigheter och organisationer med åtföljande konsekvenser för den kommunala förvaltningen och kommunförbunden (jfr kapitel 7).

Som framgår av bl. a. kapitel 3 förutsätter vi att ändringar i ansvarsfördelningen på skolans område i riktning mot ett kommunalt driftansvar måste ske stegvis och under en längre tidsperiod. Vi har därför övervägt hur man på ett mindre långtgående sätt än som beskrivits ovan skall kunna åstadkomma ett ökat inflytande för kommunerna när det gäller skolans personal och minska de praktiska problem som är förenade med ett oenhetligt personalansvar.

Vi har därför övervägt två mindre långtgående men varandra närliggande alternativ när det gäller att förändra arbetsgivaransvaret för skolledare och lärare.

Alternativ 1

I detta alternativ överförs ansvaret för skolchefsfunktionen till kommunen. Den statliga regleringen av tjänster som skoldirektör, förste rektor, rektor tillika skolchef samt biträdande skoldirektör utgår helt. Anställnings- och löneförhållandena regleras av kommunerna på samma sätt som gäller för övriga kommunala förvaltningschefer. Statsbidraget till löner för skoldirektör och biträdande skoldirektör samt arvoden till övriga skolchefer bör då inarbetas i grundskolans statsbidragssystem på lämpligt sätt.

Som närmare redovisas i kapitel 7 begränsar sig den statliga regleringen av kommunernas centrala skolledning nu i stort till att reglera skolchefsfunk-

tionen. Anledningen till detta är att skolchefstjänsten är statligt reglerad och avlönad. Vi menar att det bör vara kommunens sak att svara för den centrala skolledningens organisation och personaluppsättning. Härvid jämställs skolchefen med andra kommunala förvaltningschefer. Den här frågan utvecklas ytterligare i kapitel 7.

Den nuvarande statliga regleringen av löne- och anställningsvillkoren för lärare, rektorer, biträdande rektorer och studierektorer kvarstår i detta alternativ. För att minska problemen med ett fortsatt dubbelt arbetsgivaransvar sker förhandlingsverksamheten för skolledare och lärare med OASEN (statens och kommunernas samarbetsnämnd i lönefrågor) som arbetsgivarpart. Härigenom får kommunerna ett inflytande på och ett medansvar för avtalen och alla avtalsbara frågor.

Fördelen med gemensamma förhandlingar med OASEN som arbetsgivarpart är att kommunerna och staten får ett gemensamt inflytande på och ansvar för de ekonomiska konsekvenserna av avtalen. Det blir också möjligt att mer entydigt än nu reglera arbetsgivarskyldighet, dvs. vem av arbetsgivarparterna som skall svara för vad och på vilken nivå – central, regional, lokal – osv.

Förhandlingssamverkan i OASEN bör också skapa möjligheter att åstadkomma ett gemensamt MBL-avtal för såväl statligt som kommunalt reglerad personal på skolområdet. Om en sådan här ordning skapar möjligheter till *ett* MBL-avtal för hela det kommunala området är däremot svårare att bedöma. Med hänsyn till problem med skilda MBL-avtal på det kommunala området, som närmare berörts i avsnitt 5.8 vore detta dock en önskvärd utveckling.

I det här skisserade alternativet förutsätts i stort den statliga regleringen av skolledare och lärare kvarstå. Då emellertid många frågor, som hittills ensidigt reglerats av staten nu är förhandlingsbara och då kommunerna genom ett gemensamt förhandlingsorgan får ett ökat inflytande på de avtalsbara frågorna ökar dock härigenom kommunernas inflytande även på områden som hittills inte varit avtalsbara och där staten tidigare varit suverän. Detta förutsätter dock att förhandlingarna sker inom OASEN:s ram och inte med en statlig central eller regional myndighet som arbetsgivarpart.

Denna förhandlingssamverkan mellan stat och kommun bör minska problemen som nu är förenade med det oenhetliga arbetsgivaransvaret. För att ytterligare minska dessa problem bör den omstrukturerade OASEN fungera som arbetsgivarpart så långt det är praktiskt möjligt. Man bör därför närmare studera om vissa förhandlingar som tidigare på arbetsgivarsidan förts av de centrala myndigheterna och som påverkar skolledare och lärare nu bör överföras till OASEN.

En annan fråga som närmare måste övervägas är hur denna förhandlingssamverkan i OASEN praktiskt skall utformas, dvs. uppbyggnaden av ett förhandlingskansli, förhandlingsorganets ställning och befogenheter, osv. Naturligt är att en förhandlingsorganisation med OASEN som grund påverkar såväl avtalsverkets som kommunförbundens förhandlingsorganisationer.

I det här redovisade alternativet kvarstår i stort den statliga organisatoriska regleringen för skolledare och lärare oförändrad. Vi menar dock att det finns

anledning att gå något längre när det gäller att överflytta ansvar från stat till kommun på personalområdet. Vi har övervägt ett något mer utbyggt alternativ enligt följande, vilket vi också förordar.

Alternativ 2

Utöver vad som anges i alternativ 1 bör här den förändringen ske, att alla tjänster inom skolväsendet, alltså även tjänster som rektorer, biträdande rektorer och studierektorer samt ordinarie lärare, tillsätts av kommunen. Behörighet och befordringsgrunder till den del de ej är förhandlingsbara förblir reglerade av staten författningsvägen. Reglerna för inrättande av tjänst kvarstår oförändrade.

Statlig besvärsrätt finns kvar. Genom ändringar i tillämpningen av befordringsgrunderna för lärartjänster i riktning mot att ökad vikt läggs vid den s. k. fjärde befordringsgrunden ges kommunerna viss ökad frihet vid tillsättning av lärare.

Enligt detta alternativ skulle staten liksom nu reglera behörighet och befordringsgrunder. Man kan naturligtvis fråga sig om det kommunala inflytandet när det gäller tillsättning av personal då i realiteten skulle öka. Man bör dock framhålla att en kommunal tillsättning, även om den statliga regleringen är stark, understryker skolledar- och lärartjänsternas kommunaltjänstemannakaraktär och betonar kommunernas ställning som huvudmän för skolan.

Enligt nuvarande bestämmelser kan tillsättningsmyndigheten vid tillsättning av tjänster ge sökande dispens från vissa av de föreskrivna behörighetsvillkoren. Vid tillsättning av icke-ordinarie tjänster avgörs frågan om dispens som regel av länsskolnämnden. Fråga om dispens prövas endast i samband med tillsättning av viss bestämd tjänst. Med hänsyn till att tillsättningen även i framtiden skall ske med i princip oförändrade behörighetsbestämmelser och regler om befordringsgrunder bör kommunerna själva kunna besluta om dispens vid tillsättning av tjänst. Vi har då också tagit hänsyn till att möjligheten att anföra besvär över kommunens beslut kvarstår oförändrad.

Visst ökat kommunalt inflytande i tillsättningsförfarandet åstadkoms genom att större vikt läggs vid den s. k. fjärde befordringsgrunden, för vilken närmare redogjorts i avsnitt 5.5.3. Liten hänsyn tas nu till denna befordringsgrund vid urval bland sökande till lärartjänst. Kommunen bör i detta alternativ ha en betydande frihet att på sakliga grunder avvika från poängmässiga meriter, i den mån kommunen finner att så bör ske. Naturligt är att ett större hänsynstagande till meriter som inte kan beräknas poängmässigt kan komma att påverka besvärsprövningen. Det sammanhänger dock helt med i vilken utsträckning och hur tillsättningsmyndigheten kommer att tillämpa den fjärde befordringsgrunden. Eftersom kommunernas prövning av ickepoängmässiga meriter skall ske på sakliga grunder torde effekterna på besvärsinstitutet bli marginella.

Vid en bedömning av detta alternativ och av innehållet i det kommunala inflytandet över tjänstetillsättningarna bör man beakta att många frågor som hör samman med tillsättning av tjänst sannolikt blir föremål för förhandlingar och avtal mellan parterna.

I det här alternativet har vi inte förutsatt någon ändring i lärares rätt att samtidigt söka flera ordinarie tjänster. Det innebär att den som är mest meriterad till flera tjänster skall få den han/hon helst vill ha av dessa. Denna rätt innebär att kommunerna i framtiden måste svara för den samordning som krävs så att en sökande inte tillsätts på flera tjänster. Länsskolnämndsutredningen behandlade samordningsfrågan i sitt betänkande Skolans regionala ledning och pekade på möjligheterna att underlätta en sådan samordning genom en central service. Det kan enligt vår mening finnas skäl att överväga detta. En sådan central service kan ombesörjas av t. ex. skolöverstyrelsen eller kommunförbundet.

Skolöverstyrelsen lämnar nu kommunerna service med meritvärdering för vissa ordinarie tjänster genom sitt meritkontor. Länsskolnämndsutredningen föreslog en viss rationalisering av poängberäkningen av de sökandes meriter genom införandet av ett centralt meritregister och ett särskilt meritbesked för lärarna. I fråga om skolöverstyrelsens meritkontor hänvisar vi till kapitel 7.

Det här alternativet innebär sammanfattningsvis

- att stat och kommun förhandlingssamverkar inom OASEN,
- att kommunerna ges ett fullständigt personalansvar i vad avser skolchefsfunktionen,
- att all tillsättning av skolledare och lärare överförs till kommunen samt
- att staten även fortsättningsvis och i samma utsträckning som nu reglerar frågor rörande skolledare (med undantag av skolchefer) och lärare

Kommunernas ansvar för skolans personal kommer härigenom att öka samtidigt som nuvarande problem med det oenhetliga personalansvaret minskar. Förutsättningar skapas att ytterligare öka det lokala ansvaret för skolverksamheten. På sikt bör ett genomförande av vårt förslag (alternativ 2) också underlätta att åstadkomma ett samlat kommunalt ansvar för all skolpersonal och att skapa förutsättningar för ett totalt kommunalt driftansvar för skolan.

6 Statsbidrag till grundskolan

6.1 Historisk återblick på statsbidragssystemet

Folkundervisningen som tidigare ansågs vara en kyrkans och kommunens angelägenhet fick i samband med att den obligatoriska folkskolan infördes successivt ökat statligt stöd. Enligt beslut av 1862 års riksdag skulle i fattigare kommuner hälften av kostnaden för kontant avlöning åt folkskollärarna bestridas av statsmedel. Enligt beslut 1913 ökades statsbidraget till nio tiondelar av folk- och småskollärarnas avlöning. Därjämte betalades av statsmedel hela kostnaden för ålderstillägg.

Växande skattebördor och ojämnt skattetryck kommunerna emellan gav under 1920-talet ökad aktualitet åt kraven på åtgärder som kunde leda till skattelättnader och åstadkomma en utjämning av skattebördan.

Den år 1929 tillsatta skatteutjämningsberedningen hade till huvudsaklig uppgift att utreda och framlägga förslag i frågan. Enligt beredningen borde statsmakterna främst undersöka i vilken omfattning utgifterna för kommunernas olika förvaltningsuppgifter skulle överflyttas på staten och först därefter söka åstadkomma en allmän skatteutjämning. Staten skulle i större eller mindre utsträckning överta kostnaderna för olika kommunala förvaltningsgrenar. Bland dessa intog folkskoleväsendet en framskjuten plats. Beredningen ansåg att statsbidrag borde utgå till samtliga lönekostnader för folkskoleväsendet.

1934 års folkskolesakkunniga anslöt sig beträffande principerna för skattelindrings- och skatteutjämningsåtgärder till beredningens uppfattning.

På grundval av de båda utredningarna framlades i proposition angående statens övertagande av vissa kostnader för folkskoleväsendet m. m. (prop. 1935:174) förslag om att hela kostnaden för kontant avlöning åt folk- och småskollärare samt lärare i slöjd och hushållsgöromål skulle bestridas av statsmedel. Däremot avvisades ett förslag om att staten skulle överta hela folkskoleväsendet. Den huvudsakliga motiveringen för förslaget om ökade statsbidrag var att mindre bärkraftiga skoldistrikt blivit i hög grad betungade av de stigande skolkostnaderna. Med några jämkningar biföll riksdagen propositionen.

Den fortsatta diskussionen om fördelningen av kostnaderna för folkskoleväsendet kom under en följd av år att främst koncentreras till statsbidragsgivningen till skolbyggnader.

I samband med det omfattande planeringsarbete, som under 1940-talet

inleddes för det svenska skolväsendets utveckling ägnades också stor uppmärksamhet åt frågan om huvudmannaskapet för den nya skolan och den fördelning av kostnaderna som förslagen aktualiserade. Efter utredningar i frågan uttalade sålunda 1946 års skolkommission att om kommunerna skulle belastas med de utgiftsökningar, som skolväsendets förbättring förde med sig, riskerade man att denna förbättring på många håll skulle bli impopulär och därför motarbetas. Riktigast vore därför att kostnaderna för skolväsendet så långt möjligt överflyttades på staten. Statsbidragssystemet borde kunna utformas så att bidragen utgick automatiskt. Bestämmanderätten borde ligga hos kommunerna. Endast när det gällde statsbidrag till utgifter utöver minimiprogrammet borde statlig myndighets medverkan vara erforderlig.

1957 års skolberedning ägnade skolans finansieringsfrågor ingående uppmärksamhet. Beredningen hade – i avvaktan på 1958 års skatteutjämningskommittés behandling av hithörande problem – som riktmärke att de förslag den lade fram i princip inte skulle ändra dittillsvarande kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna. Däremot tog beredningen inte ställning till den framtida kostnadsfördelningen. Frågan om en eventuell omfördelning skulle enligt beredningen prövas i annan ordning. Detsamma gällde frågan om skolkostnadernas fördelning mellan ekonomiskt bärkraftiga och ekonomiskt svaga kommuner. Av motsvarande skäl förelåg enligt beredningens mening inte heller skäl att föreslå ändrade statsbidragsregler på grund av att kommunerna fick ökade kostnader för det obligatoriska skolväsendet genom tillkomsten av den nionde årskursen.

Departementschefen anslöt sig (prop. 1962:54) till skolberedningens uppfattning. Frågan om en eventuell ändring i fördelningen mellan stat och kommun av kostnaderna för grundskolan borde enligt departementschefen prövas i ett större finanspolitiskt sammanhang. Gällande bestämmelser om statsbidrag till driftkostnader inom det obligatoriska skolväsendet borde med oförändrat sakligt innehåll tillämpas för grundskolan.

Diskussionen kring statsbidragsfrågorna kom i övrigt att koncentreras till önskemålet om en teknisk omläggning av statsbidragssystemet. Det huvudsakliga motivet för en översyn av systemet i sådan riktning har varit förenklings- och rationaliseringskrav. Redan allmänna statsbidragsutredningen föreslog i sitt principbetänkande (SOU 1952:44) att ett betydande antal speciella bidrag skulle sammanföras till och avlösas med ett enda allmänt statsbidrag. Grunderna för detta bidrag borde utformas så att ett till beloppet bestämt totalbidrag skulle fördelas mellan kommunerna efter storleken av dels antalet skattekronor per invånare, dels en utgiftsfaktor, utgörande antingen de faktiska eller de normala utgifterna per invånare i kommunen. Då dessa grunder bedömdes som alltför invecklade och skatteutjämningsmotivet inte ansågs böra spela så stor roll i statsbidragsgivningen, föranledde detta förslag inga åtgärder. Ett nytt och enklare förslag framlades efter tilläggsdirektiv av allmänna statsbidragsutredningen (SOU 1956:8). Detta låg i stort sett till grund för det statsbidragssystem (prop. 1957:112, SU 1957:91, rskr 1957:239) som tillämpades i grundskolan under åren 1958–1978.

Omläggningen av den dittillsvarande statsbidragsgivningen innebar i huvudsak att ett betydande antal speciella bidrag ersattes med ett enda driftbidrag. Detta skedde dels genom sammanförande av vissa sinsemellan likartade bidrag, dels genom avlösning, varigenom en del bidrag drogs in mot

att kommunerna erhöll kompensation genom höjning av kvarstående bidrag. De bidrag som i denna ordning drogs in var exempelvis bidragen till skolhälsovård, fria läroböcker och undervisningsmateriel. Vidare gjordes bidraget, som tidigare utgått på grundval av faktiska lärarlönekostnader, schabloniserat, varvid en schematisk beräkning skulle göras med ledning av de väsentligaste utgiftsfaktorerna. Genom förenklingen ansågs kommunernas handlingsfrihet öka. Statsbidragsvillkoren skulle kunna upphävas och överföras till normerande föreskrifter. Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun behölls oförändrad.

Frågan om en ytterligare revision av statsbidragssystemet upptogs i anslutning till propositionen angående kommunal skatteutjämning m. m. (prop. 1965:43). I samband med sitt remissyttrande angående av 1958 års skatteutjämningskommitté framlagt förslag till skatteutjämningssystem förordade skolöverstyrelsen att vissa bidrag, nämligen bl. a. bidraget till skolmåltider samt bidragen till skolskjutsar och inackordering skulle avlösas och kompensation beredas kommunerna genom motsvarande justering av det allmänna skatteutjämningsbidraget. Skolöverstyrelsen framhöll särskilt de möjligheter som ett allmänt skatteutjämningssystem öppnade att nå en förenkling av bidragsgivningen. De kostnader, som de kommunala huvudmännen nedlade på berörda utgiftsområden täckte enligt skolöverstyrelsens mening ett nödvändigt reguljärt utgiftsbehov i den löpande skolverksamheten. Enligt skolöverstyrelsens uppfattning kunde utan risk huvudmännen ges den ökade handlingsfrihet, som ett slopande av statsbidragsvillkoren skulle innebära. Föredragande statsrådet biträdde förslaget och konstaterade att några allvarliga ekonomiska konsekvenser för kommunernas ekonomi inte torde kunna uppkomma genom bidragens avveckling och överförande till det allmänt skatteutjämnande systemet. Föredraganden underströk särskilt att det inte var fråga om att beröva kommunerna utgående bidrag utan att överföra dem till kommunerna genom ett nytt bidragssystem, som skulle ge bidragen till de kommuner, som var i bäst behov av dem. Bidragen avvecklades också vid den tidpunkt då skatteutjämningsreformen trädde i kraft, dvs. med utgången av år 1965.

I början på 1970-talet utarbetades inom utbildningsdepartementet två diskussionspromemorior angående statsbidrag till skolan. Den ena promemorian (Ds U 1970:12) avsåg statsbidragssystem för skolbyggnader utformat som hyresbidrag per elev och år, den andra (Ds U 1971:3) avsåg statligt driftbidrag till skolväsendet. Syftet med den i sistnämnda promemorian redovisade undersökningen var att ge en överblick över i vilken utsträckning statsbidraget omräknat till statsbidrag per elev i allmänhet har samband med olika befolkningsmässiga, ekonomiskt strukturella eller skolorganisatoriska faktorer i kommunerna. Båda promemoriorna överlämnades till oss för fortsatt bearbetande.

Utredningen om skolans inre arbete (SIA) redovisade i sitt huvudbetänkande (SOU 1974:53) en ny statsbidragsmodell för grundskolan. SIA-modellen bygger på två grundläggande termer – basresurs och förstärkningsresurs. Principerna för ett nytt statsbidragssystem i enlighet med SIA-utredningens förslag fastställdes av riksdagen i samband med beslutet om reformering av skolans inre arbete m. m. (prop. 1975/76:39, UbU 1975/76:30, rskr 1975/76:367). Med utgångspunkt i de av riksdagen beslutade principerna

utarbetades inom regeringskansliet ett förslag till nytt statsbidragssystem för grundskolan (Ds U 1977:8). Förslaget remissbehandlades och låg sedan till grund för regeringens förslag (prop. 1977/78:85) till riksdagen, som 1978-04-28 i allt väsentligt beslöt enligt propositionen (Ubu 1977/78:21, rskr 1977/78:260). Det nya statsbidragssystemet trädde i kraft 1978-07-01.

6.2 Statsbidragstyper

6.2.1 *Klassificeringsgrunder*

Statsbidragen till kommunerna är antingen allmänna eller speciella.

Syftet med allmänna bidrag i form av skatteutjämningsbidrag är att överföra inkomster till kommuner med relativt begränsade resurser och/eller att där uppehålla en viss kommunal servicenivå som är särskilt kostnadskrävande. Vidare utgår allmänna bidrag som kompensation för vissa verkningar av genomförda skatteomläggningar.

Med speciella eller specialdestinerade bidrag bidrar staten till att finansiera sådan verksamhet på bestämda områden, som utgör en obligatorisk uppgift för kommunerna. Vidare används specialdestinerade bidrag för att stimulera tillhandahållande och utbyggnad av kommunal service på vissa områden. Det är således fråga om att påverka kommunernas prioritering av olika slags verksamhet utan att ge bindande föreskrifter om verksamhetens närmare omfattning och inriktning.

De specialdestinerade statsbidragen till kommunerna utgår på flera sätt. En klassificering av dessa kan ske från olika utgångspunkter. Kommunalekonomiska utredningen har i sitt betänkande (SOU 1975:39) Statsbidrag till kommunerna klassificerat bidrag bl. a. efter typ av bidragskonstruktion. Denna klassificering kan ske enligt följande:

(1) Kostnadsrelaterade bidrag
(2) Kostnadsrelaterade tillika faktorsubventionerande bidrag
(3) Prestationsrelaterade bidrag
(4) Avlösnings- och avtalsbidrag
(5) Skatteunderlagsgraderade bidrag

Kostnadsrelaterade bidrag bygger på bidragsmottagarens kostnader för verksamheten och utgår med viss del av ett närmare bestämt bidragsunderlag som är faktiskt eller schablonmässigt beräknat.

Kostnadsrelaterade tillika faktorsubventionerande bidrag är relaterade till kostnaderna för visst resursslag (faktor), t. ex. lönekostnaderna för viss personal.

Prestationsrelaterade bidrag utgår med visst belopp per producerad enhet (vårddag, daghemsplats etc.) eller annan enhet (t. ex.elev). Dessa bidrag tar sålunda i första hand sikte på resultatet av bidragsgivningen.

Avlösnings- och avtalsbidrag avser antingen bidrag som på olika sätt utgör ersättning för avlösta bidrag eller utgår enligt avtal mellan staten och kommunerna.

Skatteunderlagsgraderade bidrag utgår med hänsyn till kommunernas skatteunderlag eller skattekraft.

Kommunalekonomiska utredningen har i nyss nämnda betänkande redovisat statsbidragsgivningens utveckling mellan budgetåren 1955/56 och 1972/73. Av denna redovisning framgår bl. a. att den dominerande andelen statsbidrag under hela undersökningsperioden har utgjorts av de kostnadsrelaterade tillika faktorsubventionerande bidragen. De kostnadsrelaterade samt faktorsubventionerande bidragens andel ökade under undersökningsperioden från 63 procent till 77 procent. Bidragen till grundskola och gymnasieskola dominerade och baserades på lärarlöner. Andelen kostnadsrelaterade bidrag var ca 18 procent. De prestationsrelaterade bidragen har under hela undersökningsperioden utgjort en förhållandevis liten andel av hela statsbidragsgivningen i kronor räknat. Budgetåret 1955/56 var andelen 7 procent för att sedan sjunka mot slutet av 1950-talet och början av 1960-talet, då ett antal prestationsrelaterade bidrag slopades. Genom ökad bidragsgivning till barnstugeverksamheten ökade andelen till 3 procent fr. o. m. budgetåret 1965/66. 27 procent av bidragen till den primärkommunala sociala verksamheten var budgetåret 1972/73 prestationsrelaterade. Här dominerar bidragsgivningen till barnstugeverksamheten. Bidragsgivningen till primärkommuner i form av avlösnings- och avtalsbidrag är obetydlig (mindre än en procent). De skatteunderlagsgraderade bidragen har efter genomförandet av det allmänna skatteutjämningssystemet år 1965 förlorat sin betydelse. Formellt är fortfarande statsbidrag till skolbyggnader skatteunderlagsgraderade. I praktiken är dock detta bidrag kostnadsrelaterat.

6.2.2 Skatteutjämningssystemet

Såsom framgått av föregående avsnitt utgör skatteutjämningsbidraget det viktigaste allmänna statsbidraget.

Det nuvarande skatteutjämningssystemet infördes år 1965. Genom beslut vid 1973 års riksdag (prop. 1973:44, FiU 1973:23, rskr 1973:249) har vissa väsentliga ändringar genomförts. Bestämmelserna återfinns i lagen (1973:433) om skatteutjämningsbidrag. I stora drag innebär systemet numera följande.

Bidrag utgår till såväl kommun som landstingskommun i form av:

1. skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft samt
2. extra skatteutjämningsbidrag.

Det första bidraget utgår enligt generella regler och beslutas av länsstyrelsen. Det andra bidraget beviljas av regeringen efter ansökan.

Bidraget vid brist på skattekraft garanterar kommunerna ett skatteunderlag, som till sin storlek är beroende av kommunens geografiska läge och medelskattekraften i riket. Skillnaden mellan garanterat skatteunderlag och det skatteunderlag som kommunen faktiskt har kallas tillskott av skatteunderlag. På grundval av detta tillskott utgår bidrag till kommunen beräknat efter den utdebiteringssats som kommunen fastställt för bidragsåret.

Det garanterade skatteunderlaget varierar bl. a. med kommunens geografiska läge på så sätt att landet indelats i sex olika skattekraftsområden med olika skattekraftsgränser. Procenttalen för de olika skattekraftsklasserna utgör 95, 100, 110, 115, 120 och 130 procent av medelskattekraften i riket med de lägre talen i de södra och mellersta delarna av landet och de högre i norr. 130 procent gäller sålunda för inre delarna av Norrbottens och Västerbottens

län medan Norrbottens kustland, huvuddelen av Jämtlands län och en del av Kopparbergs län garanteras 120 procent. Kommunernas placering i skattekraftsklass framgår i detalj av lagens 6 §. Motsvarande gäller för landstingskommunerna, varvid dock antalet skattekraftsklasser är endast fem.

I det här sammanhanget kan erinras om att en regional skatteutjämning nu prövas i Stockholms län.

1976 års kommunalekonomiska utredning har i sitt slutbetänkande (SOU 1977:78) redovisat förslag till ett nytt skatteutjämningssystem. Förslaget innebär en ökad utjämning mellan kommunerna samt ökade statliga överföringar till de inkomstsvaga kommunerna.

6.2.3 *Vissa jämförelser mellan kostnadsrelaterade och prestationsrelaterade bidragsformer*

De kostnadsrelaterade respektive prestationsrelaterade bidragsformerna har högst olika effekter för bidragsgivningen. Vid valet av bidragstyp måste man därför göra klart för sig vilka syften man vill uppnå från statens sida med bidragsgivningen i fråga om resursutnyttjande (produktivitet) och måluppfyllelse (effektivitet). I detta hänseende kan generellt sett följande anses gälla.

Eftersom de kostnadsrelaterade statsbidragen är kopplade till resursinsatsen medger i dessa fall statsbidragskonstruktionen ingen direkt kontroll av produktiviteten i verksamheten. Detta sker främst genom angivande av villkor av skilda slag och genom andra regelsystem. Man kan alltså säga att konstruktionen förutsätter kompletterande bestämmelser av något slag. De kostnadsrelaterade bidragen erbjuder också statsmakterna begränsade möjligheter att kontrollera måluppfyllelsen. En avsevärd nackdel med de kostnadsrelaterade bidragen är vidare att de inte förhåller sig neutrala till skillnaderna i kommunernas kostnadsläge. Sålunda kan kostnadsrelaterade bidrag resultera i att såväl låg effektivitet i verksamheten som hög standard subventioneras.

De prestationsrelaterade bidragen innebär viss resultatstyrning av verksamheten. Genom sin konstruktion utgör de ett skäl för kommunerna till bättre hushållning med resurserna. Denna bidragstyp erbjuder kommunerna produktivitetsvinster och verkar vidare neutralt i förhållande till effektivitet och standard på den kommunala servicen. En nackdel med bidragskonstruktionen är dock generellt sett att den kan uppfattas som ogynnsam för kommuner med ett oförmånligt kostnadsläge och ett lågt inkomstunderlag.

6.2.4 *Statsbidragstyper inom skolområdet*

Praktiskt taget samtliga bidrag av större betydelse inom skolområdet har varit och är kostnadsrelaterade tillika faktorsubventionerande bidrag. Bidragsunderlaget är därvid i flertalet fall relaterat till kostnader för skolledar- och lärarlöner.

I det statsbidragssystem som gäller för grundskolan fr. o. m. 1978-07-01 finns inslag av ett prestationsrelaterat bidrag, nämligen bidrag i form av förstärkningsresurs. Denna resurs tilldelas som ett visst antal schablonmäs-

sigt prissatta lärarveckotimmar per elev i kommunen. Eftersom veckotimpriset är relaterat till lärarlöner kan förstärkningsresursen klassificeras som ett både prestationsrelaterat och lärarlönekostnadsrelaterat bidrag.

Varför har just lärarlönekostnadsfaktorn valts som grundval i hittillsvarande statsbidragssystem? En tänkbar orsak kan vara att den gjort det möjligt för staten att kontrollera kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, en annan att staten sedan gammalt detaljreglerat lärarnas anställnings- och löneförhållanden. Ytterligare en anledning kan vara att lärarinsatsen bedömts som den väsentligaste faktorn jämfört med andra faktorer för att uppnå skolans mål, varför just denna faktor krävt långt gående statliga regleringar, vilket i sin tur påverkat statsbidragets utformning.

Någon mer principiellt utformad gräns i fråga om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun på skolans område har hitintills aldrig dragits upp eller ens diskuterats. Den nuvarande ordningen varigenom staten i stort sett svarar för lönekostnaderna för lärarpersonalen och kommunerna för skolväsendets kostnader i övrigt har i det väsentliga vuxit fram av tradition.

Statsbidragssystemet för skolan kan också karaktäriseras som organisations- och resursslagsrelaterat. På basis av skolorganisationen uttryckt i skolenheter och övriga beräkningsmässiga eller faktiska organisatoriska enheter bestäms volymen för det resursslag som bidraget i huvudsak är relaterat till, nämligen undervisning. Undervisningsvolymen uttryckt i antal lärarveckotimmar bestämmer därefter lärardimensioneringen. Lärardimensioneringen styrs i sin tur av detaljerade statliga bestämmelser reglerade i lag och förordning m. fl. bestämmelser samt i kollektivavtal mellan staten och vederbörande personalorganisationer. Staten är dessutom den part som på huvudmannasidan genom sin förhandlingsrätt har det avgörande inflytandet på lärarlönekostnaden.

Statsbidragsreglerna från 1978-07-01 innebär att kommunerna har en större frihet vid användningen av tilldelade statliga resurser än vad som var fallet tidigare. Denna frihet tar sig främst uttryck i att staten inte reglerar fördelningen av undervisningsresurserna på olika faktiska undervisningsenheter. Sedan väl staten på basis av antal elever och skolenheter beräknat och tilldelat statsbidrag får kommunerna använda detta bidrag relativt fritt inom respektive skolenhet (basresurs) eller inom kommunen (förstärkningsresurs). Basresursernas knytning till skolenhet och undervisning innebär emellertid att denna del av statsbidraget fortfarande är såväl organisations- och resursslagsorienterat som lärarlönekostnadsrelaterat. Förstärkningsresursen, som ovan har klassificerats som prestations- och lärarlönekostnadsrelaterad, är inte organisationsrelaterad. Den måste dock betecknas som huvudsakligen resursslagsrelaterad eftersom cirka 84 procent av denna resurs skall användas till undervisningsinsatser.

Sammanfattningsvis kan konstateras att statsbidragen till driften av grundskolan är resursslags- och lärarlönekostnadsrelaterade. Huvuddelen av bidragen är dessutom organisationsrelaterade.

6.3 Nuvarande statsbidragsbestämmelser för grundskolan

6.3.1 *Statsbidragsbestämmelser fr. o. m. 1978-07-01*

Statsbidrag till grundskolan utgår fr. o. m. 1978-07-01 i huvudsak enligt förordningen (1978:345) om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan m. m.

Huvuddelen (c 95 procent) av kommunens statsbidrag ingår i ett system med *bas- och förstärkningsresurser* och grundas på ett visst antal lärarveckotimmar enligt i stort sett följande princip:

A) dels per 25-tal eller 30-tal elever i vardera årskursen – i vissa fall räknat på flera årskurser – för varje skolenhet i kommunen (basresurser),
B) dels per elev i kommunen (förstärkningsresurs).

För dessa lärarveckotimmar utgår bidrag med visst belopp per veckotimme beräknat efter en genomsnittlig löneklass för lärarna. Olika veckotimpris gäller för veckotimmar på lågstadiet, mellanstadiet, högstadiet och för förstärkningsresursen. För varje läsår fastställs veckotimpriser av regeringen per den 1 juli (med utgångspunkt bl. a. i lönestatistik).

Statsbidrag till tjänster som skoldirektör, biträdande skoldirektör, rektor och studierektor samt till särskild undervisning av sjuka och handikappade elever, stödundervisning och hemspråksundervisning av invandrarelever, kallorts- och finskspråktillägg och sociala avgifter ligger utanför systemet med bas- och förstärkningsresurser.

Basresurs definieras som statlig resurstilldelning av veckotimmar till grupp av elever för varje påbörjat 25-tal elever i en årskurs på lågstadiet och för varje påbörjat 30-tal elever i en årskurs på mellan- och högstadierna, allt räknat vid skolenhet i kommun. Grupp av elever kan också omfatta elever i mer än en årskurs med beaktande av de delningstal som gäller för respektive stadium eller stadier.

Antalet basresurser för varje skolenhet inom en kommun fastställs av länsskolnämnden.

För varje basresurs utgår följande antal statsbidragsgrundande lärarveckotimmar (vtr):

a) lågstadiet

åk 1	20 vtr	
åk 2	24 vtr	
åk 3	31 vtr	
b 1–2	24 vtr	(exkl. garantitimmar)
b 1–3	27 vtr	(exkl. garantitimmar)
b 2–3	27 vtr	(exkl. garantitimmar)

b) mellanstadiet

åk 4	36 vtr	
åk 5	37 vtr	
åk 6	37 vtr	
B 3–4	33 vtr	(exkl. garantitimmar)
B 5–6	36,5 vtr	(exkl. garantitimmar)
B 4–6	35 vtr	(exkl. garantitimmar)

c) högstadiet

Antal basresurser för årskursen	Antal veckotimmar		
	Åk 7	Åk 8	Åk 9
1	54,0	55,0	54,5
2	42,0	45,0	43,0
3	39,5	42,0	41,0
4	39,5	42,0	40,5
5	39,5	42,0	40,0
6	38,5	42,0	39,0
7	38,5	42,0	39,0
8	38,0	42,0	39,0

Om vid en skolenhet samtliga basresurser på ett och samma stadium avser undervisning i b/B-form, skall antalet lärarveckotimmar i basresurserna ökas med åtta procent (garantitimmar). Om särskilda skäl föreligger, kan länsskolnämnd medge garantitimmar även när en eller flera basresurser avseende två eller flera årskurser utgår jämsides med basresurser omfattande endast en årskurs (UbU 1977/78:21, s. 13).

För varje elev i kommunen utgår som förstärkningsresurs 0,553 statsbidragsgrundande veckotimmar. Av dessa avses 0,087 veckotimmar (16 procent av förstärkningsresursen eller fyra procent av bas- och förstärkningsresursen tillsammans) användas till annan verksamhet än undervisning.

Statsbidraget beräknas så att antalet veckotimmar för varje stadium liksom förstärkningsresursen multipliceras med för var och en gällande veckotimbelopp. Vad gäller basresursen är kommunerna fördelade på fem olika veckotimprisgrupper. Veckotimpris och kommunernas fördelning på veckotimprisgrupp för respektive stadium fastställs preliminärt per den 1 juli för redovisningsåret. För slutregleringen fastställs ett definitivt veckotimpris med hänsyn till under redovisningsåret inträffade förändringar i lönehänseende.

Veckotimpriset för förstärkningsresursen är ett genomsnitt för landet av det veckotimpris för basresurserna som gäller för låg-, mellan- och högstadierna.

Utöver veckotimbelopp för lärarlöner utgår ett tilläggsbidrag som utgör ett schablonbidrag för kommunens kostnader för lärarvikarier, elevhemsföreståndare, arvodes- och uppdragstillägg samt för vissa andra anordningar. Till kommun med elevhem utgår högre tilläggsbidrag än till andra kommuner.

Totala förstärkningsresursen är 0,579 veckotimmar per elev. Av denna utgår enligt ovan 0,553 veckotimmar per elev direkt till kommunerna. Resterande del (0,026) fördelas på länsskolnämnderna för vidare fördelning till kommunerna enligt följande:

a) till länsskolnämnden i Stockholms län 0,04 veckotimmar per elev,
b) till länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län respektive i Malmöhus län 0,035 veckotimmar per elev och
c) till övriga länsskolnämnder 0,02 veckotimmar per elev.

Enligt utbildningsutskottet (UbU 1977/78:21, s. 18) kan det vara lämpligt att ungefär två tredjedelar av länsskolnämndsresursen används för undervisning och resten till andra insatser.

Av statsbidraget inom systemet med bas- och förstärkningsresurser är ungefär 75 procent bidrag grundat på timmar inom basresursen.

För sådana *bidrag som ligger utanför bas- och förstärkningsresurserna* gäller i stort sett samma bestämmelser som före 1978-07-01. Dock har en viss schablonisering skett. I det följande lämnas en kort redogörelse för vad som gäller för vissa av dessa statsbidrag.

Bidrag till tjänster som *skoldirektör* och *biträdande skoldirektör* utgår med 79 procent av årslönebelopp, avlöningsförstärkning och utbetalat kallortstillägg. För Stockholm, Göteborg och Malmö gäller särskilda regler.

Bidrag till tjänster som *rektor och studierektor* utgår med årslönebelopp för i föreskriven ordning inrättade tjänster. Den undervisningsskyldighet rektor och studierektor har att fullgöra skall dras av från kommunens totala antal veckotimmar (inom bas- och förstärkningsresurserna).

Bidrag till *särskild undervisning* av sjuka och handikappade elever utgår för det faktiska antalet undervisningstimmar, omräknade till veckotimmar. 37 undervisningstimmar anses därvid motsvara en veckotimme. Statsbidrag per veckotimme utgår med samma belopp för respektive stadium som gäller för veckotimmar i basresurs, dock med 20 procents förhöjning.

Bidrag till *stödundervisning av invandrarelever* utgår för det faktiska antalet undervisningstimmar, omräknade till veckotimmar. Statsbidrag per veckotimme utgår med samma belopp för respektive stadium som gäller för veckotimmar i basresurs.

Bidrag till *undervisning i hemspråk* och för *studiehandledning på hemspråket* utgår med 1,1 veckotimmar för varje elev som deltar i sådan verksamhet under läsåret. Om särskilda skäl föreligger, får länsskolnämnden besluta att bidrag skall utgå för ytterligare högst 0,3 veckotimmar per elev. Bidrag per veckotimme utgår i enlighet med vad som gäller för basresurser.

Bidrag för *kallorts- och finskspråktillägg* utgår med utbetalade belopp till skolledare och lärarpersonal samt till elevhemsföreståndare eller biträdande elevhemsföreståndare vid elevhem, som är knutet till grundskolan.

Bidrag till *arvoden m. m. för lärarutbildning* utgår bl. .a i form av tjänstgöringstillägg till lärare med förordnande som handledare.

Bidrag till kostnader för allmän *arbetsgivaravgift* och till kostnader för *socialförsäkringsavgift* till sjukförsäkringen och folkpensioneringen utgår med viss procent på samtliga utgående statsbidrag enligt statsbidragsförordningen med undantag för statsbidrag till verksamhet under den samlade skoldagen. Bidrag till ATP-avgifter utgår enligt särskild förordning.

Särskilt statsbidrag till icke timplanebunden verksamhet under *den samlade skoldagen* utgår under vissa förutsättningar med 0,025 veckotimmar per elev. Bidraget skall beräknas på det antal elever som omfattas av den samlade skoldagen. Det ankommer på vederbörande länsskolnämnd att fastställa om villkoren för det särskilda statsbidraget är uppfyllda.

6.3.2 *Vissa jämförelser mellan statsbidragssystemet före resp. efter 1978-07-01 vad gäller den administrativa hanteringen*

Införandet av det nya statsbidragssystemet för grundskolan 1978-07-01 innebar ett viktigt steg mot en bidragsgivning som gör det möjligt att lokalt ta ett betydande ansvar för skolan. Bidragssystemet ger i förhållande till tidigare använda system en väsentligt ökad frihet vad gäller kommunernas användning av tilldelade resurser. Den avgörande skillnaden mellan de nya och de gamla statsbidragsreglerna är att det i det nya systemet inte finns någon koppling mellan bidragsgrundande organisation och faktisk undervisningsorganisation i form av klasser och grupper inom respektive skolenhet.

Handläggningen före 1978-07-01 för rekvisition av statsbidrag var en omständlig och tidskrävande process. Genom systemets komplexitet bidrog detta till icke obetydliga administrativa kostnader för stat och kommun. Det nya statsbidragssystemets mera schabloniserade utformning leder till avsevärda förenklingar vad gäller rekvisition och utbetalning av bidragen jämfört med tidigare.

Effekterna av det nya systemet på *länsskolnämndernas* administrativa arbete kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

A. Resurstilldelning

Länsskolnämndernas insatser i form av egentliga beslut avser tre områden

- tilldelning av basresurser,
- fördelning av den s. k. länsskolnämndsresursen och
- godkännande av införande av samlad skoldag

Arbetet med tilldelning av basresurser torde inte alltför mycket avvika från tidigare insats avseende tilldelning av klasser. Samma principer skall tillämpas i enlighet med statsbidragspropositionen (prop. 1977/78:85). Med undantag för de första åren torde arbetsinsatsen fortsättningsvis inte komma att koncentreras endast till några månader under våren. Enligt statsbidragspropositionen (s. 54–55) förutsätts att länsskolnämnd och kommun i nära samarbete planerar för elevernas placering vid skolenheter och att upptagningsområden för skolenheterna läggs fast för en längre tid för att erhålla en kontinuitet i skolplaneringen. En del av arbetet med basresurstilldelningen kommer således att ske successivt och för längre perioder. När väl en sådan planering genomförts torde besluten om basresurser kunna ske med mindre arbetsinsats just vid beslutstillfället.

Före 1978-07-01 fattade nämnderna också beslut om undervisningsgrupper på högstadiet. Denna arbetsinsats utgår i det nya systemet liksom den korrespondens med kommunerna som erfordrades t. ex. vid dispensfall eller rekommenderade organiationsförändringar. Den minskade arbetsinsatsen, där större delen torde kunna hänföras till kanslistnivå, kan beräknas till 0,5–1,0 manmånader för ett genomsnittslän.

I det nya systemet ingår att kommunerna själva skall besluta om nedsatt undervisningsskyldighet för vissa befattningshavare. Det gäller t. ex. för tidsödande resor, för skolbibliotekarier, för pedagogiskt biblioteksarbete

m. m. Detta innebär dock bara en arbetsbesparing av mindre omfattning.

Sammanfattningsvis synes basresurstilldelningen medföra dels en minskad arbetsinsats för länsskolnämnderna, dels en arbetsinsats som sträcker sig över en längre tidsrymd. Det nya statsbidragssystemet medför att kommunerna själva skall fastställa sin organisation. Därmed bör också eventuella MBL-förhandlingar föras på kommunplanet. Det är emellertid inte uteslutet att personalorganisationerna även kan komma att begära förhandlingar med nämnderna. Förhandlingsarbetet bör dock bli av mindre omfattning fortsättningsvis.

Fördelning av den s. k. länsskolnämndsresursen är en nytillkommande arbetsuppgift. Resursen motsvarar i princip de tidigare medlen för särskilda åtgärder på skolområdet, SÅS-medel, som fördelades via skolöverstyrelsen. Det betyder att en av skolöverstyrelsens arbetsuppgifter härigenom har decentraliserats.

Nämndernas tidigare arbete med specialundervisningskvoten har i några fall haft samma funktion. Det gäller när kommunerna begärt att få överskrida den generella kvoten 0,3 vte/elev. Därvid har särskild prövning fått ske.

Vad gäller länsskolnämndsresursen torde arbetsinsatsen komma att innebära dels att inom nämndernas fältarbete iaktta och fånga upp behov av extra resursinsatser samt i viss fall även följa upp resultatet, dels att bearbeta och behandla till nämnderna inkomna framställningar om särskild tilldelning. Fördelningsbeslut torde ske såväl före som under pågående läsår.

Grovt beräknat kan antas att den nytillkomna arbetsuppgiften motsvarar nämndernas minskade arbetsinsats genom basresurstilldelningen. De fackliga organisationerna kan komma att begära MBL-förhandlingar innan nämnderna fattar sina beslut. En viss arbetsinsats för detta bör därför beräknas.

Nämndernas arbetsinsats vid resurstilldelning för samlad skoldag blir störst de första åren. Efterhand som kommunerna infört samlad skoldag kommer arbetet att bli av mera iakttagande art i samband med nämndernas fältarbete.

Även om storleken av arbetsinsatsen är svår att beräkna, torde man även i ett inledande skede kunna anta att den inte är så stor. Nämnden har i princip endast att fastställa om kommunerna uppfyller de kvalitetskrav staten uppställt.

B. Statsbidragsbehandling

De största förändringarna för nämnderna på grund av det nya statsbidragssystemet berör granskning och utbetalning av statsbidragen, dvs. det egentliga statsbidragsarbetet. Effekterna kommer dock inte att slå igenom förrän under hösten 1979.

Med ett system som bygger på basresurser, förstärkningsresurs och bidrag till samlad skoldag samt bidragets beräkning per veckotimme kommer de granskande insatserna vid nämnderna att i väsentlig grad reduceras. Nu nämnda resurser utgör huvudparten av statsbidragstilldelningen. För denna del kommer arbetsinsatsen endast att bestå i att kontrollera rekvirerade timmar mot tidigare av nämnden fattade beslut. I det tidigare systemet innefattade bidragsrekvisitionen detaljerade arbetsplaner, lärarförteckningar

samt olika bilagor.

Inom systemet förekommer härutöver inslag av bidrag vilka kommer att granskas och kontrolleras på samma sätt som tidigare. Det gäller t. ex. bidrag till resor, bidrag till studie- och yrkesorientering samt bidrag till skoldirektörer och skolledare. I förhållande till övriga driftbidrag är nu nämnda bidragsslag av ringa omfattning.

En tredje kategori av bidrag utgör de som är specialdestinerade för viss verksamhet eller för vissa utgiftsslag. Hit kan räknas bidrag till särskild undervisning, hemspråksundervisning, stödundervisning för invandrarelever m. fl. Det nya systemet medför granskning även i fortsättningen, dock inte av samma omfattning som tidigare.

När det gäller arbetsinsatsen är det även här svårt att i detalj ange förändringar för nämnderna. Klart är dock att en reducerad insats blir följden av det nya systemet. Reduktionen som till större delen torde falla inom assistent kanslistnivån, kan grovt beräknas till 2–3 manmånaders arbete på en medelstor länsskolnämnd. Detta utgör ca två tredjedelar av nuvarande arbetsinsats för statsbidragsgranskning.

Genom att länsskolnämndernas administrativa verksamhet minskar med det förenklade statsbidragssystemet bör nämndernas arbete i högre grad än för närvarande kunna inriktas på att ge kommunerna stöd och råd t. ex. vid resursfördelningen och utvärderingen av skolverksamheten. I SIA-propositionen (prop. 1975/76:39) behandlas länsskolnämndernas roll i detta sammanhang. Där anförs att det bör vara en uppgift för nämnderna att inrikta sitt arbete på de övergripande målfrågorna samt därmed sammanhängande problem rörande resursfördelning och utvärdering av verksamheten. Detta kan underlättas när nu nämndernas administrativa arbete minskar.

Även för *skolöverstyrelsen* medför det nya bidragssystemet vissa förändringar av de administrativa arbetsinsatserna. Ovan har noterats decentraliseringen av arbetsuppgifter i samband med fördelning av de s. k. SÅS-medlen. Den ökade schabloniseringen torde vidare medföra minskat behov av revisionsinsatser. Utfärdande av anvisningar etc. kommer också att minska. Å andra sidan kommer en ökad arbetsinsats att erfordras i samband med upprättande av förslag till nya veckotimpris och procenttillägg. Effekterna får närmare beaktas i samband med översynen av den statliga skoladministrationen.

Kommunernas administrativa insatser i samband med bidragsrekvisitionen kommer också att minska. De omfattande arbetsplanerna, lärarförteckningarna och bilagorna i nuvarande system kommer i stort sett att utgå. Omfattningen av den reducerade arbetsinsatsen borde relativt sett bli minst lika stor som ovan redovisats för länsskolnämnderna. De kommunala effekterna synes komma att analyseras närmare i annat sammanhang (se prop. 1977/78:85, s. 80).

Förutom de för kommunerna positiva effekterna av en minskad administrativ insats medför det nya systemet möjlighet till snabbare utbetalning på grund av ett förenklat rekvisitions- och granskningsförfarande.

Enligt det tidigare systemet utgick förskott utan rekvisition i början av juli, oktober och januari med respektive 30, 25 och 20 procent av det belopp kommunen uppburit i förskott föregående redovisningsår. I april utgick ett belopp motsvarande skillnaden mellan 90 procent av statsbidraget för

föregående redovisningsår och summan av de tre tidigare förskotten. Slutreglering skedde i huvudsak under tiden september-december redovisningsåret därefter.

Denna ordning har således inneburit att statsbidraget till en kommun slutligt reglerats ca ett och ett halvt år efter det att kommunen har börjat betala ut lönerna till lärarpersonalen. Det har alltså funnits en eftersläpningseffekt inbyggd i systemet bl. a. beroende på den omfattande granskning av rekvisitionerna som varit nödvändig att göra.

Även i det nya systemet tillämpas förskott och slutreglering. Förskotten utgår i huvudsak enligt samma principer som tidigare. Eventuella ändringar i utbetalningar av förskotten kan komma att prövas med anledning av förslag från utredningen (Fi 1976:06) om kommunernas ekonomi som bl. a. haft till uppdrag att överväga om reglerna behöver ändras. Genom det förenklade rekvisitions- och granskningsförfarandet kan slutreglering i det nya systemet ske snabbare än hittills. Detta medför lättnader för den kommunala likviditeten.

6.4 Utgångspunkter för ett nytt statsbidragssystem

Som framgått tidigare i detta betänkande kan utredningens uppgifter att undersöka möjligheterna för ett vidgat lokalt ansvarstagande för skolan inte isoleras från frågan om formerna för statens bidragsgivning till kommunerna. Enligt direktiven skall utredningen därvid i första hand söka lösningar, som innebär att statsbidragen beräknas på även andra grunder än lönekostnaderna för lärarpersonalen. Direktiven säger vidare att man bör utgå från att statens bidrag till skolkostnaderna vid ett nytt bidragssystem så långt möjligt bör vara av samma storlek som om gällande system tillämpas. Det innebär att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun skall vara oförändrad. Genom såväl det statsbidragssystem som tillämpades före 1978-07-01 som det nuvarande sker i viss mån en anpassning av statsbidragets storlek till kommunernas skiftande förutsättningar att organisera skolverksamheten. I direktiven framhålls att det är angeläget att en sådan anpassning görs möjlig även i ett nytt bidragssystem.

Det nuvarande statsbidraget, dess konstruktion och dess relation till väsentliga undervisningsfunktioner utgör en viktig grund för den enhetlighet och resursfördelning vi för närvarande har i landet inom skolområdet. En fortsatt specialdestinering av statsbidraget till skolväsendet kan med hänsyn till dess volym verka som en fortsatt ekonomisk garanti för ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard. Det skulle också jämfört med ett mer allmänt finansieringsbidrag, i kombination med andra regelsystem mer uttalat markera statens ansvar för skolans mål och innehåll, enhetlighet, övergripande planering och utveckling.

I detta sammanhang bör anföras ytterligare en omständighet, som talar för en fortsatt specialdestinering av statsbidraget. En sådan inriktning av statsbidraget skapar måhända en större trygghet i kommunerna för att skolväsendet även fortsättningsvis kan tillförsäkras en rimlig andel av de kommunala resurserna. Den tryggheten kan naturligtvis inte helt garanteras annat än genom en allmän övertygelse om utbildningens betydelse i relation

till andra samhälleliga uppgifter.

Ett sådant ökat lokalt ansvar för skolans organisation och resursanvändning som vi förordar skall komma att gälla på sikt kan svårligen kombineras med ett system för statens bidragsgivning som även fortsättningsvis är grundat på vissa bestämda kostnader eller resursslag. För att göra det möjligt för kommunerna att överta betydande delar av det nuvarande statliga ansvaret för skolan måste statsbidraget göras neutralt till såväl kostnader som resursanvändning och organisationsval.

Att det nya bidragssystemet måste vara neutralt i förhållande till nyss nämnda faktorer följer också av kravet på oförändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun. Bidragssystemet får nämligen inte vara så konstruerat att statsbidragets storlek kan påverkas av de kommunala besluten angående organisation eller resursval.

Det nya statsbidragssystemet får således inte vara organisations-, resursslags- eller kostnadsrelaterat. I stället bör statsbidraget helst kunna utgå med ett bestämt belopp oavsett med vilken skolorganisation och med vilka resursslag kommunerna valt att förverkliga de mål staten ställt upp för skolan. Ett framtida statsbidrag bör alltså vara prestationsrelaterat.

I ett kostnadsrelaterat system garanteras värdebeständigheten då bidraget följer kostnadsutvecklingen. I ett prestationsrelaterat system måste man finna särskilda tekniker för att göra bidraget värdebeständigt.

Våra analyser visar att bidragsnivån mellan olika redovisningsår i huvudsak sammanhänger med följande faktorer

1 elevantalets utveckling
2 generella löneförändringar som ett resultat av allmänna löneförhandlingar
3 fortlöpande lönekostnadsförändringar på grund av lönegrads- och löneklassuppflyttningar, förändringar i personalsammansättning osv. samt
4 skolorganisatoriska förändringar, t. ex. justeringar i timplaner, förändringar i elevernas tillval, förändringar i personaltäthet.

Skolorganisatoriska förändringar som beror på statliga beslut, t. ex. läroplansförändringar, ändringar i skolans mål och innehåll torde kunna mätas genom att beräkna förändringarnas ekonomiska värde. Förändringar genom lönekostnadsutveckling synes lämpligast kunna mätas genom särskilda indextal. Kostnadsberäkning sker t. ex. för närvarande av de avtal som träffas och en utveckling av denna teknik kan eventuellt ske. Kostnadsutvecklingen i övrigt torde också kunna knytas till officiella indexberäkningar.

Som tidigare visats förhåller sig de kostnadsrelaterade bidragen inte neutrala till skillnader i kommunernas kostnader. Bidragen beaktar bl. a. sådana kostnader som kommunen inte råder över, t. ex. kostnader föranledda av geografiska avstånd och befolkningsstruktur. Inom skolområdet framträder denna egenskap i statsbidragssystemet i vad avser de för kommunerna opåverkbara kostnaderna särskilt markant. Detta kommer att framgå av den följande redovisningen.

För att i första hand täcka de för kommunen opåverkbara kostnaderna utgår, vilket framgått tidigare i detta kapitel, skatteutjämningsbidrag. Skatteutjämningssystemet är en metod att i efterhand justera det samlade

resultatet av samtliga övriga åtgärder och att undvika uppenbart orimliga resultat, t. ex. onormalt hög utdebitering i en kommun. Situationen är alltså den att statsmakterna via två skilda system – de kostnadsrelaterade speciella statsbidragen samt det allmänna skatteutjämningsbidraget – kompenserar kommunerna för opåverkbara kostnader.

En övergång från nuvarande bidragssystem till ett prestationsrelaterat system kommer att stöta på stora svårigheter, om inte samtidigt problemen med skatteutjämningen beaktas. Det gäller alltså att finna ett system som blir neutralt till de påverkbara kostnaderna i kommunerna, men som beaktar sådana kostnadsskillnader som sammanhänger med för kommunerna opåverkbara faktorer av geografisk och befolkningsmässig karaktär.

Om man anser nuvarande pedagogiska standard i respektive kommun acceptabel skulle vid konstruktionen av ett nytt statsbidragssystem nuvarande fördelning av statsbidraget kunna tas till utgångspunkt. Härigenom skulle för kommunerna opåverkbara faktorer av t. ex. geografisk och befolkningsmässig karaktär, som till en viss tidpunkt slagit igenom på skolorganisationens uppbyggnad och resursuppsättning samt därigenom också på statsbidragsutfallet, kunna beaktas. Däremot måste fortlöpande förändringar i sådana faktorer uppmärksammas, när man söker utveckla metoder för framtida justeringar av bidragsnivån.

Enligt direktiven blir det mer nödvändigt än hittills att effektivt utnyttja befintliga resurser inom skolväsendet för att nå skolans mål. Detta krav bör lättare kunna tillgodoses i ett prestationsrelaterat statsbidragssystem än i ett kostnadsrelaterat system. De prestationsrelaterade bidragen innebär nämligen viss resultatstyrning av verksamheten. Härigenom kan de allmänt genom sin konstruktion anses utgöra en anledning för kommunerna till bättre hushållning av resurserna.

En annan utgångspunkt vid konstruktionen av det nya statsbidragssystemet bör vara att detta blir ett administrativt enkelt system. Även om det bidragssystem som infördes 1978-07-01, jämfört med tidigare system, är betydligt enklare vad gäller handläggningsordningen bör det vara möjligt att göra det nya statsbidragssystemet ännu enklare ur administrativ synpunkt, framför allt med hänsyn till att detta inte skall vara organisations- och resursrelaterat.

Sammanfattningsvis ställer utredningen följande krav på ett nytt statsbidragssystem för skolan:

- Det bör möjliggöra och stimulera till en ökad lokal beslutanderätt i bl. a. ekonomiska och organisatoriska frågor.
- Det bör garantera att den nuvarande fördelningen av kostnaderna mellan staten och kommunerna inte förändras.
- Det bör beakta skillnader som finns mellan olika kommuner.
- Det bör bidra till att upprätthålla ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard.
- Det bör vara prestationsrelaterat till skillnad från det nuvarande systemet, som i huvudsak är kostnadsrelaterat.
- Det bör vara värdebeständigt.
- Det bör stimulera till en effektiv verksamhet.
- Det bör vara administrativt enkelt.

6.5 Utredningens undersökningar

6.5.1 *Syftet med undersökningarna*

En övergång från nuvarande kostnadsrelaterade statsbidrag på skolans område till ett statsbidragssystem, som inte längre är knutet till lönekostnaderna för skolledare och lärare, kräver en kunskap om statsbidragens nuvarande utfall och fördelning mellan olika kommuner. Utredningen har därför som ett led i sitt arbete med statsbidragen kartlagt de tidigare gällande statsbidragsbestämmelsernas utformning och omfattning samt deras konstruktion och funktion. Vidare har det ekonomiska utfallet av dessa statsbidragsbestämmelser belysts. Resultatet av detta arbete har redovisats i betänkandet (SOU 1976:10) Skolans ekonomi. I betänkandet (SOU 1974:36) Skolan, staten och kommunerna har utredningen tidigare redovisat de statsbidragsbestämmelser som då gällde inom skolväsendets område.

Eftersom statsbidragen finansierar endast en del av skolverksamheten har utredningen ansett det angeläget att också försöka belysa kommunernas och landstingskommunernas kostnader för skolverksamheten. Det har härigenom blivit möjligt att ställa statsbidragens utfall och fördelning mellan kommunerna i relation till de totala kostnaderna för skolan eller för olika arrangemang i skolan.

Av naturliga skäl måste en utredning, som har att arbeta inom en begränsad tid, inskränka sina undersökningar till att avse ett fåtal redovisningsår. Vi har därför ansett det nödvändigt att på något sätt förankra våra undersökningar i ett längre tidsperspektiv. Det har kunnat ske dels genom en särskild bearbetning av kommunernas kostnader och intäkter för undervisningsändamål för perioden 1960–1972, dels genom den statsbidragsundersökning som utbildningsdepartementet genomfört och som redovisats i den tidigare nämnda promemorian (Ds U 1971:3) Statligt driftbidrag till skolväsendet.

Förutom de undersökningar som redovisats i betänkandet (SOU 1976:10) Skolans ekonomi har utredningen analyserat statsbidragets utfall och fördelning mellan kommunerna för läsåren 1972/73–1974/75.

6.5.2 *Kostnadsutvecklingen*

Vår undersökning av kostnadsutvecklingen på skolområdet under perioden 1960–1972 omfattade såväl kommunerna som staten. Vad gäller primärkommunerna undersöktes dels medelvärden för hela riket 1960–1972, dels kostnadsutvecklingen i olika kommuntyper 1968–1972. I sistnämnda fall klassificerades kommunerna med avseende på olika tätortsgrad, skattekraft, befolkningsutveckling och invånarantal.

Den omfattande reformverksamhet som kännetecknade skolområdet under i stort sett hela 1960-talet och början av 1970-talet har naturligen påverkat samhällets kostnader för skolverksamheten. Andra faktorer, såsom elevantalets utveckling, befolkningsomflyttningar och samhällsförändringar i övrigt, har också påverkat kostnaderna för skolan.

När det gäller den primärkommunala sektorn finner vi att skolkostnaderna under perioden 1960-1972 ökade snabbare än de totala driftkostnaderna i

primärkommunerna. Motsvarande tendens visar också statens utgifter inom utbildningsväsendet. De har relativt sett ökat mer än de totala statliga utgifterna till budgetåret 1970/71.

Medan primärkommunera år 1960 kunde finansiera nästan 54 procent av bruttokostnaderna för undervisningsändamål med driftbidrag från staten var finansieringsandelen år 1972 49 procent. De särskilda statsbidragen för undervisningsändamål har under tidsperioden 1960–1972 sålunda minskat sin andel i finansieringen av skolväsendets bruttokostnader såväl hos primärkommuner som hos landstingskommuner. Anledningen till detta är bl. a. att de särskilda bidragen till skolskjutsar, inackordering och skolmåltider avvecklades år 1966. Dessa bidrag beaktades emellertid i det allmänna statsbidrag i form av skatteutjämningsbidrag som infördes samma år. Även om man räknar med det tillskott av skatteunderlag som kommunerna erhöll genom skatteutjämningsbestämmelserna ökade nettokostnaderna per skattekrona snabbare för undervisningsändamål från år 1960 till år 1972 än för primärkommunernas totala verksamhet.

För primärkommunerna har redovisningen gett vid handen att vissa av de faktorer vi undersökt påverkat kostnaderna för skoländamål i kommunerna. Så synes bl. a. primärkommunernas tätortsgrad, skattekraft, befolkningsutveckling och invånarantal ha betydelse för kostnaderna. Med en viss generalisering kan man med utgångspunkt i vår undersökning konstatera att kommuner av glesbygdskaraktär samt kommuner med vikande befolkningsmässiga och allmänna ekonomiska förutsättningar också har sämre ekonomiska förutsättningar att finansiera skolverksamheten. Detta förhållande fanns redan år 1968 och har i någon utsträckning förstärkts fram till år 1972. I viss utsträckning kompenseras dock denna tendens genom skatteutjämningssystemet.

6.5.3 *Grundskolans kostnader och intäkter*

Undersökningen gällande kostnader och intäkter för undervisningsändamål år 1972 avsåg bl. a. grundskolan. I redovisningen av grundskolans totala kostnader och intäkter ingick förutom kostnader för undervisning och läromedel även kostnader för skoladministration, skolmåltider, skolskjutsar, övriga skolsociala anordningar och pedagogiska anordningar. Vidare ingick också grundskolans lokal- och inventariekostnader. Grundskolans intäkter utgjordes i huvudsak av statsbidrag och ersättningar från försäkringskassan vid arbetsgivarinträde.

Enligt nyss nämnda undersökning minskade bruttokostnaderna per elev i kommuner med ökande tätortsgrad, med folkmängdsökning och med ökat antal invånare. Kommuner som har stark folkmängdsökning hade något ökande kostnader jämfört med kommuner som har stabil folkmängd eller svag folkmängdsökning. Mest syntes kostnaderna per elev öka i kommuner med tilltagande folkmängdsminskning. Sådana kommuner har också påverkat resultaten för de geografiska grupperingarna som visade klart växande kostnader med ökande skattekraftsgaranti och högre kostnader i stödområden än i landet i övrigt. Även Stockholms kommun med minskande folkmängd hade höga elevkostnader medan stockholmsförorterna, Stor-Malmö och Stor-Göteborg hade lägre bruttokostnader per elev än i landet i

övrigt.

Bruttokostnadsskillnaderna enligt den geografiska indelningen har givetvis påverkats av olika löneläge med t. ex. kallortstillägg på löner i Norrland. Personalkostnaderna per elev varierade nämligen kommungrupperna emellan på motsvarande sätt som bruttokostnaderna. Större skillnader förekom emellertid beträffande andra kostnader än personalkostnader enligt t. ex. indelningen efter befolkningsutveckling, invånarantal och stödområden som alla gav entydiga resultat.

Några förklaringar kan nämnas. I kommuner med vikande befolkningsunderlag fördelas fasta kostnader för lokaler och inventarier på ett minskande elevantal. Detsamma gäller i princip för personalkostnaderna men dessa kan något lättare anpassas till utvecklingen. Därtill har sådana kommuner höga kostnader per elev för skolskjutsar och skolmåltider. Sådana faktorer väger betydligt tyngre för kostnadsläget än att kostnaderna för pedagogiska anordningar är lägre än i stora kommuner och kommuner med positiv befolkningsutveckling.

Av bruttokostnaderna för grundskolan finansierades enligt undersökningen i genomsnitt 50,9 procent med statsbidrag. De lägsta statsbidragen relativt sett utgick till kommuner med den lägsta eller den högsta tätortsgraden, stark minskning eller ökning av invånarantalet och det lägsta antalet invånare. Låg statsbidragsfinansiering förekom i Stor-Stockholm samt kommunerna i Uppsala, Gotlands, Hallands, Skaraborgs, Örebro, Västernorrlands och Jämtlands län. Hög statsbidragsfinansiering förekom däremot i Malmö och Göteborg samt hos kommuner i Östergötlands, Kristianstads och Älvsborgs län. I grupper med låg statsbidragsfinansiering ingick som regel personalkostnader med en relativt låg andel av bruttokostnaderna. Omvänt förhållande gällde för grupper med hög statsbidragsfinansiering, eftersom huvuddelen av statsbidragen grundas på personalkostnader.

Nettokostnaderna per elev varierade i stort sett kommungrupperna emellan på motsvarande sätt som bruttokostnaderna. I flertalet fall var dock skillnaderna mellan nettokostnaderna relativt sett större än skillnaderna mellan bruttokostnaderna kommungrupperna emellan.

6.5.4 *Statsbidrag till grundskolan läsåren 1968/69–1969/70*

I den tidigare nämnda departementspromemorian (Ds U 1971:3) Statligt driftbidrag till skolväsendet redovisades bl. a. en enkätundersökning avseende statsbidrag till grundskolan läsåren 1968/69 och 1969/70. Undersökningen omfattade 284 kommuner i 122 kommunblock. Den slutliga bearbetningen kom att gälla 111 kommunblock. För att underlätta jämförelser kommunblocken emellan omräknades alla bidragsbelopp till ortsgrupp 3. Syftet med undersökningen var att få en uppfattning om i vilken utsträckning statsbidraget omräknat till statsbidrag per elev i allmänhet har samband med olika befolkningsmässiga, ekonomiskt-strukturella eller skolorganisatoriska faktorer i kommunblocken.

Följande befolkningsmässiga och ekonomiskt-strukturella faktorer analyserades (per kommunblock): antal invånare per km^2, tätortsgrad, befolkningsutveckling, skattekraft i procent av medelskattekraften i riket, elevernas andel av totalbefolkningen samt antal invånare.

Av de undervisningsorganisatoriska faktorerna analyserades följande (per kommunblock): antal elever, klasstorlek (med resp. utan specialundervisning), andel specialundervisning, elevernas fördelning på låg-, mellan- och högstadierna samt vikariatsersättning.

Enligt undersökningen ovan tycks det finnas ett samband mellan bidraget per elev och var och en av de uppräknade befolkningsmässiga och ekonomiskt-strukturella faktorerna med undantag av elevernas andel av totalbefolkningen. Med stigande värden för faktorerna minskar bidraget per elev. Samband kan även konstateras mellan var och en av de undervisningsorganisatoriska faktorerna och bidraget per elev med undantag av vikariatsersättningen. Arten av samband mellan elevernas fördelning på stadium och bidraget per elev kunde inte identifieras. På samma sätt som för de befolkningsmässiga och ekonomiskt-strukturella faktorerna ger högre värden för var och en av de undervisningsorganisatoriska faktorerna ett lägre bidrag per elev.

I undersökningen analyserades i viss utsträckning även den inbördes relationen mellan faktorerna. Analysen antyder att klasstorlek, elevantal, andel specialundervisning, tätortsgrad och befolkningsutveckling har samband inbördes. Dessa faktorer torde även vara de, som i första hand påverkar storleken av bidraget per elev. Tätortsgrad och befolkningsutveckling inverkar på klasstorleken. Detta gäller även elevantalet. Andelen specialundervisning ökar med ökande elevantal. Befolkningsförändringen under en begränsad tidsperiod torde påverka elevernas fördelning mellan stadierna. Denna fördelning tycks avspegla sig i klasstorleken.

Faktorerna antal invånare per km^2, skattekraft i procent av medelskattekraften, elevernas andel av totalbefolkningen och antal invånare bör enligt nämnda undersökning kunna ses som sekundära faktorer som inte direkt påverkar undervisningens organisation eller bidraget per elev.

Jämförelsen mellan elevbidragen för två läsår (1968/69 och 1969/70) visar klart att statsbidraget omräknat till bidrag per elev inte är konstant från ett läsår till ett annat för ett kommunblock. Genomgången visar vidare att förhållandet mellan bidraget per elev för ett kommunblock och för ett annat genomsnittligt inte är konstant från ett läsår till ett annat.

6.5.5 *Statsbidrag till grundskolan läsåren 1970/71–1974/75*

På grundval av de erfarenheter som redovisades i nyss nämnda departementspromemoria gjorde vi en undersökning i syfte att belysa sambandet mellan å ena sidan olika enhetsbidrag, å andra sidan kommunernas tätortsgrad, befolkningsutveckling, invånarantal och elevantal. Det bearbetade materialet, omfattar uppgifter om statsbidrag till grundskolan läsåren 1970/71 och 1971/72 för 249 av de 278 kommuner som skulle komma att finnas 1974-01-01.

Statsbidraget per kommun har omräknats till statsbidrag per elev, lärarveckotimme, tjänst resp. invånare. Vidare har undersökts hur vikariekostnaden per elev, totala antalet lärarveckotimmar per elev samt klasstorleken inklusive specialklasser varierar i kommuner med olika tätortsgrad, befolkningsutveckling, invånarantal och elevantal. För att göra jämförelser av utbetalat statsbidrag länen och kommunerna emellan så rättvisande som

möjligt har utbetalade statsbidrag omräknats till ortsgrupp 4. Bidrag till sociala avgifter ingår inte i de redovisade bidragsbeloppen. Vidare har i förekommande fall statsbidrag för kallortstillägg och finskspråktillägg räknats bort.

Undersökningen har sedermera kompletterats att gälla även läsåren 1972/73–1974/75. Läsåret 1972/73 omfattar undersökningen de kommuner som ingått läsåren 1970/71 och 1971/72. De två följande läsåren är alla 277 kommuner enligt indelningen 1977-01-01 inbegripna.

Det genomsnittliga statsbidraget per elev i riket ökade mellan läsåren 1970/71 och 1971/72 med 7,6 procent, mellan 1971/72 och 1972/73 med 5,2 procent, mellan 1972/73 och 1973/74 med 7,6 procent och mellan 1973/74 och 1974/75 med 12,0 procent. Ökningen av statsbidragen mellan de olika redovisningsåren kan till en del förklaras av förändringar i lönenivån. Större delen av ökningen mellan 1973/74 och 1974/75 torde bero på höjda lärarlöner. Härtill kommer också, främst vad gäller enskild kommun, fortlöpande förändringar i läraruppsättning m. m. som också påverkar bidragsnivån mellan olika redovisningsår. Till en del förklaras alltså statsbidragsökningen av en ökning i organisationsvolymen som var större än ökningen i elevantalet (lärartätheten ökade mer än elevmedeltalet i klasserna). Organisationsökningarna torde sammanhänga dels med införandet av 1969 års läroplan, dels med den fortsatta utbyggnaden av grundskolans högstadium. Sambandet mellan storleken på bidraget per elev och klasstorleken är tydlig. Ett högt statsbidrag beror på en hög lärartäthet som i sin tur sammanhänger med ett lågt medeltal elever i klasserna. Liksom när det gäller de totala skolkostnaderna visar undersökningen att det främst är vissa geografiska och befolkningsmässiga förhållanden som påverkar skolans organisation, personaltäthet och statsbidraget per elev.

Vad gäller statsbidrag per elev kan konstateras att detta enhetsbidrag enligt undersökningen tycks ha det klaraste sambandet med befolkningsutvecklingen. Enligt den undersökning som presenteras i den tidigare nämnda departementspromemorian (Ds U 1971:3) fanns samband mellan statsbidragen per elev och även andra faktorer, såsom tätortsgrad, invånarantal och elevantal. Sådana samband synes kunna konstateras även i vår undersökning. Sambandet med befolkningsutvecklingen får emellertid anses vara klarast.

6.5.6 *Slutsatser*

Undersökningarna visar att nuvarande statsbidragssystem med sin i det närmaste automatiska koppling till resurser och skolorganisation är ett följsamt instrument, som tämligen väl beaktar varje enskild kommuns speciella förhållanden och förutsättningar att bedriva skolverksamheten. En övergång från nuvarande resursslags- och kostnadsrelaterade bidragssystem till ett annat inte längre resursanknutet system måste sannolikt läggas på en mer generell nivå.

Ett nytt till alla delar lika följsamt, men inte längre kostnads- och resursslagsrelaterat system, som det nuvarande kan tekniskt inte konstrueras utan betydande svårigheter. Detta skulle sannolikt innebära att man tvingas övergå från ett komplicerat system till ett annat lika eller mer komplicerat

nytt system.

Övervägande skäl talar för att ett nytt statsbidragssystem måste bli mer generellt eller schablonmässigt än det nuvarande. Jämfört med nuvarande system, som allmänt uppfattas som ett rättvist system i relation till nuvarande ansvarsfördelning på skolans område, skulle förmodligen ett nytt system av många intressenter från tid till annan uppfattas som mer eller mindre rättvist beroende på utfallet i den enskilda kommunen. En viss ojämnhet i statsbidragsutfallet – mellan olika kommuner och mellan olika år i en och samma kommun – torde bli det pris som man får betala för vinster i form av ökad enkelhet i fråga om beräkning, utbetalning och redovisning och i form av ökad lokal frihet i dispositionen av de resurser som ställs till skolans förfogande.

Här redovisade undersökningar pekar på vissa geografiska och befolkningsmässiga faktorer som lämpligen bör ligga till grund för fördelningen av statsbidragen till kommunerna enligt det nya systemtet.

En sådan faktor är kommunens skattekraft. Eftersom man för ett specialdestinerat bidrag bör undvika faktorer som hör samman med skatteutjämningssystemet har utredningen sökt en faktor som betyder ungefär detsamma. En sådan faktor är stödområdestillhörighet enligt kungörelsen (1970:180) om statligt regionalpolitiskt stöd. Kommunerna kan med avseende på stödområdestillhörighet delas in i kommuner utanför stödområdet, kommuner inom allmänna stödområdet men utanför det inre stödområdet (fortsättningsvis kallas denna del för allmänna stödområdet) samt kommuner inom inre stödområdet. Undersökningarna visar bl. a. att det genomsnittliga statsbidraget per elev är högst i inre stödområdet och högre i allmänna stödområdet än utanför stödområdet.

Kommunernas utvecklingsgrad (befolkningsutvecklingen under den senaste femårsperioden) och tätortsgrad (andelen invånare i tätort) är två andra faktorer som kan förklara nuvarande fördelning av statsbidragen mellan kommunerna och därmed även bör ligga till grund för fördelning av bidrag i det nya systemet. Andra faktorer som påverkar statsbidraget är totala antalet elever i grundskolan i kommunen samt fördelningen av dessa elever på olika årsklasser i kommunen.

I syfte att belysa de samband som finns mellan å ena sidan kommunernas bidragsgrader (förhållandet mellan en kommuns bidrag per elev och det genomsnittliga bidraget per elev i riket) och å andra sidan ovan nämnda faktorer har utredningen gjort en datorbearbetning gällande statsbidragen läsåren 1973/74 och 1974/75. Bearbetningen omfattar landets samtliga kommuner fördelade på tre kommungrupper enligt stödområdestillhörighet.

Datorbearbetningen bekräftar vad som framkommit i de tidigare undersökningarna. De variabler som lämpligen bör ligga till grund för statsbidragsfördelningen mellan kommunerna i ett nytt statsbidragssystem är stödområdestillhörighet, utvecklingsgrad, tätortsgrad, antalet elever samt fördelningen av dessa på olika stadier i grundskolan. I avsnitt 6.6.3 redovisas närmare vilka samband som finns mellan bidragsgrad och dessa variabler.

6.6 Ett nytt statsbidragssystem

6.6.1 *Modeller för ett nytt statsbidragssystem*

Utredningen har i sitt arbete närmare övervägt följande två modeller för ett förnyat statsbidragssystem, nämligen

- kostnadsrelaterad modell med prestationsrelaterade inslag enligt i princip nuvarande system med vissa tekniska förändringar och
- prestationsrelaterad modell med statsbidrag som inte är relaterade till skolorganisation, resursslag eller kostnader.

Statsbidragssystemet måste anpassas till det ansvar och inflytande som kommunerna får. Varje statlig styrning – på resurssidan och/eller på organisationssidan – medför att bidragssystemet måste göras kostnadsrelaterat. I ett kostnadsrelaterat bidragssystem är det dock möjligt att bygga in inslag av prestationsrelaterade bidrag (schablonbidrag) som möjliggör ett visst, om än begränsat inflytande för kommunerna och de lokala enheterna under förutsättning att övriga regelsystem inte lägger hinder i vägen härför, t. ex. regelsystem för organisation och för resursanvändning.

I nuvarande statsbidragssystem omräknas såväl basresurser som förstärkningsresurs till ett antal lärarveckotimmar. De förra resurserna baseras på antalet elevveckotimmar, den senare baseras på antalet elever. Statsbidraget är sålunda relaterat till kostnader för lärarveckotimmar, vilket innebär att staten förutsätts ha ett väsentligt inflytande på den pedagogiska personalens löne- och anställningsförhållanden.

Nuvarande statsbidragssystem är alltså kostnadsrelaterat men har schabloninslag som innebär att statsbidraget inte helt styr skolans organisation och resursanvändning. Enligt vår mening är det både möjligt och lämpligt att göra justeringar i detta system som en etapplösning inför en eventuell framtida övergång till ett helt prestationsrelaterat bidragssystem, allt i syfte att öka det lokala beslutsansvaret. I avsnitt 6.8 behandlas frågan om vidareutveckling av nuvarande bidragssystem. I här föreliggande avsnitt koncentreras framställningen till vår huvudmodell nämligen ett helt prestationsrelaterat statsbidragssystem.

6.6.2 *Ett prestationsrelaterat statsbidragssystem*

Systemet skall förhålla sig neutralt till kommunernas kostnader samt val av resursslag och organisation. Det är därför nödvändigt att för ett sådant system finna andra grunder att basera beräkningen av statsbidraget på. Detta överensstämmer väl med de förutsättningar som anges i direktiven, nämligen att utredningen i första hand har att undersöka lösningar som innebär att statsbidragen beräknas och fördelas på även andra grunder än lönekostnaderna för lärarpersonalen. Under utredningsarbetets gång har därvid framkommit att endast två lämpliga neutrala grunder finns för fördelning av statsbidraget, nämligen

- antalet elever i skolan och
- antalet invånare, totalt eller i en viss åldersgrupp

Andra grunder som diskuterats är bl. a.

- antalet klasser
- antalet lärarveckotimmar
- antalet elevveckotimmar och
- antalet tjänster

Att basera ett nytt statsbidragssystem på nu senast nämnda grunder skulle inte uppfylla den grundläggande principen att systemet inte får vara kostnadsrelaterat eller resursanknutet.

Elevantalet eller invånarantalet i kommunen återstår sålunda som tänkbara grunder vid fördelning av statsbidraget till kommunerna varvid elevenheten synes vara den mest representativa i jämförelse med kommunens totala befolkning. En ojämn ålderssammansättning av invånarantalet kan t. ex. medföra förhållandevis stora variationer i relationen elevantal – invånarantal. Antal elever i grundskolan och antal invånare i viss åldersgrupp (t. ex. 7–16 år) synes vara likvärdiga.

I modellen med ett prestationsrelaterat statsbidrag kommer därför elevantalet att bilda grunden för beräknandet av statsbidragets storlek för de olika kommunerna.

6.6.3 *Statsbidragets fördelning i landet*

Av direktiven framgår att bidragets storlek i ett nytt bidragssystem skall anpassas till kommunernas skiftande förutsättningar att organisera verksamheten.

Man kan naturligtvis då överväga att ställa ett blivande statsbidrag för den enskilda kommunen i en viss relation till de totala skolkostnaderna i kommunen. Från vissa synpunkter kanske en sådan lösning vore att föredra. Kommuner med stora kostnader skulle t. ex. genom en sådan medelstilldelning garanteras statligt bidrag i förhållande till sina utgifter. Å andra sidan kan systemet leda till att de kommuner som på grund av goda ekonomiska förutsättningar har en hög ambitionsnivå skulle bli gynnade även statsbidragsmässigt i förhållande till kommuner som är sämre ekonomiskt lottade. Ökande standardskillnader mellan olika kommuner skulle härigenom komma att uppstå.

Det kan diskuteras huruvida nuvarande statsbidragsfördelning mellan kommunerna är riktig och rättvis. Den är rättvis så tillvida att lönekostnaden för den undervisning som statlig myndighet anser skall bedrivas beräknad på grundval av utgående lärarlöner bekostas av staten. Vad gäller basresurserna tas därvid hänsyn till kommunernas geografiska och befolkningsmässiga förhållanden. Däremot beaktas inte övriga kostnader. Från statlig synpunkt kan emellertid statsbidragsfördelningen i kombination med andra regelsystem ge en viss garanti för enhetlighet och likvärdighet på skolområdet. Då detta är väsentligt även fortsättningsvis synes mycket tala för att nuvarande statsbidragsfördelning mellan kommunerna i huvudsak läggs till grund för ett nytt bidragssystem.

Våra undersökningar visar relativt stora variationer i statsbidraget kommunerna emellan. Undersökningarna visar också att variationerna sammanhänger med ett antal orsaker som skiftar mellan olika redovisningsår, mellan

kommunerna men också inom kommunerna. Det är inte praktiskt möjligt att till fullo analysera och beskriva orsakssammanhangen. Till stor del kan man dock konstatera att statsbidragsvariationerna sammanhänger med vissa geografiska och befolkningsmässiga faktorer som i allmänhet inte kan påverkas av den enskilda kommunen.

I det följande dras några slutsatser från den ovan nämnda datorbearbetningen gällande läsåren 1973/74 och 1974/75.

De tyngsta variablerna för bestämning av bidragsgraden är i kommunerna utanför stödområdena de båda variabler som sammanhänger med elevernas åldersfördelning, dvs. andelen låg- respektive andelen högstadieelever i kommunen. Ju färre elever på lågstadiet och ju fler elever på högstadiet desto högre bidragsgrad. Därnäst i betydelse kommer antalet elever i kommunen. Kommuner med högre elevantal har relativt sett högre bidragsgrad än kommuner med lågt elevantal. Utvecklingsgrad och tätortsgrad har relativt litet inflytande på bidragsgraden. Den minskar dock med högre utvecklingsgrad och högre tätortsgrad.

I det allmänna stödområdet har de båda demografiska variablerna, dvs. utvecklingsgrad och tätortsgrad samma effekter som utanför stödområdena: med ökande utvecklingsgrad och tätortsgrad minskar bidragsgraden. Effekterna är dock ringa. Liksom för kommuner utanför stödområdena ökar bidragsgraden med ökande totalantal elever i kommunen. Påfallande olikheter mellan kommuner utanför stödområdena respektive för kommuner inom det allmänna stödområdet visar de båda variablerna som uttrycker elevernas åldersfördelning. I kommuner inom det allmänna stödområdet betyder högstadieandelen mest för bidragsgraden. Liksom i kommuner utanför stödområdena ökar bidragsgraden med ökande andel elever på högstadiet. I kommuner inom allmänna stödområdet ökar bidragsgraden – i motsats till vad som är förhållandet beträffande kommuner utanför stödområdena – med ökande andel elever på lågstadiet.

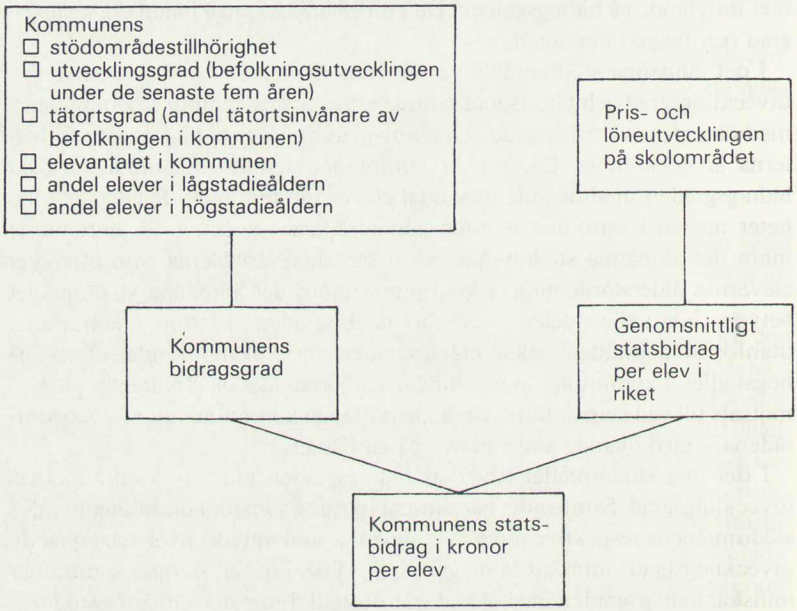
I det inre stödområdet påverkas bidragsgraden mest av kommunernas utvecklingsgrad. Sambandet har samma riktning som för kommuner utanför stödområdena respektive inom det allmänna stödområdet, dvs. med ökande utvecklingsgrad minskar bidragsgraden. Liksom för övriga kommuner minskar bidragsgraden med ökande tätortsgrad. Inom det allmänna stödområdet och för kommuner utanför stödområdena ökar bidragsgraden med ökat antal elever. För kommuner inom det inre stödområdet gäller däremot motsatsen, dvs. om antalet elever ökar minskar bidragsgraden.

För kommuner inom det inre stödområdet betyder högstadieandelen praktiskt taget ingenting. Däremot föreligger samma samband mellan lågstadieandel och bidragsgrad som för kommuner utanför stödområdena, dvs. med ökande lågstadieandel minskar bidragsgraden. Sammanfattningsvis kan konstateras för kommuner inom det inre stödområdet att utvecklingsgrad, tätortsgrad och lågstadieandel i tur och ordning är de variabler som mest inverkar på bidragsgraden.

6.6.4 Ett nytt elevbaserat statsbidragssystem

Som redovisats i avsnitt 5 har utredningen genomfört ett förberedande tekniskt beräkningsarbete i landets kommuner för att ta fram underlag för konstruktion av ett bidragssystem som är baserat på antal elever och som tar hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga faktorer. Med utgångspunkt i resultatet av nyssnämnda undersökningar och tidigare gjorda erfarenheter inom utredningsarbetet har utredningen funnit följande nya statsbidragssystem vara i överensstämmelse med de krav som kan ställas utifrån våra direktiv.

Den fortsatta utvecklingen får visa om det finns behov av att dels komplettera beräkningsgrunden för det elevbaserade bidraget, dels anslå medel för vissa punktinsatser och för insatser av speciell karaktär.



Principskiss till nytt statsbidragssystem för grundskolan

Kommunens statsbidrag i kronor per elev (K) erhålls som produkten av kommunens bidragsgrad (B) och det genomsnittliga statsbidraget per elev i riket (R). Det senare beloppet måste fastställas ett visst utgångsår på basis av det beslutade statsbidraget och sedan årligen justeras med hänsyn till löne- och prisutvecklingen.

(1) $K = B \cdot R$

Kommunens beräknade bidragsgrad (B) är en funktion (f) av vissa variabler (faktorer) X_1, X_2, X_3, X_4, X_5 och X_6.

(2) $B = f(X_1, X_2, X_3, X_4, X_5, X_6)$

Med kommunens bidragsgrad förstås förhållandet mellan kommunens bidrag per elev och det genomsnittliga bidraget per elev i riket. Har kommunen ett bidrag som är högre än riksgenomsnittet är bidragsgraden

större än 1, är bidraget mindre än riksgenomsnittet är bidragsgraden mindre än 1.

Variablerna X_n (n = 1, 2, 3, 4, 5, 6) betyder följande:

X_1 = kommunens stödområdestillhörighet
Variabeln kan anta tre olika värden:
1) ett värde för kommun utanför stödområdet (U)
2) ett värde för kommun inom allmänna men utanför inre stödområdet (A)
3) ett värde för kommun inom inre stödområdet (I)

X_2 = kommunens utvecklingsgrad
Med utvecklingsgrad menas befolkningsutvecklingen under den senaste femårsperioden. Vid befolkningsökning har variabeln ett värde större än 100, vid befolkningsminskning ett värde mindre än 100. Exempelvis ger en 20-procentig befolkningsökning utvecklingsgraden 120.

X_3 = kommunens tätortsgrad
Med tätortsgrad menas andelen (angiven i procent) invånare boende i tätorter jämfört med hela folkmängden i kommunen. Variabeln kan högst anta värdet 100 (alla bor i tätort).

X_4 = antalet elever i grundskolan i kommunen

X_5 = andelen (angiven i procent) elever som finns på lågstadiet

X_6 = andelen (angiven i procent) elever som finns på högstadiet

Sambandet enligt punkt (2) ovan grundas på vissa empiriska fakta som framkommit i våra undersökningar. Utgångspunkten har därvid varit medelvärdet av kommunernas faktiska bidragsgrader läsåren 1973/74 och 1974/75.

Sambandet (2) kan konkretiseras på olika sätt. Ett sätt som vi prövat, är att göra en klassindelning av kommunerna med avseende på variablerna X_n (n = 1, 2, 3, 4, 5, 6). Var och en av variablerna delas in i två eller flera grupper (intervall). Exempelvis kan variabeln X_2 delas in i följande tre grupper: $X_2 < 100$, $100 \leq X_2 \leq 110$ och $X_2 > 110$. De kommuner som har samma variabelgruppstillhörighet med avseende på samtliga variabler tillhör samma klass. För varje klass beräknas det med hänsyn till elevantalet vägda medelvärdet av kommunernas faktiska bidragsgrader (i det här fallet är resp. kommuns faktiska bidragsgrad medelvärdet av 1973/74 och 1974/75 års faktiska bidragsgrader). Det sålunda framräknade talet utgör för dessa kommuner värdet på den beräknade bidragsgraden (B) enligt samband (2). Kommuner som ett visst år tillhör samma klass får alltså en bidragsgrad som är ett medelvärde av de bidragsgrader som de kommuner hade som tillhörde denna klass under basåret (i det här fallet medelvärdet av två basår). Statsbidraget per elev erhålls sedan genom att multiplicera den beräknade bidragsgraden med det för året aktuella riksmedelvärdet på elevbidraget enligt formel (1) ovan.

Om man väljer den nyss beskrivna metoden med klassindelning bör de för varje klass tillämpliga värdena på bidragsgrader anges i tabeller. Dessa tabeller bör vara så utformade att den enskilda kommunen snabbt och enkelt

hittar "sin" klass – och därmed bidragsgraden – med kännedom om kommunens värden på variablerna X_n (n = 1, 2, 3, 4, 5, 6). Tabellerna bör justeras efter en tid, exempelvis vart femte år.

Metoden med klassindelning bygger som tidigare nämnts på att variablerna indelas i olika grupper. I den modell som testats på samtliga kommuner i landet för läsåret 1974/75 (se avsnitt 7.2) har variablerna underindelats enligt följande.

Stödområdestillhörighet (X_1) i tre grupper:

1) U
2) A
3) I

Utvecklingsgrad (X_2) i tre grupper:

1) $X_2 < 100$
2) $100 \leq X_2 < 110$
3) $X_2 \geq 110$

Tätortsgrad (X_3) i fyra grupper:

1) $X_3 < 50$
2) $50 \leq X_3 < 70$
3) $70 \leq X_3 < 90$
4) $X_3 \geq 90$

Elevantal (X_4) i fyra grupper:

1) $X_4 < 1\,000$
2) $1\,000 \leq X_4 < 1\,500$
3) $1\,500 \leq X_4 < 2\,000$
4) $X_4 \geq 2\,000$

Andel elever på lågstadiet (X_5) i fem grupper:

1) $X_5 < 32$
2) $32 \leq X_5 < 34$
3) $34 \leq X_5 < 36$
4) $36 \leq X_5 < 37$
5) $X_5 \geq 37$

Andel elever på högstadiet (X_6) i fem grupper:

1) $X_6 < 28$
2) $28 \leq X_6 < 30$
3) $30 \leq X_6 < 32$
4) $32 \leq X_6 < 34$
5) $X_6 \geq 34$

För var och en av de tre stödområdena finns teoretiskt (3 x 4 x 4 x 5 x 5 =) 1 200 klasser. Av dessa utnyttjas i område U 110 klasser (9 procent), i område A 39 klasser (3 procent) och i område I 29 klasser (2 procent). Totalt utnyttjas endast 177 klasser av 3 600 (5 procent).

Antal kommuner i varje klass framgår av följande tablå:

Stödområde	Klasser innehållande			Summa
	En kommun	2–4 kommuner	Fler än 4 kommuner	
U	84	19	8	111
A	33	6	–	39
I	24	2	1	27
Totalt	141	27	9	177

141 kommuner (51 procent av totala antalet kommuner) är alltså ensamma i sin respektive klass. Detta ger som resultat att omfördelningseffekterna (se vidare avsnitt 7.2) för dessa kommuner endast beror på skillnader i bidragsgrader mellan åren 1973/74 och 1974/75. En nackdel är att det inte utan stora svårigheter går att bygga ut modellen med de klasser som för närvarande saknar värden för bidragsgrader. Modellen är således inte lämplig att generalisera.

Vi har också prövat ett annat sätt för att uttrycka sambandet (2) ovan. Det innebär att sambandet eller funktionen anges i form av en matematisk formel (regressionsekvation). Genom att sätta in en kommuns variabelvärden i denna formel kan man beräkna den bidragsgrad som skall gälla för kommunen. Av praktiska skäl har det visat sig lämpligt att ange en formel för vardera stödområdestillhörighet (U, A och I).

För kommuner utanför stödområdet (U) fås bidragsgraden B_U genom formeln

$$B_U = 102{,}79 - 0{,}02210\ X_2 - 0{,}007376\ X_3 + 0{,}02942\ X_4 - 0{,}4617\ X_5 + 0{,}4912\ X_6$$

För kommuner inom allmänna stödområdet men utanför inre stödområdet (A) fås bidragsgraden B_A genom formeln

$$B_A = -95{,}35 - 0{,}1082\ X_2 - 0{,}04279\ X_3 + 0{,}2589\ X_4 + 2{,}647\ X_5 + 3{,}753\ X_6$$

För kommuner i inre stödområdet (I) fås bidragsgraden B_I genom formeln

$$B_I = 272{,}54 - 0{,}9659\ X_2 - 0{,}1249\ X_3 - 0{,}3276\ X_4 - 1{,}440\ X_5 - 0{,}2362\ X_6$$

Formlerna ger bidragsgraderna uttryckta i procent av det genomsnittliga bidraget per elev i riket. Antalet elever (X_4) skall i formlerna anges i tusental (exempelvis anges 2 500 elever som $X_4 = 2{,}500$).

Konstanterna har beräknats med hjälp av dator utifrån empiriska värden på bidragsgrader och variabler för samtliga kommuner läsåren 1973/74 och 1974/75. Formelkonstanterna måste antagligen justeras efter en tid, exempelvis vart femte år.

Som exempel på beräkning av statsbidrag enligt formelmetoden visas här vad Stockholms kommun skulle erhålla i bidrag per elev läsåret 1974/75.

Stockholm har följande variabelvärden (medelvärden för läsåren 1973/74 och 1974/75).

$X_2 = 89{,}90$ $X_3 = 100{,}00$ $X_4 = 56{,}384$ $X_5 = 31{,}73$
$X_6 = 35{,}16$

Eftersom Stockholm ligger utanför stödområdet används den första av de tre formlerna (B_u). Variabelvärdena insatta i formeln ger

$$B_u = 102{,}79 - 0{,}02210 \times 89{,}90 - 0{,}007376 \times 100{,}00 + 0{,}02942 \times 56{,}384 - 0{,}4617 \times 31{,}73 + 0{,}4912 \times 35{,}16 = 104{,}34$$

Stockholm skall alltså har ett bidrag som utgör 104,34 procent av det genomsnittliga bidraget per elev i riket. Läsåret 1974/75 är detta 3 821 kr. Stockholms bidrag per elev blir då

$$\frac{104{,}34 \times 3\,821}{100} = 3\,987 \text{ kr.}$$

Det enligt formeln beräknade bidraget om 3 987 kr kan jämföras med vad Stockholm faktiskt fick läsåret 1974/75 nämligen 3 986 kr.

Regressionsekvationerna med de fem variablerna ovan ($X_2 - X_6$) har för de tre kommungrupperna kunnat förklara knappt hälften av bidragsgradens variationer (i de olika kommungrupperna är andelen följande: U 44 procent, A 32 procent och I 66 procent). Det betyder att nuvarande bidragsgrad i betydande utsträckning kan förklaras av andra variabler än dem som utnyttjas i ovanstående regressionsanalyser. Framför allt kan det antas att sådana variabler som uttrycker skolstrukturen i kommunen är betydelsefulla, t. ex. skolans organisation på skolenheter, klasser och b/B-klasser. Antal elever per klass (som i sin tur bl. a. beror på antalet och storleken av kommunens skolenheter) kan också antas vara av vikt.

En fördjupad analys har genomförts. Den har totalt kunnat förklara 86 procent av bidragsgradens variationer mellan kommunerna (i de olika kommungrupperna är andelen följande: U 87 procent, A 75 procent och I 91 procent). De variabler som bäst kan förklara bidragsgraden är variabler som uttrycker utnyttjandet av skolresurserna, dvs. bidragsgraden minskar t.ex. vid

- ökande antal elever per lärartjänst,
- ökande antal elever per klass på de olika stadierna, framför allt på högstadiet,
- ökande andel elever på högstadiet och
- ökande antal elever totalt mellan två läsår inom kommunen.

Bidragsgraden är också beroende på bebyggelsestrukturen, dvs. ökar med minskande invånarantal per tätort i kommunen. Bidragsgraden ökar självfallet om man har många b/B-klasser i kommunen. Bidragsgraden blir större om kommunen har många skolanläggningar för samma antal elever.

Den fördjupade analysen på nu tillgängliga data antyder att förbättringar i formelmodellen i första hand bör ta sikte på variabler som uttrycker bebyggelsestrukturen och elevernas sammansättning. Den fortsatta utveck-

lingen får visa om också andra variabler än de nu behandlade bör beaktas.

Som framgått ovan påverkas storleken av statsbidraget per elev av bl. a. det genomsnittliga antalet elever per skolenhet i kommunen. Antalet skolenheter och storleken av dessa beror i sin tur på hur många barn som finns i olika åldrar och var dessa barn bor i kommunen. Utifrån en given befolknings- och bebyggelsestruktur behövs ett visst antal skolenheter placerade på vissa ställen i kommunen.

Även i ett neutralt statsbidragssystem bör hänsyn tas till antalet skolenheter samt storleken på och belägenheten av dessa i kommunen, eftersom antalet skolenheter och deras rumsliga fördelning är direkt beroende av kommunens befolknings- och bebyggelsestruktur (neutral variabel). På kort sikt bör man alltså låta statsbidraget per elev påverkas av den uppsättning skolenheter som kommunen har vid den tidpunkt då det nya statsbidragssystemet införs. På lång sikt bör kommunernas skolenhetsorganisation och därmed även statsbidraget per elev anpassas till varaktiga förändringar i befolknings- och bebyggelsestrukturen.

Vad saken gäller är att för varje kommun finna en optimal lösning vad avser antalet skolenheter samt storleken på och lokaliseringen av dessa skolenheter. Lösningen skall vara långsiktig, eftersom skolbyggnader av ekonomiska skäl måste vara i bruk under relativt lång tid. Förutom lokaliseringen av skolenheter måste även skolskjutsverksamheten beaktas. En framkomlig väg för att nå fram till nämnda optimala lösningar är att som planeringunderlag använda sig av koordinatdata, vilket innebär att t. ex. belägenheten av elevernas bostäder anges i ett rätvinkligt koordinatsystem. Denna metod behandlas bl. .a i en forskningsrapport från kulturgeografiska institutionen vid högskolan i Karlstad (Karlstad 1977). Rapporten finns sammanfattad i skolöverstyrelsens specialinformation P 1 1977:11.

Inom centralnämnden för fastighetsdata (CFD) pågår för närvarande (1978) koordinatsättning av landets samtliga fastigheter. Härvid tilldelas varje fastighet och i många fall även byggnaderna ett koordinatpar i "rikets nät" – metriska angivelser i nord-sydlig och väst-östlig riktning. I det nya fastighetsregistreringssystemet som är ADB-anpassat, är kommunen registerområde med en successiv indelning i trakter, block och enheter. Lägesuppgifterna för eleverna, som är det väsentligaste för skolans del, är möjliga att få fram tack vare att alla personer med känd hemvist folkbokförs på fastighet. Vad som behövs är en samkörning av register innehållande befolkningens mantalsskrivningsadresser och CFD:s koordinatregister. För många län är detta redan gjort och för övriga beräknas arbetet vara klart omkring år 1980. Med en lägesbestämd befolkning kan fågelvägsavstånd till exempelvis skolenheter beräknas. Kan koordinatregistret dessutom kombineras med ett koordinatbaserat vägregister av det slag som är under uppbyggnad inom statens vägverk, erhålls ett bra dataunderlag bl. a. för skolskjutsplaneringen men även för beräkning av vägavstånd till skolenheter.

Vid bestämmande av den optimala lösningen i fråga om antalet skolenheter, dessas storlek och läge måste man förutom avståndskostnader (t. ex. tidskostnader för eleverna och alternativa skolskjutskostnader) och kostnader för investeringar och drift av skolbyggnaderna även ta hänsyn till att skolmiljön skall vara lämplig i pedagogiska och studiesociala hänseenden.

Med hjälp av koordinatsatta data bör det vara möjligt att i vår statsbidragsmodell lägga in en skolenhetsvariabel (X_7), så konstruerad att modellen vid beräkning av bidraget per elev för varje kommun tar hänsyn till vilken skolenhetsstruktur (antal, storlek, rumslig belägenhet) kommunen måste ha beroende på den varaktiga befolknings- och bebyggelsestrukturen. Med en sålunda kompletterad modell skulle förmodligen de ekonomiska omfördelningseffekterna vid övergång till vårt system blir betydligt mindre än vad som redovisas i avsnitt 7.2.

I det här sammanhanget bör påpekas att utredningens statsbidragsmodell inte är organisationsrelaterad (nuvarande statsbidragssystem är till ca 75 procent organisationsrelaterat i och med att basresurserna per skolenhet räknas på moduler om 30 eller 25 elever). Antalet elever (X_4), andelen elever på lågstadiet (X_5) respektive högstadiet (X_6) samt skolenhetsvariabeln (X_7) är visserligen variabler vilkas benämningar är hämtade från skolan, med de kan lika gärna uttryckas på annat sätt, exempelvis såsom antal barn i åldrarna 7–16 år (X_4), varav andel i åldrarna 7–9 år (X_5) respektive 14–16 år (X_6). Skolenhetsvariabeln kan i stället benämnas befolknings- och bebyggelsevariabel (X_7).

6.7 För- och nackdelar med ett elevbaserat statsbidragssystem

6.7.1 *För- och nackdelar med ett nytt statsbidragssystem jämfört med nuvarande bidragssystem*

I relation till de krav på ett nytt statsbidragssystem, vilka ställts i avsnitt 6.4 kan följande konstateras vid en jämförelse mellan det nuvarande systemet och det i föregående avsnitt presenterade nya statsbidragssystemet.

Det nya systemet är i stort *likvärdigt* med det nuvarande i vad gäller

- kostnadsfördelningen mellan stat och kommun,
- beaktande av skillnaderna mellan olika kommuner,
- möjligheterna till att upprätthålla ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard och
- värdebeständigheten.

Det nya systemet är *överlägset* det nuvarande i vad avser

- möjliggörande av och stimulerande till ökad lokal beslutanderätt i bl. a. ekonomiska och organisatoriska frågor,
- stimulans till effektiv verksamhet och
- administrativ enkelhet.

Det nya systemet är *underlägset* det nuvarande vad gäller följsamheten till organisation, resursslag och kostnader. Denna skillnad är en direkt följd av att det nya systemet ej är relaterat till nämnda faktorer. En övergång från nuvarande i huvudsak organisations-, resursslags- och lärarlönekostnadsrelaterade bidragssystem till ett prestationsrelaterat bidragssystem medför i initialskedet vissa ekonomiska omfördelningseffekter mellan kommunerna. Dessa effekter behandlas närmare under avsnittet 6.7.2.

Nuvarande statsbidragsbestämmelser innebär att staten i huvudsak

bestämmer vilken skolenhetsorganisation kommunen skall ha och vilka resursslag (t. ex. lärare) kommunen skall använda för att nå de utbildningsmål som staten angett i läroplan för grundskolan. Det nya elevbaserade bidragssystemet medger att varje kommun fattar beslut om vilken skolorganisation och vilka resursslag man vill använda för att med sina elever nå de centralt fastställda målen för utbildningen i grundskolan. Bidragssystemets utformning medför i princip ingen styrning eller ledning för hur kommunen skall eller kommer att utnyttja sitt ansvar i bl. a. organisatoriska och ekonomiska frågor.

Genom sin konstruktion är det nya elevbaserade statsbidragssystemet mera rationaliseringsbefrämjande än det nuvarande systemet. Det nya systemet utgör ett skäl för kommunerna att mer effektivt utnyttja tillgängliga resurser. Effektivitetskravet får naturligtvis inte drivas så långt att kraven på ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard åsidosätts.

Det nya statsbidragssystemet är ännu enklare ur administrativ synpunkt än det nuvarande systemet. Det senare systemet omfattar förutom bas- och förstärkningsresurser en rad andra separata driftbidrag. I det nya systemet, som är helt elevbaserat, är samtliga driftbidrag till grundskolan sammanförda till ett enda bidrag. Det underlag som behövs för att räkna ut statsbidraget till en viss kommun för ett visst läsår är statistiska uppgifter om stödområdestillhörighet, utvecklings- och tätortsgrad, antal elever, andel elever på låg- resp. högstadiet samt det för året fastställda genomsnittliga statsbidraget per elev i riket. Sedan väl dessa uppgifter är kända beräknas kommunens statsbidrag per elev med hjälp av en formel eller en tabell.

Även ordningen för rekvisition och utbetalning av statsbidraget bör kunna bli betydligt enklare än vad som i dag är fallet. De nya rutinerna skulle exempelvis kunna utformas enligt följande. Kommunen rekvirerar under våren hos skolöverstyrelsen statsbidrag för följande redovisningsår på basis av det planerade antalet elever. Statsbidraget utbetalas med 1/12 varje månad med början i juli. Förutom betydande administrativa vinster för såväl statliga som kommunala myndigheter innebär de nya statsbidragsrutinerna en väsentlig fördel för den kommunala likviditeten. Till skillnad från vad som i dag gäller skulle nämligen den nya ordningen innebära att hela bidraget utbetalas under aktuellt redovisningsår.

6.7.2 *Ekonomiska omfördelningseffekter*

En övergång till ett schabloniserat statsbidragssystem kommer naturligen att medföra vissa ekonomiska omfördelningseffekter för enskilda kommuner även sedan vissa befolkningsmässiga och geografiska faktorer beaktats. Det finns ingen möjlighet att med rimliga ansträngningar och med bibehållet krav på att det nya systemet skall vara administrativt lätthanterligt, konstruera ett bidragssystem som kan ta hänsyn till alla de faktorer som i dag påverkar bidraget. Hänsynen måste begränsas till de viktigaste faktorerna. En viss omfördelning är det pris som får betalas för att bl. a. dels möjliggöra ett ökat kommunalt och lokalt ansvar och inflytande, dels uppnå ett administrativt enkelt system.

Nuvarande system för resurstilldelning medför att variationer förekommer kommunerna emellan beträffande resursutnyttjandet. Vid granskning av de

ekonomiska omfördelningseffekter som uppstår vid övergång till ett nytt bidragssystem måste man därför fråga sig huruvida omfördelningseffekterna beror på systemomläggningen eller i viss utsträckning är naturlig på grund av tidigare skillnader i resursutnyttjande. Detta hänger samman med om man accepterar nuvarande statsbidragsfördelning som rättvis.

Den i avsnitt 6.6 beskrivna statsbidragsmodellen och varianter av denna modell har testats på kommunerna för ett antal läsår. Därvid har jämförelser gjorts för varje kommun vad kommunen har fått i statsbidrag enligt före 1978-07-01 gällande statsbidragsregler och vad kommunen skulle ha fått i statsbidrag om man tillämpat vår statsbidragsmodell. Bidragsuppgifterna avser samtliga statsbidrag till driftkostnader enligt förordningen (1958:665) om statsbidrag till driftkostnader för det allmänna skolväsendet med undantag av sociala avgiftsbidrag. För jämförelsens skull har statsbidragen omräknats till ortsgrupp 4. I de kommuner där kallortstillägg har utgått har detta frånräknats bidraget. För läsåret 1974/75 har för vissa kommuner också undersökts skillnaderna mellan vad varje kommun skulle ha fått i statsbidrag om de bestämmelser tillämpats vilka gäller från 1978-07-01 och vad kommunen skulle ha fått i bidrag om man tillämpat vår statsbidragsmodell.

Statsbidragsmodellen bygger på att i princip nuvarande statsbidragsfördelning mellan kommunerna skall gälla även i det nya systemet. För enskilda kommuner blir det större eller mindre avvikelser mellan bidrag enligt nuvarande regler och bidrag enligt den föreslagna modellen. Våra undersökningar visar bl. a. att bidragsgraden för enskild kommun från ett år till ett annat kan öka eller minska med ca 5 procent. Dessa variationer i bidragsgraderna beror bl. a. på att i nuvarande system kan en ökning eller minskning med ett fåtal elever medföra ett förändrat antal klasser och därmed en ganska stor förändring av statsbidragets storlek från ett år till ett annat, trots att förändringen av elevantalet är obetydlig. En avvikelse på maximalt ± 5 procent för enskild kommun ett visst läsår mellan bidrag enligt nuvarande regler och bidrag enligt det nya systemet borde därför anses rimlig. Under en period av flera läsår bör sådana avvikelser normalt ta ut varandra, dvs. mindre bidrag vissa år kompenseras av större bidrag de andra åren. Huvuddelen av kommunerna bör alltså enligt det nya systemet få ett elevbidrag som ligger inom ± 5 procent från ett bidrag enligt nu gällande bestämmelser.

En variant av statsbidragsmodellen, i vilken bidragsgraden beräknades utifrån ett klassindelat material, testades på 228 kommuner för treårsperioden 1971/72–1973/74. Undersökningen visar att 71 procent av kommunerna kommer inom intervallet ± 5 procent läsåret 1971/72 medan motsvarande andelar för de två följande läsåren är 75 procent respektive 81 procent. Räknat på hela treårsperioden faller 80 procent av kommunerna inom nämnda intervall. Av de kommuner som hamnar utanför intervallet ± 5 procent får åtta kommuner mindre statsbidrag (mer än 5 procent avvikelse) enligt de föreslagna reglerna jämfört med gällande bidrag medan tolv kommuner får större bidrag alla åren. Minskat bidrag under två av de aktuella läsåren får elva kommuner och under ett av åren 21 kommuner. 14 kommuner får ökat bidrag under två av åren och 36 kommuner under ett av åren. I sistnämnda fall hänför sig huvuddelen (22 kommuner) till läsåret 1971/72.

I den departementspromemoria (Ds U 1977:8) med förslag till nytt

statsbidragssystem för SIA-skolan som legat till grund för proposition och riksdagsbeslut redovisas resultatet av en undersökning av statsbidraget läsåret 1974/75 omfattande kommunerna i Östergötlands, Malmöhus, Älvsborgs, Västmanlands, Västernorrlands och Jämtlands län samt Stockholms kommun, sammanlagt 70 kommuner. Av dessa ingår 54 kommuner även i vår undersökning omfattande totalt 228 kommuner.

Vi har ansett det vara intressant att se hur dessa 54 kommuner ligger till vad gäller omfördelningseffekter i vår undersökning. Av undersökningen framgår att 78, 80 respektive 91 procent hamnar inom intervallet ± 5 procent respektive läsår. Dessa andelar skall då jämföras med motsvarande andelar för alla 228 kommunerna, nämligen 71, 75 respektive 81 procent. Det tyder på att det bland de 54 kommunerna som ingår både i SIA:s och vår undersökning förekommer något lägre andel kommuner som är svåra att få in inom intervallet ± 5 procent från gällande statsbidrag.

Med hänsyn till att SIA-systemet numera tillämpas bör det vara av värde att jämföra detta system med SSK:s statsbidragssystem i vad gäller omfördelningseffekter under läsåret 1974/75 för de 54 kommunerna. För att kunna göra korrekta jämförelser har SIA:s statsbidrag – räknat per elev – ökats med de statsbidrag som inte ingår i bas- och förstärkningsresurserna. Riksdagsbeslutet om ett statsbidragssystem för SIA-skolan innebär en höjning av nuvarande statsbidragsnivå med i genomsnitt 2,1 procent på de bidrag som berörs av reformen. Räknat på samtliga driftbidrag för de 54 kommunerna utgör höjningen 1,7 procent. För att kunna göra en rättvis jämförelse mellan elevbidragen enligt SIA respektive SSK har SSK:s bidragsbelopp ökats med 1,7 procent.

Nyss nämnda undersökning visar att 80 procent av de berörda 54 kommunerna kommer inom intervallet ± 5 procent vid jämförelse mellan före 1978-07-01 gällande bidragsregler och vårt statsbidragssystem. Detta kan jämföras med motsvarande andelar för läsåren 1971/72–1973/74, nämligen 78, 80 respektive 91 procent. Vid jämförelse mellan å ena sidan statsbidrag enligt SIA, dvs. det system som tillämpas efter 1978-07-01, å andra sidan statsbidrag enligt vårt system framgår att 87 procent hamnar inom intervallet ± 5 procent medan resten fördelar sig jämnt på den positiva respektive negativa sidan. Det bör noteras att även de kommuner som ligger utanför intervallet avviker relativt måttligt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att här ovan redovisade undersökningar pekar på att vårt statsbidragssystem för treårsperioden 1971/72–1973/74 ger mindre och mindre avvikelser i förhållande till statsbidrag enligt tidigare bestämmelser. För de 228 kommunerna utgör andelarna inom ± 5 procent 71, 75 och 81 procent för respektive läsår. Motsvarande andelar enbart för de 54 kommunerna är 78, 80 respektive 91 procent. Jämfört med SIA-bidraget är andelen för de sistnämnda kommunerna 87 procent läsåret 1974/75. Trenden är alltså att omfördelningseffekterna minskar för senare år inom den undersökta perioden. En av anledningarna till detta kan vara att den s. k. specialundervisningskvoten (0,3 veckotimmar/elev) har utnyttjats olika under de tidigare läsåren. På senare tid har skett en successiv utjämning mellan kommunerna vad avser uttag av denna kvot.

De ovan redovisade undersökningarna avsåg en statsbidragsmodell med en något annorlunda variabeluppsättning än vad den i avsnitt 6 beskrivna

modellen har. Sistnämnda modell har testats på samtliga kommuner i landet för läsåret 1974/75. Med formelvarianten av modellen kommer 75 procent av kommunerna representerande 86 procent av rikets elever inom intervallet ± 5 procent. För klassindelningsvarianten är motsvarande andelar 92 procent av kommunerna respektive 94 procent av eleverna. Formelvarianten av modellen är mer generell och schabloniserad än klassindelningsvarianten. Omfördelningseffekterna blir därför något större med formelvarianten. Å andra sidan är denna variant administrativt enklare än klassindelningsvarianten. I det följande redovisas ytterligare några resultat gällande testningen av formelvarianten.

81 procent av de 197 kommunerna utanför stödområdet, representerande 89 procent av eleverna i detta område, hamnar inom ± 5 procent från gällande statsbidrag. För de 46 kommunerna i allmänna stödområdet är motsvarande andelar 63 respektive 75 procent och för de 34 kommunerna i inre stödområdet gäller 62 respektive 68 procent. 10 procent av kommunerna utanför stödområdet får ett statsbidrag som understiger det faktiska erhållna bidraget med mer än 5 procent. Motsvarande andelar för kommuner i allmänna respektive inre stödområdet är 22 respektive 18 procent. Omfördelningseffekterna är alltså större för kommuner inom stödområdena än för kommuner utanför stödområdet.

För de 25 procent av kommunerna som hamnar utanför intervallet ± 5 procent gäller att de fördelas ungefär lika på plus- respektive minussidan. Mellan dessa två grupper finns statistiskt signifikanta skillnader med avseende på vissa skolorganisatoriska förhållanden. Kommuner som får minskade bidrag har i regel en mer resurskrävande organisation än kommuner som i det nya systemet får större bidrag, jämfört med gällande bidragsregler.

En stor del av omfördelningseffekterna beror på att den testade statsbidragsmodellen inte tar hänsyn till befolknings-, kommunikations- och bebyggelsestrukturen i kommunen. Omfördelningseffekterna torde bli betydligt mindre om modellen kompletterades med en variabel som tar hänsyn till denna struktur. En sådan variabel har redan diskuterats i avsnitt 6, nämligen skolenhetsvariabeln (X_7).

6.8 Förslag om utvecklingslinjer vad gäller statsbidragssystem för grundskolan

Utgångspunkten för våra överväganden i statsbidragsfrågan har varit dels det bidragssystem som har tillämpats fram till 1978-07-01, dels det system som tillämpas efter nämnda tidpunkt. Med det senare systemet kommer kommunerna att avsevärt friare än tidigare få utforma sin skolorganisation. Fortfarande kommer tre fjärdedelar av statsbidraget att knytas till en skolenhetsorganisation som godkänns av länsskolnämnderna. Det innebär att antalet skolenheter och antalet basresurser för respektive skolenhet ytterst bestäms av en statlig myndighet. Bidragsbestämmelserna innebär också att vissa statliga bidrag alltjämt kommer att beräknas som före 1978-07-01. Viktigast av dessa är bidrag till tjänster som skoldirektör, biträdande skoldirektör, rektor och studierektor samt bidrag till hemspråksundervisning,

stödundervisning av invandrarelever och särskild undervisning av sjuka och handikappade elever.

Föredragande statsrådet tar i propositionen om nytt statsbidrag till grundskolan upp frågan om uppföljning och utvärdering av det nya statsbidragssystemet (prop. 1977/78:85, s. 79–80). Därvid uttalas att det är angeläget att noga följa effekterna av det nya statsbidraget både i vad avser de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna och i vad avser kommunernas utnyttjande av de möjligheter till fri och behovsstyrd resursanvändning som det nya statsbidragssystemet ger utrymme för. Det blir här fråga om såväl en teknisk som en pedagogisk uppföljning. Enligt propositionen ankommer det på skolöverstyrelsen att ansvara för denna uppföljning och utvärdering och i samband med sina årliga anslagsframställningar redovisa sina erfarenheter. Utbildningsutskottet (UbU 1977/78:21, s. 12) utgår från att denna utvärdering och uppföljning påbörjas så snart systemet börjat tillämpas. Utskottet utgår vidare från att regeringen, om skolöverstyrelsens studium av det nya statsbidragets ekonomiska effekter ger anledning till det, vid nästa riksmöte lägger fram erforderliga ändringsförslag. Riksdagen hade ingen erinran mot vad som anförts i propositionen och utskottsbetänkandet vad gäller uppföljning och utvärdering av det statsbidragssystem som gäller från 1978-07-01 (rskr 1977/78:260).

Enligt vår mening bör nuvarande bidragssystem kunna utvecklas vidare. Med bibehållande av systemets grundstruktur – kostnadsrelaterat till lärarveckotimmar och uppdelat på basresurser och förstärkningsresurser – kan vissa modifieringar göras.

Förslag till sådana modifieringar bör lämpligen göras av skolöverstyrelsen i samband med den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av statsbidragssystemet. Bl. a. bör man därvid kunna inordna vissa av de bidrag som nu är separata i systemet med bas- och förstärkningsresurser, i första hand i förstärkningsresursen och i andra hand i tilläggsbidraget.

För ett fortsatt utvecklingsarbete rörande statsbidragsgivningen för grundskolan föreslår vi sammanfattningsvis följande:

1) Nuvarande bidragsssystem, vilket infördes 1978-07-01 bör fortlöpande utvärderas. Det är inte realistiskt att nu föreslå omedelbara modifieringar av ett sådant system, som inte får tid att verka och innan kommunerna kunnat anpassa sig och dra fördel av den ökade frihet som SIA-beslutet medger.
2) Efter hand bör systemet under utvärderingsperioden successivt modifieras med sikte dels på att öka det kommunala ansvaret för skolan, dels på att vinna administrativa förenklingar.
3) En konsekvent vidareutveckling av nuvarande statsbidragssystem medför att steget inte är långt till ett helt elevbaserat statsbidrag för grundskolan. Ett sådant steg bör bli nästa utvecklingsfas. Skälet för ett sådant steg är att kommunerna måste få möjlighet att tillämpa en varierad organisation och ett varierat resursutnyttjande. Förslaget innebär också administrativa fördelar och förenklingar. Kontentan av förslaget är att kopplingen mellan de statliga bidragen och kommunens åtgärder bryts. Samtidigt måste man räkna med vissa omfördelningseffekter mellan kommunerna. Detta kan emellertid uppvägas av att kommunerna får

möjligheter att anpassa verksamheten och resursutnyttjandet till sina egna behov och tillgängliga resurser. Omfördelningseffekterna kan också mildras genom att skatteutjämningssystemet eventuellt tar över delar av statsbidraget till skolan.

7 Kommunal skoladministration

7.1 Utgångspunkter och grundsyn

I vårt betänkande (SOU 1974:36) Skolan, staten och kommunerna beskriver vi den kommunala skoladministrationens organisation liksom de regler som styr denna. Även om vissa förändringar genomförts i de statliga bestämmelserna sedan dess kvarstår denna styrning alltjämt i sina huvuddrag. Organisationen styrs i stor utsträckning genom statliga bestämmelser eller beslut.

Den statliga styrningen är inte lika detaljerad över hela fältet. På den centrala kommunala nivån finns bestämmelser endast om skolstyrelser och skolchefer. För skolchefen har de statliga bestämmelserna karaktären av instruktion. Vilka övriga befattningshavare som skall finnas vid skolstyrelsens kansli (vanligen benämnt skolkontor) har kommunen att själv besluta om. Det gäller såväl biträdespersonal som personal för mer kvalificerade och självständiga arbetsuppgifter. Därtill kommer vissa bestämmelser om SSA-råd samt – för kommuner med gymnasieskola – om yrkesråd och intagningsnämnder.

För den lokala nivån – rektorsområdet eller skolenheten – finns däremot ingående bestämmelser om ledningspersonal och om särskilda besluts- och samrådsorgan. Antalet tjänster för rektorer, studierektorer, tillsynslärare, huvudlärare och institutionsföreståndare är noga reglerat liksom deras befogenheter och arbetsuppgifter. Fullt eget ansvar har kommunerna endast beträffande rektorsområdenas biträdespersonal.

Den långtgående statliga regleringen av den kommunala skoladministrationen betingas till stor del av att tjänster för skolchef, biträdande skoldirektör, skolledare, biträdande skolledare samt arvoderade huvudlärare och institutionsföreståndare avlönas enligt statliga avtal och är statsbidragsgrundande.

En viss minskning av den statliga regleringen är dock på väg. Genom riksdagsbeslutet 1978-04-28 om nytt statsbidrag till grundskolan m. m. får kommunerna från 1979-07-01 större möjlighet än nu att anpassa grundskolans skolledarorganisation till lokala förutsättningar och önskemål. Riksdagen har vidare beslutat att den statliga regleringen av tjänster och uppdrag som tillsynslärare, huvudlärare och institutionsföreståndare skall avvecklas. Förberedelserna härför, som bl. a. kräver förhandlingar med personalorganisationerna, pågår för närvarande inom utbildningsdepartementet.

I kapitel 5 har vi skisserat en avveckling av de statliga bestämmelserna om

skolchefer för att dessa på sikt skall kunna övergå till ett renodlat kommunalt huvudmannaskap. Genomförs dessa förslag finns inga formella skäl för att behålla några statliga bestämmelser om den centrala kommunala skoladministrationen. Det särskilda statsbidraget för skolchefer bör då inarbetas i bidragssystemet på lämpligt sätt. Om så sker bortfaller ett motiv för den statliga regleringen av dessa tjänster.

I de föregående kapitlen har vi diskuterat vilka konsekvenser ett genomfört kommunalt driftansvar får när det gäller beslut om skolans pedagogiska organisation och resurser. Vi har konstaterat att kommunerna då själva får besluta i dessa frågor men också får ta det ekonomiska ansvaret för sina beslut. Från statens sida bör inga andra föreskrifter uppställas än de som anses nödvändiga för att säkerställa vissa övergripande mål av typen likvärdig utbildningsstandard och ett enhetligt skolsystem.

Principen om ett samlat kommunalt driftansvar får motsvarande konsekvenser på det skoladministrativa området. Fullt genomfört innebär detta att inga andra statliga regler om skolväsendets kommunala ledning bör finnas än skollagens bestämmelser om skolstyrelser och utbildningsnämnder. Hur ledningsorganisationen i övrigt skall se ut, vilka befattningshavare som skall finnas och vilka uppgifter dessa skall ha blir det då kommunens sak att besluta om. Det finns emellertid skäl att noga överväga om det är lämpligt att gå så långt eller om statliga bestämmelser utöver ovanstående bör finnas.

Om skolstyrelsen görs till det enda i skolförfattningarna reglerade lokala ledningsorganet måste styrelsen fatta alla de beslut som för närvarande ankommer på styrelsen, rektorerna, olika slag av konferenser och samarbetsnämnderna. Skolstyrelsen måste också ange vem som skall svara för verkställigheten av de fattade besluten, antingen genom befattningsbeskrivningar och instruktioner eller genom beslut i de enskilda fallen.

En spridning av beslutsfattandet kan då med nuvarande lagstiftning ske endast genom att man utnyttjar kommunallagens bestämmelser om delegation. Skolstyrelsen kan i den mån kommunfullmäktige medger det delegera sin beslutanderätt i vissa grupper av ärenden till förtroendevalda inom styrelsen eller till tjänstemän hos kommunen. Delegaterna fattar då sina beslut på skolstyrelsens vägnar och är skyldiga att anmäla sina beslut till skolstyrelsen.

Ett sådant förfaringssätt – som alltid måste tillämpas inom de fakultativa kommunala nämnderna och deras förvaltningar – är emellertid tungrott och onödigt komplicerat inom en så stor förvaltning som skolstyrelsens. Därtill kommer att de nuvarande lagbestämmelserna endast medger delegation till avdelning inom skolstyrelsen, till enskild ledamot eller suppleant i skolstyrelsen eller till tjänsteman hos kommunen. Delegation till en grupp tjänstemän (exempelvis klass- eller ämneskonferens) eller till ett organ med företrädare för personal, elever och föräldrar är inte möjlig. Skäl talar sålunda för att delegationsrätten vidgas så att det blir möjligt att delegera viss beslutanderätt till en grupp av tjänstemän eller till partssammansatta organ.

På en punkt skulle skolstyrelsens delegationsrätt vidgas från och med januari 1979, om beslut fattas i enlighet med förslag i departementspromemoriorna (Ds U 1977:20 och 1978:3) om medinflytande i skolan. Skolstyrelsen skulle då få möjligheten att – om kommunfullmäktige medger det – delegera

beslutanderätten i vissa frågor till de skolnämnder som från nämnda datum föreslås bli inrättade i grundskolans rektorsområden och för gymnasieskolans skolenheter.

Kommunaldemokratiutredningen har vidare i sitt betänkande (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner föreslagit att nämnder och styrelser får möjlighet att uppdra åt partssammansatt organ att besluta i vissa ärenden som anges i kollektivavtal.

Åtskilliga beslut som måste fattas inom den kommunala skoladministrationen är dessutom av den arten att de bör avgöras på annat sätt än genom beslut av skolstyrelsen. Dit hör bl. a. en rad beslut som rör enskilda elever, exempelvis beslut om ledighet, uppflyttning eller kvarsättning, uttagning till specialundervisning och andra beslut som rör elevernas studiegång. Beslut i sådana ärenden kräver ingående kännedom om elevernas förutsättningar och problem och måste baseras på pedagogiska och andra fackmannamässiga bedömningar. De skall dessutom fattas i nära samråd med elev och föräldrar. Beslutsprocessen får heller inte ta för lång tid. Man bör därför redan från början lägga fast vilka ärenden som alltid skall avgöras inom rektorsområdet eller skolenheten och av vem eller av vilket organ.

I våra direktiv sägs bl. a. att en utgångspunkt vid utarbetandet av ett nytt regelsystem bör vara att skapa förutsättningar för ett ökat inflytande också för skolans personal och elever på organisatoriska och ekonomiska frågor vid den enskilda skolenheten. När det gäller en överföring av *ekonomiskt* ansvar bör våra förslag – fortfarande enligt direktiven – enbart ha karaktären av uppslag för kommunerna, då det alltjämt bör vara en kommunal angelägenhet att avgöra i vilken utsträckning beslutanderätten i ekonomiska frågor bör delegeras inom kommunen. I andra frågor än ekonomiska, exempelvis organisatoriska, föreslår vi att det regleras vilka frågor som *skall* avgöras inom rektorsområdet/skolenheten liksom av vem eller vilka.

Våra överväganden i dessa avseenden försvåras av att man ännu inte helt kan överblicka konsekvenserna av lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL), vilken medfört att arbetsgivaren har förhandlingsskyldighet i åtskilliga frågor som avgörs av skolstyrelsen eller av rektor.

Medbestämmandelagen föreskriver bl. a. att man i kollektivavtal skall kunna reglera alla sådana frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. Man skall dock inte kunna träffa avtal som inskränker det allmännas rätt att bestämma vilken verksamhet myndigheter och allmänna inrättningar skall ägna sig åt. Man skall heller inte få träffa sådant avtal i någon annan fråga, t. ex. om arbetsledning, som gör det omöjligt för myndigheten eller inrättningen att verka på så sätt att de intressen verksamheten skall tillgodose tryggas.

Kommande kollektivavtal om medbestämmande kan komma att innehålla bestämmelser om vidgat inflytande för de anställda i frågor som rör arbetets ledning eller fördelning eller som rör ingående eller hävande av arbetsavtal eller påföljd för arbetstagare som begått avtalsbrott. Avtalet kan också komma att innehålla regler om inrättande av partssammansatta organ, dvs. organ med företrädare för arbetsgivaren och de anställda, i vilken vissa beslut skall fattas. Detta förutsätter dock en ändring av kommunallagen.

7.2 Kommunens centrala skolledning

7.2.1 *Skolstyrelsen, utbildningsnämnden*

Kommunaldemokratiutredningen har nyligen behandlat de kommunala och landstingskommunala nämndernas och styrelsernas sammansättning och arbetsformer. Vi ser ingen anledning att ta upp en ny diskussion som rör skolstyrelserna och utbildningsnämnderna. Den nyligen genomförda principen om att samma bestämmelser så långt det är möjligt bör gälla alla kommunala nämnder och styrelser anser vi vara riktig.

Vi utgår från att skolstyrelserna och utbildningsnämnderna genom ändring i kommunallagstiftningen i framtiden får möjlighet att uppdra åt partssammansatta organ att på styrelsens vägnar besluta i vissa frågor som anges i kollektivavtal.

7.2.2 *Skolchefen*

I kapitel 5 har vi föreslagit att ansvaret för skolchefsfunktionen överförs till kommunen. Skollagens och skolförordningens bestämmelser om skolchefer bör då kunna beskäras avsevärt. Det bör räcka med en föreskrift om att det i varje kommun skall finnas en skolchef med uppgift att närmast under skolstyrelsen vara ledare för kommunens skolväsen. Vid ett kommunalt driftansvar måste det vara kommunens angelägenhet att utfärda närmare bestämmelser om skolchefstjänsten liksom om övriga tjänster vid skolstyrelsens kansli.

Detta innebär att den instruktion för skolchefen som nu finns i skollagen och skolförordningen ersätts av lokala instruktioner och befattningsbeskrivningar.

Vid ett fullt genomfört kommunalt driftansvar blir även tjänsternas konstruktion en kommunal angelägenhet. Dit hör bl. a. att avgöra om skolchefen skall ha en heltidstjänst eller om skolchefstjänsten skall vara förenad med annan tjänst, t. ex. en rektorstjänst, samt tjänstens benämning. Genom den lokala instruktionen skall kommunen givetvis kunna uppdra åt skolchefen att också vara chef för annan verksamhet än skolan som lagts under skolstyrelsens förvaltning.

Särskilda bestämmelser om tjänster för biträdande skoldirektörer torde heller inte behövas i de statliga författningarna. Kommunen måste själv få avgöra hur många befattningshavare med centrala ledningsuppgifter som fordras och om någon av dessa skall ha ställning som skolchefens ställföreträdare.

De ovan föreslagna ändringarna bör genomföras i takt med att man på sätt som angetts i kapitel 6 avvecklar det särskilda statsbidraget för skoldirektörer och biträdande skoldirektörer och överför ansvaret för personalbestämmelser beträffande dessa tjänster till kommunerna enligt förslagen i kapitel 5.

När nyss nämnda förslag genomförts bör det också vara möjligt att slopa skollagens och skolförordningens bestämmelser om skolchefer. Självfallet anser vi inte att skolchefsbefattningarna därmed skall försvinna, bara att några statliga föreskrifter inte behövs. Förvaltningschefer torde i dag finnas för alla kommunala nämnders och styrelsers förvaltningar (utom för de allra minsta) även om inte någon föreskrift därom finns i statliga författningar.

Man bör observera att skollagen eller skolförordningen inte innehåller någon bestämmelse om chefstjänstemän hos landstingskommunernas utbildningsnämnder. Vi anser inte heller att några bestämmelser därom behöver införas.

7.2.3 *Skolstyrelsens kansli*

Organisationen av skolstyrelsernas och utbildningsnämndernas kanslier (i fortsättningen benämnda skolkanslier) är redan nu en kommunal angelägenhet. Någon anledning att införa några föreskrifter om skolkansliernas organisation finns inte.

Av våra undersökningar av skolkansliernas organisation 1972/73 framgår bl. a. att organisationen och personaluppsättningen varierade kraftigt med kommunstorlek och omfattningen av kommunens skolväsen. Stora variationer mellan skolkanslierna fanns emellertid också i jämförbara kommuner. Dessa variationer beror på en rad lokala förutsättningar. Dit hör bl. a. i vilken utsträckning kommunerna lagt ledningen av andra verksamheter än grundskola och gymnasieskola (exempelvis musikskola eller förskola) under skolstyrelsen och i vilken grad man lagt ansvaret för vissa delfunktioner, exempelvis fastighetsförvaltning och personaladministration, på annat kommunalt organ än skolstyrelsen.

Olikheter i de lokala förutsättningarna kommer att bestå även i framtiden. Med hänsyn till detta och till den vikt vi lägger vid den kommunala friheten att organisera verksamheten anser vi inte heller att vi bör utarbeta några modeller för hur skolkanslierna bör organiseras. Några allmänna reflexioner om det framtida personalbehovet kan dock vara motiverade.

Vi har i de tidigare kapitlen diskuterat vilka mer väsentliga förändringar i kommunernas ansvar och arbetsuppgifter som bör genomföras för att man på sikt skall få ett fullt kommunalt driftansvar och vi har därvid angivit vissa linjer för en utveckling mot ett sådant ansvar. I det följande diskuterar vi i huvudsak de konsekvenser för personalbehovet vid skolkanslierna som ett kommunalt driftansvar innebär.

Ett ökat kommunalt ansvar för skolans organisation, dvs. förutom beslut om elevernas fördelning på klasser och grupper även beslut om elevområden och skolenheter torde inte automatiskt leda till någon ökad arbetsbelastning. Även om organisatoriska beslut i dag fattas av statliga myndigheter görs det grundläggande arbetet inom den kommunala skolförvaltningen, som har att utarbeta de förslag som skall avges till den beslutande myndigheten.

Större förändringar i arbetsbelastningen inträder främst när det gäller personaladministrationen och beslut om hur olika resurser skall kombineras för att man skall nå ett bestämt mål.

Ett överförande av beslutanderätten om tillsättning av tjänser som skolledare och ordinarie lärare från statliga myndigheter till kommunerna enligt vårt förslag (alternativ 2) i kapitel 5 torde inte medföra något större merarbete för kommunerna. Kommunerna tillsätter redan i dag betydligt flera lärartjänster, nämligen flertalet icke ordinarie sådana, än de statliga skolmyndigheterna. Enligt vårt förslag skulle den statliga regleringen vid tillsättning i huvudsak kvarstå, även om en viss ökad vikt föreslås böra ges fjärde befordringsgrunden. Det bör alltså alltfort vara möjligt för kommu-

nerna att anlita skolöverstyrelsens meritkontor för beräkning av meritpoäng för de sökande till ordinarie tjänster på högstadiet och i gymnasieskolan. Kommunernas arbete med tillsättningarna underlättas också om meritkontoret fortsätter att för nyexaminerade lärare utfärda s. k. meritbesked upptagande meritpoängen för första och andra befordringsgrunderna (undervisningsskicklighet och betyg i tjänstens ämnen).

Om emellertid tjänsterna för lärare och skolledare i ett senare skede blir helt kommunalt reglerade kommer den kommunala förhandlingsorganisationen att få kraftigt utökade arbetsuppgifter. Detta gäller både på central och lokal nivå. Vid en kommunal reglering av alla tjänster får kommun- och landstingsförbunden överta de centrala förhandlingarna om löne- och andra anställningsvillkor för lärare och skolledare. Lokala förhandlingar kommer att krävas för vissa tjänster. Det bör i detta läge stå kommunen fritt att bestämma om de lokala förhandlingarna på arbetsgivarsidan skall ombesörjas av skolstyrelsen eller av annat organ (kommunstyrelsen, personalnämnd, lönenämnd).

Trygghetsfrågorna och andra personalfrågor kommer vid ett fullständigt kommunalt personalansvar att kräva ökade insatser från kommunens sida, vilket också framhållits i kapitel 5. Kommunen får då ta hela ansvaret när det gäller övertalighets- och omplaceringsfrågor för lärare och skolledare. Man kan emellertid räkna med en viss minskning av antalet fall av övertaliga lärare när man övergår till ett kommunalt tjänstesystem. Inrättandet och tillsättandet av ordinarie lärartjänster enligt det statliga tjänstesystemet leder nämligen ofta till att motsvarande antal icke-ordinarie lärare blir övertaliga inom kommunen.

I kapitel 3 har närmare diskuterats behovet av utvärdering av skolans verksamhet. Där påpekas att utvärderingen på ett helt annat sätt än i dag blir ett kommunalt intresse i takt med att kommunernas ansvar för skolan ökar.

En betydande del av utvärderingsarbetet måste utföras ute i rektorsområdena och skolenheterna. Där måste de för utvärderingen nödvändiga uppgifterna insamlas. I den mån rektorsområdena får eget ansvar för resursanvändningen får de också ett eget behov av att kunna avläsa effekterna av vidtagna åtgärder. Det är nödvändigt att kommunerna tar hänsyn till detta när de beslutar om bl. a. vilka ledningsresurser som skall tilldelas rektorsområden och skolenheter.

Även om en betydande del av den information utvärderingen skall ge i första hand skall användas som beslutsunderlag inom rektorsområdet måste viss information föras vidare för att utnyttjas i planeringsarbetet på skolstyrelsenivån. En ingående kännedom om förhållandena ute i skolorna är nödvändig för att skolstyrelsen skall kunna fördela de tillgängliga resurserna mellan rektorsområdena. Skolstyrelsen behöver vidare informationen för att kunna leda utvecklingen av kommunens skolväsen, initiera försöksverksamhet och planera fortbildningen av skolans personal m. m. Också inom den centrala skolledningen måste det därför finnas kvalificerad personal som kan avsätta tillräcklig tid för utvärderingsverksamheten.

Vi har i kapitel 3 berört frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller fortbildningen av skolans personal. Begreppet fortbildning kan definieras som den utbildning som de anställda behöver för

att hålla sina kunskaper och färdigheter aktuella med hänsyn till de uppgifter de har och de problem de därvid ställs inför. Fortbildning liksom andra former av personalutveckling måste utgå från de problem och nya krav som skolstyrelse, skolledare och övriga anställda upplever i det dagliga skolarbetet. Fortbildningen skall hjälpa skolans befattningshavare att lösa dessa problem. Huvuddelen av fortbildningen kommer då att ägnas pedagogiska, metodiska och skolsociala frågor.

Kommunerna och landstingen bör enligt vår mening ha ett stort ansvar för fortbildning av all personal. Staten bör i en allmänt hållen utbildningsplan för all skolans personal ange ramar för fortbildningsverksamheten. Särskilt bör i den beaktas kraven på den fortbildning som kan betraktas som fortsatt eller återkommande grundutbildning liksom den fortbildning som bör initieras på grund av centralt fattade reformbeslut. Som vi konstaterat i kapitel 2 bör beslut med anledning av förslag från LUT 74 avvaktas på denna punkt. De resurser staten i dag avsätter för fortbildning av skolpersonal bör i framtiden utnyttjas dels för den statligt regionala fortbildningsservice som behandlas i nästa kapitel, dels för den fortbildning inom kommunerna som sker integrerad med det dagliga arbetet i skolan.

Med den inriktning fortbildningen skall ha är det självklart att den planeras i nära samråd med personalen. Graden av personalinflytande liksom formerna för detta torde komma att regleras genom kommande centrala och lokala medbestämmandeavtal.

En tänkbar utveckling är att särskilda partssammansatta organ med företrädare för skolstyrelsen som arbetsgivare och för de lokala fackliga organisationerna inrättas för planering av fortbildningsverksamheten (fortbildningskommittéer). I första hand torde sådana organ bli aktuella på skolstyrelsenivån. Med hänsyn till att antalet anställda i ett normalstort rektorsområde är relativt stort och till att problemen och därmed behoven av fortbildning kan variera mellan olika rektorsområden i en och samma kommun kan det – i varje fall i större kommuner – kanske vara lämpligt att någon form av partssammansatt organ (lokal fortbildningskommitté) inrättas också i rektorsområdena.

Kommunerna har i dag tillgång till ett väl utvecklat ekonomiadministrativt system. Detta bedöms svara mot behoven också i en situation med väsentligt ökat ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för kommunerna. Något nytt system för budgetering, redovisning och uppföljning behöver sålunda inte skapas. Det nuvarande systemet medger också en långtgående decentralisering av beslutsrätten inom skolförvaltningen. En sådan decentralisering av beslutanderätten i ekonomiska frågor inom kommunerna kräver en utbildning och en kontinuerlig fortbildning av berörd personal i budget- och redovisningstekniska frågor.

En viss minskning av arbetsbelastningen bör uppstå vid övergången till det nya driftbidragssystem som gäller från och med budgetåret 1978/79. Det tidigare driftbidragssystemet medförde ett invecklat rekvisitionsförfarande. Arbetet med att upprätta rekvisitionen kan uppskattas till en vecka per rektorsområde och år. Det nya driftbidraget som bygger på några få lättillgängliga fakta såsom antalet basresurser, elevantal och skolledartjänster bör leda till ett enkelt rekvisitionsförfarande.

Sammanfattningsvis kan framhållas att ett kommunalt driftansvar medför

krav på ökade resurser inom kommunernas centrala skoladministration och/eller annan kommunal administration (lönekontor eller motsvarande) främst när det gäller

- rekrytering av lärare och skolledare (i begränsad omfattning),
- omplacerings- och andra trygghetsfrågor för den pedagogiska personalen,
- förhandlingsverksamhet,
- utvärderingen och utvecklingen av skolans verksamhet samt
- fortbildning av skolans personal.

Kravet på förstärkning på den pedagogiska sidan inträder inte lika automatiskt från en bestämd tidpunkt. Det finns ingen anledning att förmoda att kommunerna i allmänhet kommer att genomföra några mer genomgripande pedagogisk-organisatoriska förändringar i omedelbar anslutning till vare sig SIA-reformens införande eller till en senare övergång till ett fullt kommunalt driftansvar. En mer flexibel resursanvänding med därav följande ökat behov av personal för planering, ledning och uppföljning torde växa fram successivt under ett antal år.

De successiva förändringarna i ansvaret för skolan som vi förordat som en utveckling mot ett kommunalt driftansvar medför alltså betydligt mindre krav på resursförstärkningar inom den kommunala skoladministrationen än vad ett kommunalt driftansvar innebär. Kommunerna bör genom en uppräkning av driftbidragen få ekonomisk kompensation för att de får överta uppgifter som nu helt eller delvis åvilar statliga organ. Enligt direktiven skall våra utredningsförslag förutsätta en oförändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun. I första hand blir det därför fråga om en omfördelning av kostnader. Övergångsvis kan dock ökade kostnader för samhället uppkomma på grund av olika ekonomiska bindningar.

7.2.4 *Övriga organ på skolstyrelsenivån*

Med tanke på pågående utredningar ser vi ingen anledning att lägga synpunkter på gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens intagningsnämnder.

Av de övriga centrala samrådsorganen är endast *SSA-råden* och *yrkesråden* reglerade i skolförfattningarna. Frågan om yrkesråden behandlas av gymnasieutredningen.

SSA-råden är obligatoriska fr. o. m. läsåret 1977/78. I dessa ingår företrädare för arbetsgivare och arbetstagare samt från skolan dels en eller flera skolstyrelseledamöter, dels företrädare för personalen i grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Bland rådets ledamöter skall ingå tjänsteman/tjänstemän från arbetsförmedlingen.

Skyddskommittén regleras genom särskild lag. Någon anledning att i detta sammanhang gå in på detta organ finns inte.

Övriga förekommande samrådsorgan av typen läromedelskommittéer, fortbildningskommittéer och skolbiblioteksråd är helt beroende av kommunala initiativ. Någon anledning att närmare granska deras verksamhet och organisation har vi inte. Organ av detta slag passar dock väl in i det ledningsmönster som föreslås för skolan. Genom dem kan skolstyrelsen få

bättre beslutsunderlag i de frågor kommitttéerna behandlar samtidigt som personal och elever får möjlighet till medinflytande i organiserad form.

7.3. Skolans lokala ledning

Under den närmaste tiden kommer ställning att tas till vissa förslag med anledning av riksdagens SIA-beslut när det gäller ledningen av grundskolans rektorsområden. En av de aktuella frågorna är införandet av skolnämnder som ett lokalt samråds- och beslutsorgan. Riksdagen har 1978-04-28 i samband med beslut om nytt statsbidrag till grundskolan tagit ställning till nya principer för tilldelning och organisation av tjänster som skolledare och biträdande skolledare m. m. Vi lämnar i det följande en sammanfattning av förslaget om skolnämnder och om de nya principerna för skolledarorganisationen. Därefter sammanfattar vi erfarenheter av det tidigare omnämnda försöket i Uppsala med vidgat inflytande och ansvar för dem som arbetar i skolan. Slutligen redovisar vi vissa diskussioner inom de kommunaldemokratiska utredningarna.

7.3.1 *Förslaget om skolnämnder*

Den lokala ledningen av grundskolan bör enligt förslaget i departementspromemorian (Ds U 1977:20) Medinflytande i skolan utövas under skolstyrelsen av en *skolnämnd*. I varje rektorsområde (utom i de fall då rektors arbetsområde omfattar viss typ av skolverksamhet inom kommunen) kan finnas minst en skolnämnd. Om rektorsområdet omfattar flera skolenheter kan skolstyrelsen bestämma att det skall finnas flera skolnämnder i området.

Skolnämnden föreslås bestå av rektor, som är ordförande i nämnden, samt företrädare för personal, elever och föräldrar. I områden med bara låg- och mellanstadium ingår inga elever som ledamöter men kan adjungeras. Antalet platser i skolnämnden bestäms av skolstyrelsen. Elever och föräldrar skall dock tillsammans ha lika många företrädare som personalen. I områden med högstadium skall eleverna ha minst en fjärdedel av antalet platser för personal, elever och föräldrar.

Skolnämnderna är i första hand till för att ge elever och föräldrar medinflytande i skolan. Om eleverna eller föräldrarna inte vill medverka i skolnämnd, kan någon sådan inte inrättas. För personal med statligt reglerade anställningar skall det däremot vara ett åliggande i tjänsten att medverka i skolnämnd när sådan inrättas.

Personalens företrädare i skolnämnden skall enligt förslaget utses av personalkonferensen (jfr nedan). De avses därigenom företräda verksamheten och inte personalorganisationerna. Elevernas företrädare utses av elevfacklig organisation om sådan eller sådana finns i rektorsområdet och har flertalet elever som medlemmar. I annat fall utses de av en elektorsförsamling bestående av ombud utsedda av klassråden. Adjungerade företrädare för låg- och mellanstadieeleverna utses dock av skolnämnden efter nominering av klassråden. Föräldrarnas företrädare utses av den lokala hem- och skolaföreningen eller, om sådan inte finns eller inte har flertalet föräldrar som medlemmar, av en elektorsförsamling bestående av ombud utsedda vid

klassföräldramöten.

Skolnämnden skall normalt sammanträda en gång i månaden under läsåret.

Skolnämnden är enligt förslaget ett organ för information, överläggningar, samråd och kollektivt beslutsfattande. Enligt förarbetena skall dess uppgifter i första hand vara

att förmedla information till elever och föräldrar om gällande bestämmelser och deras tillämpning och konsekvenser för skolverksamheten inom rektorsområdet eller skolenheten samt om frågor som rör viktigare förändringar av denna verksamhet eller som av annan anledning har betydelse för eleverna,

att fungera som ett forum för meningsutbyte mellan rektor/studierektor, elever, föräldrar och personal kring frågor av gemensamt intresse,

att möjliggöra för elever, föräldrar och personal att gemensamt samråda med rektor innan denne fattar beslut i frågor som har betydelse för eleverna och där beslutanderätten ligger hos rektor samt

att möjliggöra för elever, föräldrar och personal att deltaga i samfällda beslut i vissa frågor av gemensamt intresse som rör det egna rektorsområdet och/eller den egna skolenheten.

Beträffande den sista punkten, skolnämnden som ett beslutande organ, gäller att nämnderna skall få beslutsrätt på två sätt, nämligen

1) genom att staten genom lag eller författning tilldelar skolnämnderna beslutanderätt i vissa frågor och

2) genom att skolstyrelsen delegerar beslutanderätt i vissa frågor som det annars ankommer på skolstyrelsen att besluta i till skolnämnderna.

Departementets arbetsgrupp om medinflytande i skolan föreslår att statsmakterna ger skolnämnderna beslutanderätt i vissa frågor. I departementspromemorian (Ds U 1978:3) om skolnämnds beslutsområde m. m. föreslås att skolnämnden får förslagsrätt och yttranderätt i en lång rad frågor (budget, organisation, gruppindelning, läsårsplanering, uppläggning av fria aktiviteter, timplanejämkningar, bokinköp, ordningsföreskrifter etc). I vissa frågor skall skolnämnden fatta beslut. Det gäller bl. a. principerna för utläggning av lektioner och håltimmar, användning och fördelning av lokalerna, indelning i arbetsenheter, morgonsamlingar och gemensamma samlingar, kompletterande ordningsföreskrifter samt arrangemang vid minnesdagar och årsavslutningar. Nämnderna avses inte behandla frågor som rör viss arbetstagare, viss elev eller val av stoff och metodik i undervisningen.

Det bör observeras att skolnämnderna inte kan fungera som partssammansatta organ i arbetsrättslig mening. I den mån skolnämnderna får besluta i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare behåller alltså personalorganisationerna sin rätt till information och förhandling enligt bestämmelserna i medbestämmandelagen.

7.3.2 *Skolledarorganisationen i grundskolan*

Skolförordningens föreskrifter om antalet *rektors- och studierektorstjänster* i grundskolan har hittills varit hårt styrande för grundskolans administrativa indelning i rektorsområden. Antalet rektorstjänster har berott på poängtalet

för den del av kommunens skolväsende som skall ledas av rektor i grundskolan. Studierektorstjänsterna har varit knutna till de enskilda rektorsområdena. Om ett rektorsområde skall få studierektor eller ej har berott på poängtalet i området. Endast en studierektor har normalt kunnat finnas i ett rektorsområde. Framtill 1977 har bestämmelserna tolkats så att kommunerna inte utan särskilt medgivande av regeringen har kunnat bestämma en rektors arbetsområde på annat sätt än genom att ge rektor ledningen av en eller flera skolenheter, exempelvis inte genom att låta rektor leda viss verksamhet, t. ex. special- eller invandrarundervisning i hela kommunen.

I riksdagens beslut om nytt statsbidrag till grundskolan togs principen att kommunerna från 1979-07-01 tilldelas skolledartjänster i grundskolan i proportion till poängtalet för den skolverksamhet för vilken grundskolans rektorer skall svara. Inom denna ram får skolstyrelsen själv avgöra hur många tjänster som skall vara rektors- respektive studierektorstjänster. Högst halva antalet får dock vara rektorstjänster. Skolstyrelsen får härigenom större möjligheter att anpassa de rektorsområden som ges en traditionell, geografisk omfattning till lokala behov och önskemål, exempelvis så att de bättre överensstämmer med den områdesindelning samverkande förvaltningar (social- och fritidsförvaltningarna) tillämpar, liksom att skapa arbetsområden med övergripande uppgifter. Studierektorstjänsterna kan placeras där man bedömer att de bäst behövs utan hänsyn till poängtal.

Enligt riksdagens beslut om nytt statsbidrag till grundskolan är det statsbidrag som hittills utgått för arvoden m. m. åt tillsynslärare, huvudlärare och institutionsföreståndare inarbetat i det nya bidragssystemet. Detta möjliggör ett slopande av den statliga regleringen av dessa tjänster Det ankommer i ett sådant läge på kommunen att själv bedöma behovet av och organisera tjänster för lednings- och biträdespersonal på nivåerna under rektor och studierektor.

I en fr. o. m. 1978-07-01 reviderad skolförordning finns bestämmelser om personalkonferens, arbetsenhetskonferens och elevvårdskonferens.

Personalkonferensen består av samtliga anställda inom rektorsområdet. Det ersätter kollegiet, som bestått av enbart rektor, studierektor och lärare med minst 10 veckotimmars tjänstgöring i området. Personalkonferensen utser personalrepresentanterna i skolnämnden och fungerar i övrigt som ett organ för information och diskussion om viktigare ärenden som rör rektorsområdet.

Arbetsenhetskonferenserna ersätter klasskonferenserna som organ för behandling av frågor som rör elevernas skolgång, studiesituation och utveckling. Konferensen består av rektor och den personal som tjänstgör inom arbetsenheten. Konferensen kan också behandla frågor som rör den översiktliga planeringen av arbetsenhetens verksamhet och pedagogiska frågor av allmän karaktär. I sådana fall skall representanter för arbetsenhetens elever kallas till konferensen.

Elevvårdskonferensen har gjorts till ett obligatoriskt organ med beslutanderätt i vissa frågor.

7.3.3 *Försöksverksamhet rörande inflytande och ansvar på skolans lokala ledning*

Som vi nämnt i kapitel 2 har Uppsala kommun på vårt förslag fått regeringens tillstånd att bedriva försöksverksamhet med ökat inflytande och ansvar för elever och anställda inom tre rektorsområden i grundskolan och tre skolenheter i gymnasieskolan. Försöket har pågått under läsåren 1974/75–1977/78. Skolstyrelsen har låtit en arbetsgrupp med representation för skolförvaltning, pedagogisk institution och projektgrupp utarbeta en omfattande slutrapport till vilken vi hänvisar för en utförligare redogörelse.

Det för skolan/rektorsområdet gemensamma beslutsorganet fick genom regeringens beslut om försöksverksamheten närmast karaktären av samrådsorgan, men kunde i realiteten anses ha fått beslutande funktion, då skolledarna förband sig – visserligen informellt – att under försöksperioden agera som om samrådsorganet hade beslutande funktion. I samrådsorganet har ingått skolledning, lärare, övriga personalkategorier, elever, föräldrar samt representanter för skolstyrelsen, en från vardera av de två politiska blocken. Antalet ledamöter har varit 15–20. Som exempel kan nämnas att vid en av grundskolorna har fördelningen av ledamöter varit följande: skolledning 2, lärare 3, övriga personalkategorier 3, elever 4, föräldrar 3 och skolstyrelsen 2 ledamöter, sammanlagt 17 personer.

Utifrån erfarenheterna av försöket finner man i slutrapporten att vissa kännetecken bör karaktärisera utformningen av arbetsformerna och organisationen för vidgad reell delaktighet för olika grupper i skolan att påverka styrningen av skolan. Sålunda konstaterar man att beslutsrätten i frågor som gäller den enskilda skolan som helhet inom givna ramar bör överföras till någon form av kollektivt organ och att skolledningens uppgifter bör vara planerande, beredande och verkställande. Vidare finner man att de uppgifter som nu handläggs centralt inom den enskilda skolan så långt som möjligt bör fördelas på olika nivåer inom den enskilda skolan. Dessa olika nivåer måste samverka, men var och en har sitt bestämda kompetensområde.

Medinflytande och medansvar måste ta sin början i den enskilda klassen (gruppen) och de enskilda lärarnas arbetssituation. Det är i den dagliga verksamheten i klasser och grupper som medinflytande och ansvar måste bringas att öka.

Slutrapporten avslutas med rekommendationer om riktlinjer för en fortsatt utveckling av dels ledningsformerna, dels medinflytandets och medbestämmandets innehåll i en kommuns skolor. Dessa riktlinjer innefattar bl. a. följande.

- Medinflytande och medbestämmande måste omfatta *alla* nivåer inom skolan i en naturlig, sammanhängande struktur och inte begränsas till ett gemensamt ledningsorgan.
- Olika former för ledning, medinflytande och medbestämmande inom en skola måste avstämmas mot varandra. De olika formerna bör inte finnas vid sidan av varandra. För varje form av medinflytande och medbestämmande måste kompetensområdet anges.
- Av särskild betydelse är en klar fördelning mellan å ena sidan skolledningens ställning och uppgifter och å andra sidan uppgifter och kompetens för ett gemensamt ledningsorgan i skolan. En sådan kompetensfördelning

kan möjligen göras i beslutande och verkställande funktion.
- Ledningsresurserna bör kunna disponeras flexibelt efter skiftande behov.
- Den pedagogiska situationen i den enskilda klassen eller gruppen måste präglas av medinflytande och medbestämmande.
- Inte bara eleverna utan alla som verkar i skolan på alla nivåer måste betrakta utveckling av medinflytande och medbestämmande som en gemensam utbildningssituation. Både som elev och som vuxen måste man lära sig att arbeta i samverkan och även lära sig av en sådan samverkanssituation.

I slutrapporten skisseras avslutningsvis alternativ till det gemensamma organ man haft vid varje rektorsområde/gymnasieskolenhet. Man bedömer mot bakgrunden av erfarenheterna i Uppsala det nödvändigt att det lokala politiska ansvaret får en tydlig markering. Man anför i anslutning till vad som framförts av kommunaldemokratiska utredningen att man kan tänka sig att varje skola/rektorsområde får ett förtroendemannaorgan. Som ett alternativ diskuteras en institutionsstyrelse i kommunaldemokratiska utredningens mening med 3–5 ledamöter som utses av fullmäktige. Till styrelsen skulle kunna adjungeras representanter för lärare, elever, föräldrar och övrig personal. Dessa skulle få yttrande- och förslagsrätt men inte beslutsrätt.

Med hänvisning till vår grundsyn bör nuvarande samverkansformer kunna utvecklas ytterligare så att de ger bättre förutsättningar än hittills för ett större inflytande på skolans verksamhet av såväl personal som elever och föräldrar. Personalen har redan möjlighet att öva inflytande bl. a. i personalkonferenser och genom MBL-förhandlingar. Eleverna kan – utöver genom arbetet i klassråd, elevråd, elevfackliga organisationer och arbetsenhetskonferenser – också beredas tillfälle till samråd med skolledning och skolstyrelse i andra former. Föräldrarna kan redan nu öva inflytande genom klassmöten och Hem och Skola-verksamhet. Föräldrarnas inflytande kan också förstärkas genom att skolstyrelsen ger Hem- och Skola-rörelsen tillfälle till kontinuerligt samråd i viktiga frågor.

7.3.4 *Utredningar om kommunal demokrati*

Frågan om lokalt ledningsorgan för skolan har också beröring med de överväganden som gjorts av utredningen om den kommunala demokratin och som bereds av kommunaldemokratiska kommittén.

Utredningen om den kommunala demokratin har i betänkandet (SOU 1975:41) Kommunal demokrati redovisat synpunkter på olika lösningar nämligen

- politiskt förtroendevalda styrelser (1),
- styrelser bestående av intressegrupper, t. ex. vid en skola pedagogisk personal, övrig personal, elever och föräldrar (2) och
- blandade organ av förtroendevalda samt företrädare för intressegrupper, t. ex. personalen (3).

Utredningens modell 2 motsvarar närmast departementsgruppens förslag om skolnämnder. Som skäl för utredningens modell 1 har bl. a. anförts att man

därigenom undviker konflikt mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin.

Utredningen om den kommunala demokratin har i ett senare betänkande (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner föreslagit att kommunallagstiftningen ändras så att partssammansatta organ (PSO) kan inrättas på den kommunala sektorn. De avtalsslutande parterna förutsätts träffa överenskommelser om medbestämmande där bl. a. PSO kommer att utnyttjas. Överföringen av beslutanderätt från styrelse eller nämnd till PSO förutsätts enligt förslaget ske i två led. Det första ledet utgörs av kollektivavtal, det andra att vederbörande styrelse/nämnd beslutar att uppgiftsöverföring skall äga rum.

I direktiv till en ny utredning om kommunaldemokratiska frågor (dir 1977:76) anges som en huvuduppgift att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet inom kommuner och landstingskommuner. En möjlighet som nämns är inrättande av olika typer av lokala organ, framför allt kommundelsorgan respektive lokala styrelser. Utredningen, som antagit namnet kommunaldemokratiska kommittén, skall bl. a. studera erfarenheterna från institutionsstyrelser och distriktsnämnder och pröva förutsättningarna för sådana organisationsformer även på andra områden än som nu förekommer. Kommitténs uppdrag innefattar även frågan om möjlighet för dem som utnyttjar kommunal service att deltaga i institutionsstyrelsernas verksamhet.

7.3.5 *Våra överväganden om skolans lokala ledning*

Vi vill först understryka vikten av att en spridning av medinflytande och medansvar inte begränsas till konstruktionen av lokala ledningsorgan för styrningen av en skolenhet. Som framhållits i slutrapporten från försöken i Uppsala bör medinflytande och medbestämmande omfatta alla nivåer inom skolan och ske på ett sätt som medger den enskilde, såväl elever som personal, att öva inflytande på sin arbetssituation. Vi är medvetna om att det i grund och botten är en lång gemensam utvecklings- och inlärningsprocess för dem som arbetar tillsammans på en arbetsplats, i undervisningsgrupper, arbetsenheter och inom hela skolenheten. Medinflytande får inte bli enbart en fråga om former och organisation.

Mot bakgrunden av att remissbehandling nu pågår av förslaget om skolnämnder och med hänsyn till den livliga diskussionen om den kommunala demokratin och kommande förslag av den kommunaldemokratiska kommittén är vi inte beredda att gå närmare in på frågan om skolans lokala ledningsorgan.

Vi övergår nu till att behandla frågan om *skolledarorganisationen* i grundskolan.

De förändringar i regelsystemet som genomförts under de senaste åren eller som aviserats ligger väl i linje med utvecklingen mot ett samlat kommunalt driftansvar för skolan. Slopas bestämmelserna om tillsynslärare, huvudlärare och institutionsföreståndare får kommunerna större möjligheter att i samråd med skolans personal utforma ledningen inom grundskolan och dess rektorsområden efter lokala önskemål och förutsättningar. Detsamma gäller de nya bestämmelserna om rektors- och studierektorstjänster.

Vi anser emellertid att man genom avvecklingen av de statliga bestämmelserna kan och bör gå ännu längre. Förändringarna måste dock genomföras i takt med de förändringar av de statliga personalbestämmelserna som vi skisserat i kapitel 5. Samtidigt måste också statsbidraget ändras, förslagsvis så att det särskilda bidrag som nu utgår för avlöning m. m. av rektorer och studierektorer inarbetas i grundskolans förstärkningsresurs och för gymnasieskolan beräknas efter skolenhetens poängtal.

I avsnitt 7.2.2 har vi föreslagit att skollagens och skolförordningens bestämmelser om skolchefer skall beskäras radikalt och på sikt helt få utgå. De skäl som där anfördes för detta är tillämpliga också när det gäller den lokala skolledningen inom ett rektorsområde eller en skolenhet.

Bestämmelserna i skolförordningen om rektorer och studierektorer i vad avser grundskolan bör utgå. I de statliga bestämmelserna bör endast sägas att den omedelbara ledningen av verksamheten i skolan vid sidan av ett lokalt ledningsorgan skall utövas av en rektor. Vi har övervägt om inte en sådan föreskrift kan undvaras. Vissa ärenden inom rektorsområde/skolenhet bör dock av praktiska eller andra skäl avgöras av annan än skolstyrelse, lokalt ledningsorgan eller annat organ för kollektivt beslutsfattande. Det kan gälla frågor om enskild tjänsteman eller enskild elev. För att slippa gå omvägen via delegation från skolstyrelsen är det praktiskt att i skolförordningen ange att det är skolledningen som skall fatta beslut av denna art och också svara för den dagliga ledningen.

Några bestämmelser om antalet rektorer som kommunen får eller skall ha behövs däremot inte. Det bör vara en kommunal angelägenhet att besluta om detta liksom om rektorsområdenas omfattning. De hittillsvarande bestämmelserna har i praktiken visat sig vara hårt styrande för grundskolans indelning i rektorsområden. De har som regel lett till att man indelat grundskolan i lika många administrativa områden som antalet tilldelade rektorstjänster, även om någon annan indelning i själva verket hade varit lämpligare.

De instruktioner för rektor som nu finns i skolförordningen ersätts när den statliga regleringen upphör av lokala instruktioner och befattningsbeskrivningar. Genom de lokala instruktionerna bör kommunen också kunna uppdra åt rektor att vara lokal chef även för annan verksamhet än skolans som förlagts till eller i anslutning till skolans lokaler. Detta förutsätter givetvis förhandlingar med berörda personalorganisationer liksom möjlighet till lokala avtal om tjänsternas löneplacering.

Vilka tjänster som biträdande skolledare under rektor som skall finnas blir kommunens sak att besluta om. I första hand kan kommunen då utnyttja de medel som i dag anvisats till kostnaderna för studierektorer, tillsynslärare, huvudlärare och institutionsföreståndare. Många olika modeller kan tänkas. Vilken man väljer bör bero på de lokala förutsättningarna, exempelvis antalet skolenheter inom rektors arbetsområde, enheternas storlek och avståndet mellan dem, antalet klasser, antalet anställda och inte minst de arbetsformer – både pedagogiska och administrativa – man vill tillämpa. Valet av modell beror också på fördelningen av ansvar och arbetsupppgifter mellan kommunens centrala skolledning och den lokala skolledningen i rektorsområdena eller skolenheterna.

En flexiblare resursanvändning och ett ökat lokalt ansvar för att skolans mål nås ställer ökade krav på ledningsorganisationen ute i skolorna. Hur stor förstärkning som behövs, liksom ledningsorganisationens utformning, bör vid ett kommunalt driftansvar vara en kommunal angelägenhet.

8 Statlig skoladministration

8.1 Den statliga skoladministrationens funktion

I tidigare kapitel av detta betänkande har vi beträffande läroplaner, personalbestämmelser och statsbidrag beskrivit möjliga utvecklingsvägar mot ett kommunalt driftansvar för skolan. Detta skulle ge skolans personal en större frihet att i samverkan med varandra, eleverna, föräldrarna och samhället i övrigt utveckla, planera och genomföra verksamheten i skolan inom de ramar som anges av staten och med stöd av statliga utvecklingsinsatser och statlig rådgivning. Vi har emellertid kunnat konstatera att övergången till ett kommunalt driftansvar inte kan tas i ett steg utan kräver lång tid, successiva politiska beslut och förhandlingar. I medvetande om detta skisserar vi i det följande den statliga skoladministrationens funktioner vid ett ökat kommunalt ansvar för skolan.

Enligt vår grundsyn bör skolor och kommuner i stor utsträckning ansvara för *utvecklingsarbetet*. Det bör bedrivas nära verksamheten där problemen finns och kan identifieras. Utvecklingen av skolan bör ske som ett naturligt led i det dagliga arbetet. Härutöver bör i den samlade kommunala verksamhetsplaneringen avdelas resurser för mer riktade insatser i form av försöksverksamhet, fortbildning och konsultation.

Ur skolornas och kommunernas verksamhetsplanering kan även framkomma krav på större utvecklingsinsatser, som kan vara av gemensamt intresse för flera kommuner och för skolan i allmänhet. Sådana krav bör ställas till en statlig instans för samordning och prövning. Hit bör också anmälas initiativ av olika forskningsinstitutioner m. fl.

Utbildningsväsendets enhetlighet och likvärdiga standard befordras av den statliga utvecklingsplaneringen som nära knyts till forsknings- och utvecklingsarbete av olika slag. Resultatet från detta arbete bör samlas och spridas genom statlig information och rådgivning till kommunerna. Exempel på frågor som kan tas upp vid denna rådgivning är urval och behandling av lärostoff, undervisningsformer och arbetssätt, åtgärder för att stimulera elevernas motivation och aktivitet, undervisningens konkretion och individualisering, samarbete etc. Exempel kan också ges på de olika ämnenas anknytning till samhället och hur innehållet kan utformas så att det tillfredsställer elevernas behov av verklighetsupplevelser och ger dem erforderliga kunskaper och färdigheter.

Genom sådana åtgärder kan förändringar aktualiseras i de övergripande målen och riktlinjerna för skolan. Den statliga skolmyndigheten kan med

anledning härav hemställa hos regeringen att riksdagen föreläggs förslag till förändringar. En fortlöpande utveckling av skolan kan också komma att kräva förändringar i tim- och kursplaner. Den statliga utvecklingen av skolan bör i hög grad kunna bygga på lokalt utvecklingsarbete samt statligt initierade utvecklings- och forskningsprojekt och utredningar.

Det statligt initierade utvecklingsarbetet kan gälla målen för skolan och deras förverkligande inom undervisning och annan verksamhet. Det är även viktigt att utröna vilka förutsättningar i fråga om exempelvis skolans miljö som gynnar elevernas personliga och sociala utveckling liksom hur skolans organisation och miljö kan påverka inlärningens förutsättningar och undervisningens effekter. Hit hör bl. a. integrering av kurativa och andra elevvårdande insatser med verksamheten i övrigt. Ett annat område gäller utveckling av metoder som underlättar flexibel resursanvändning. Studiet av den fysiska arbetsmiljön i skolan bör avse skollokalisering, skolenheternas storlek, lokalutformning, utrustning och hur skolans resurser skall kunna samutnyttjas för olika aktiviteter i samhället. Ett stort gemensamt område för utvecklingsarbete erbjuder läromedelsutformning och läromedelsorganisation.

Vid ett ökat kommunalt ansvar för skolan förskjuts tyngdpunkten i *utvärderingen* i än högre grad mot att primärt bli en skolans och kommunens angelägenhet. Utvärderingen kommer då att bli en fortlöpande aktivitet i den vardagliga planeringen och ingå som ett led i skolans och kommunens verksamhetsvärdering och verksamhetsplanering.

Iakttagelser och bedömningar av skolans verksamhetsformer och arbetssätt bör utnyttjas gemensamt av lärare och elever i det dagliga arbetet. Personalkonferenser, elevvårdskonferenser och liknande utvärderar också undervisning och övrig skolverksamhet med sikte på att bedöma hur skolans mål uppnås. Enskilda elever och deras arbetsresultat bedöms ur olika aspekter som underlag för individuella åtgärder och för studievägledning.

På skolenhetsnivå utnyttjas utväderingen i den pedagogiska verksamhetsplaneringen av olika beslutsorgan, t. ex. personalkonferenser och skolledning med syfte att bedöma arbetsmiljön och verksamheten i stort. Skolledningens planering är beroende av denna utvärdering. Den kan avse såväl undervisningen (t. ex. resursutnyttjandet) som andra verksamhetsgrenar i skolan, t. ex. fria aktiviteter, föreningsliv, elevvård och hälsovård.

På kommunnivå krävs utvärdering som ett led i kommunens (kommunstyrelsens, skolstyrelsens) verksamhetsplanering för skolan. Informationsbehoven för den kommunala verksamhetsplaneringen är av mera översiktlig karaktär, såsom resursavvägningar mellan olika rektorsområden, åtgärder för speciella elevgrupper och dimensionerings- och lokaliseringsfrågor.

Vi anser, som också framhölls i SIA-propositionen, att skolan/kommunen behöver stöd och hjälpmedel för sin planering och utvärdering. Den statliga service som bör erbjudas kommunerna kan utgöras av information, rådgivning, handledning och fortbildning.

För att kunna fullgöra denna service krävs utvecklingsarbete på i huvudsak tre områden

- utveckling av modeller i stort för pedagogisk verksamhetsplanering i kommuner, skolenheter och för undervisningsgrupper,

- inom ramen för sådana modeller, uppslag till hur informationsinhämtning (iakttagelser, enkäter, mätningar etc.) om skolans verksamhet och resultat kan arrangeras och
- instrument för mätningar och stöd för iakttagelser (intresseformulär, observationsschema, frågeformulär, kunskapsprov, samlingar med provuppgifter osv.).

Även staten har behov av en utvärdering för att få information om hur skolans mål i stort förverkligas, om utbildningstandarden i olika delar av landet och under varierande organisatoriska betingelser, om utbildningens anpassning till arbetsmarknadens långsiktiga behov, om behov av förändringar i läroplaner, osv.

Man bör skilja den statliga utvärderingen från den service och information i utvärderingsfrågor som ställs till kommunernas förfogande för den egna lokala utvärderingen. Utvärdering kommer att till stor del ersätta tillsyn och kontroll.

Den statliga utvärderingen omfattar sålunda den informationsinhämtning som krävs för den övergripande utvecklingen av skolan som sker på regional och central nivå. De statliga utredningarna på utbildningsområdet har som ett led i sitt arbete i allmänhet genomfört dylika utvärderingar.

I huvudsak kommer den statliga utvärderingen att avse följande områden.

- Övergripande dimensionerings-, organisations- och resursfrågor, dvs. utbildningsutbud i form av skoltyper, linjer och kurser; lokaler och personal; långsiktig beräkning av behov, tillgång på och utnyttjande av resurser,
- analyser av skolans verksamhet såsom skolans relation till samhällsliv och arbetsliv, resursfördelning och resursanvändning, personal, grupperingar i undervisningen och skolans icke timplanebundna verksamhet. Bland exempel på mera specifika frågor kan nämnas faktorer som påverkar rekryteringen till naturvetenskapliga studiegångar, samordningen av utbildningsvägar inom vårdsektorn, trivsel med och motivation för skolarbetet, kunskaps- och färdighetstillskott på olika stadier, skolmiljöns inre och yttre kvalitéer,
- analyser av skolans resultat sett ur individens, skolans och samhällets synvinkel såsom samband mellan utbildning och livskvaliteter ("levnadsnivå") i vuxen ålder, yrkesval, framgång i och trivsel med yrket, självförtroende, intressen och attityder och förmåga till samarbete med andra. Även prestationsnivån ifråga om kunskaper, färdigheter, kritiskt tänkande etc. i olika delar av landet och vid varierande resurstilldelning måste belysas samt
- kostnaderna för utbildningsväsendet och effektivitetsbedömningar av detta. Kostnadsstudierna bör knytas till utvecklingsarbetet. Vissa av dessa studier kan göras i form av förvaltningsrevision.

Vi förutsätter att även *fortbildningen* av skolans personal i framtiden i stor utsträckning och primärt sker i anslutning till det dagliga arbetet inom skolan. Denna förändringsprocess bör stödjas och stimuleras genom statliga insatser. Enligt vår mening bör sålunda även i framtiden en särskild statlig fortbild-

ningsorganisation finnas. Genom denna kan en mycket angelägen informations- och kunskapsspridning uppnås från skola till skola och över kommungränserna. Vi antar att kommunerna kommer att anlita även andra resurser för personalutvecklingen, antingen egna, andra kommunala eller privata resurser.

Verksamhetsplaneringen i skolan bör bl. a omfatta en analys av vilka särskilda fortbildningsbehov som för tillfället föreligger och bör tillgodoses genom extern utbildning. Den kan antingen avse enskild individ eller ingå som ett element i en samlad satsning i kommunens personalutvecklingsprogram.

Som tidigare framhållits kommer fortbildningen i flera fall få formen av rådgivning och handledning i samband med planerings-, utvecklings- och utvärderingsarbetet. Fortbildningen kommer även att omfatta introduktionsarbete i samband med framtida reformer. Avgörande för utformningen av fortbildningen blir beslut med anledning av kommande förslag från LUT 74.

Ett statligt inflytande över fortbildningen skulle kunna uttryckas i översiktliga ramplaner för fortbildningen av olika personalgrupper i skolan. Kommunerna i samverkan med personalen skulle på denna grundval kunna få ett samlat ansvar för personalfortbildningens innehåll och utformning.

Ett förverkligande av ett kommunalt driftansvar för skolan skulle innebära stora ändringar i *planeringsarbetet* för de skilda organisatoriska nivåerna. Om kommunerna får ökat ansvar och ökad handlingsfrihet för planeringen av verksamheten vid skolorna kommer de därvid även att svara för sin egen organisatoriska planering och resursplanering. Den statliga organisatoriska och ekonomiska detaljplaneringen skulle därvid successivt kunna avvecklas. Till följd härav kan det statliga behovet av kontinuerlig datainsamling komma att väsentligt minska.

Även om detaljplanering av skolan överförs till kommunerna, återstår dock alltjämt vissa viktiga statliga planeringsuppgifter framför allt rörande skolans mål och innehåll, konkretiserad i bl. a. läroplansarbetet och relaterad till statens ansvar för ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard. Arbetsuppgifterna är direkt relaterade till andra strategiska funktioner, som utvärdering, utveckling, fortbildning och grundutbildning av skolpersonal. Denna planering syftar i första hand till att ta fram underlag för statsmakternas beslut om förändring av skolan. Vi förutsätter att statsmakternas beslut i ett läge då kommunerna har driftansvaret för skolan i princip skall kunna formas som handlingsramar för kommunerna.

En statlig angelägenhet blir vidare att planera in skolan och skolans verksamhet i ett regionalt sammanhang. En utveckling av skolan enligt SIA och förslaget till en ny läroplan mot en intimare samverkan med samhället i övrigt och andra offentliga tjänster understryker detta behov.

På staten bör vidare ankomma att sammanställa skriftlig *information* om skolan och dess utveckling för distribution i första hand till skola och kommun samt till elev- och Hem och Skola-föreningar. Staten bör även fortsättningsvis svara för information om skolans mål och innehåll samt om resultatet från FoU-arbetet samt speciellt sörja för massmediakontakter och internationella kontakter. På skolan och kommunen bör ankomma att i högre grad än nu lokalt sprida allmän upplysning och information om skolan i syfte

att informera allmänheten om vad som händer i skolan och för att aktivera skoldebatten och underlätta samverkan med omgivningen.

En utveckling mot ett sammanhållet kommunalt arbetsgivaransvar på sätt som beskrivits i kapitel 5 bör på sikt innebära en avveckling av statliga arbetsuppgifter, som nu är relativt betungande såväl regionalt som centralt, inom det *personaladministrativa* fältet. Samtliga tjänster kommer att tillsättas av kommunen. Behörighetskrav för den undervisande personalen förblir dock reglerade av staten.

Även om förhandlingsarbetet i ett läge med kommunalt driftansvar blir en rent kommunal angelägenhet (främst genom kommunförbunden) måste staten genom överläggningar med kommunerna påverka förhandlingsarbetet i frågor som har avgörande betydelse för upprätthållandet av enhetlighet och likvärdighet i utbildningen för olika delar av landet. Samverkan mellan staten och kommunerna krävs även då underlag tas fram för utformning och förnyelse av den statligt bedrivna lärarutbildningen såväl för redan existerande som för nya lärarkategorier.

Vi har funnit att det föreligger brister i fråga om *elevernas* möjlighet att få en med andra medborgare likvärdig *rättssäkerhet* i samband med beslut eller andra åtgärder som direkt berör dem. Denna fråga har emellertid inte närmare utretts av oss, varför vi vill förorda att den utreds i särskild ordning. Bl. a. bör övervägas möjligheten att inrätta ett särskilt juridiskt organ för prövning av sådana frågor.

Ett statsbidragssystem vid kommunalt driftansvar bör enligt kapitel 6 baseras på ett värdesäkrat bidrag per elev i skolan. Den *ekonomiadministrativa* statliga detaljregleringen av skolan skulle i detta läge kunna slopas. Statsbidraget skulle kunna utbetalas relativt automatiskt. Detta betyder att den statliga skoladministrationen i stort endast behövde pröva grunderna för statsbidraget och värdesäkringen av detta.

Redan nu har kommunerna ansvar för *utveckling, anskaffning och vård av skolans materiella resurser* (läromedel, inventarier och utrustning). Det behov av standardisering och gemensamt utvecklingsarbete som kommer att finnas torde kunna täckas genom gemensamma utvecklingsprojekt, genom informationsspridning mellan skolor och kommuner och genom att skolan använder sig av befintliga utvecklingsorgan och producenter. Vissa fasta och statliga specialresurser som i samarbete med tillgängliga kommunala resurser initierar och samordnar utvecklingsarbete ifråga om läromedel och utrustning kan behövas inom den centrala skoladministrationen med hänsyn till statens ansvar för skolans mål och innehåll. Det behövs ett organ för informationsspridning – det fortsatta utredningsarbetet i organisationsutredningen får visa hur detta skall organiseras och var det skall ligga.

Ansvarsfördelningen mellan kommun och stat avseende *byggnads- och fastighetsfrågorna* har vi inte närmare prövat. Riksdagen har gett regeringen till känna att regelsystemet för finansieringen av skolbyggandet bör ses över och att de förslag som översynen kan ge anledning till i den mån så är erforderligt för deras genomförande utan dröjsmål föreläggs riksdagen för besked (UbU 1977/78:17, rskr 1977/78:194). På sikt anser vi att projektering etc. av de kommunala skolorna skulle kunna ske enligt samma arbetsgång som för övrigt kommunalt byggande. Den statliga skoladministrationen bör dock tillsammans med andra samhällsorgan initiera och sprida resultaten av

utvecklingsarbete rörande skolans fysiska miljö.

Ovan angivna behovsanalys och kravbild ger anledning till att utveckla en statlig skoladministration med delvis ny inriktning och ett förändrat arbetssätt. En sådan administration har främst att utveckla skolan och förmedla erfarenheter. Den kommer att arbeta stödjande och stimulerande. Den styrande och kontrollerande uppgiften tonas ned. En tyngdpunktsförskjutning sker från en styrning med centralt utfärdade anvisningar och normer till handledning och rådgivning. Därmed präglas en ny myndighetsroll inom den statliga skoladministrationen.

8.2 Central organisation

Den centrala statliga skoladministrationen – skolöverstyrelsens – uppgift är bl. a. att tillse att de av riksdagen och regeringen fastställda målen för skolan blir förverkligade. En av de viktigaste uppgifterna blir att se till att principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard upprätthålls. I takt med förändringar i ansvarsfördelningen på skolans område bör organisationen utvecklas till att i huvudsak arbeta med utvärdering och utveckling samt långsiktig planering av skolan. Utvärderingen bör vara såväl av pedagogisk kvalitativ som ekonomisk och kvantitativ art och omfatta de områden som vi angivit i avsnitt 8.1.

Myndighetens roll blir dels att förse riksdag och regering med beslutsunderlag för utveckling av skolväsendet, dels att föra ut resultatet av utvecklingsarbetet till skola och kommun för att där direkt bli underlag i dessas planering och utveckling. SÖ skulle även på riksplanet svara för informationen om skolan till allmänheten och svara för kontakten och samverkan med andra centrala myndigheter. SÖ kommer vidare att även framöver svara för utformningen av behörighets- och befordringsregler och utgöra statlig besvärsinstans i personalfrågor.

Organisatoriskt innebär våra förslag i vad avser administrationen att SÖ:s nuvarande arbetsuppgifter avseende grundskolans detaljerade organisatoriska och ekonomiska planering på sikt kan avvecklas. Även detaljarbetet avseende kommentarer och anvisningar till läroplanerna etc. försvinner och resurserna koncentreras i stället på långsiktig utveckling och utvärdering samt på att utarbeta förslag i fråga om ramar för skolans verksamhet.

Om tyngdpunkten förskjuts mot ett kommunalt utvärderings- och utvecklingsarbete, som erhåller regionalt statligt stöd, bör kravet på centrala FoU-administrativa resurser för detaljplanering av projekt etc. minska jämfört med nuläget. En framtida central statlig skoladministration kommer att i första hand initiera FoU-arbete av övergripande och långsiktig karaktär för att få underlag för sina beslut och rekommendationer. Den långsiktiga planeringen av sektorsforskningen bör intensifieras. Forskningsrådsutredningen (SOU 1977:53) föreslår en mer aktiv forskningspolitik, bl. a. genom att sektorsprogram utarbetas och inlämnas till regeringen vart tredje år.

En utveckling av skoladministrationen för grundskolan enligt våra linjer påverkar endast i viss begränsad utsträckning SÖ:s organisation och dimensionering. En motsvarande utveckling inom gymnasieskolans och vuxenutbildningens områden torde emellertid på lång sikt möjliggöra en relativt

omfattande omstrukturering av organisationen. Den så bildade nya myndigheten kommer att kräva en flexibel organisation.

Utvecklingen kan även komma att medföra att SÖ:s nuvarande funktionsinriktade organisation inte framöver består som grundstruktur. Den här angivna nya myndighetsrollen talar för att SÖ:s arbetsuppgifter primärt fördelas enligt ändamål på huvudenheter med ansvar för utveckling och planering för olika grupper av utbildningar. Denna grundindelning bör emellertid kompletteras med en struktur för verksamhetsplaneringen i utvecklingsprogram som fångar upp för huvudenheterna gemensamma områden och andra väsentliga uppgifter som ej naturligt faller inom en huvudenhets ansvarsfält. Läroplansarbetet kan t. ex. i vissa fall behöva organiseras på detta vis. Viss specialistkompetens inom ekonomi, förvaltningsjuridik, information och organisationsutveckling kan vid sidan härav komma att finnas i särskilda enheter.

En utveckling mot en förändrad myndighetsroll enligt föregående bör även föranleda en översyn av ledningsfunktionen avseende den centrala statliga skoladministrationen. En utgångspunkt är härvid att ett förverkligande av SIA-reformen och förändringar i överensstämmelse med våra utvecklingslinjer i tidigare kapitel kommer att innebära en väsentlig vidgning av möjligheterna för de allmänna intressena att direkt påverka skolans drift och utveckling både lokalt och regionalt.

En annan utgångspunkt är att skolans personal genom MBL numera har fått utökade möjligheter att genom samråd och förhandlingar direkt påverka sin arbetssituation och arbetsmiljö. Förslag föreligger att ytterligare förstärka detta inflytande genom formalisering av samverkan i särskilda partssammansatta organ (PSO) på kommunal nivå (SOU 1977:39). Elever och föräldrar erbjuds vidare att direkt påverka verksamheten, om förslaget om skolnämnderna (DsU 1977:20) antas.

Ett centralt verk enligt här angivna utvecklingslinjer bör ha till huvuduppgift att göra övergripande bedömningar och svara för en långsiktig utveckling av skolan som samhällsfunktion. Det talar för ett starkt inflytande från allmänna intressen i det centrala verkets styrelse. Vad som bör diskuteras är således om verkets lekmannastyrelse därutöver bör ha intresserepresentation. Det bör också övervägas om allmänintresset bör föranleda att styrelsen får en rent partipolitisk sammansättning.

Vad som främst kan anföras till förmån för en partipolitisk sammansättning är att man därmed skulle få en renodlad representation för allmänna intressen. Partierna gör sammanvägningar av gruppintressen utifrån en politisk helhetssyn; de företräder helheten, samhällsintresset, på ett mera övertygande sätt än vad de stora intresseorganisationerna kan göra, och de ställs till skillnad från organisationerna till ansvar inför folket i val.

Man kan emellertid rikta vissa invändningar mot en rent partipolitisk sammansättning av verksstyrelser. För det första vore en sådan ordning svårförenlig med svensk förvaltningstradition som bygger bl. a. på verkens självständighet i förhållande till regeringen. Konsekvensen kräver att partierna representeras i proportion till sin styrka i väljarkåren och riksdagen och att en ändrad mandatfördelning, eventuellt följd av ett regeringsskifte, åtföljs av ändrade majoritetsförhållanden i verksstyrelserna.

En annan invändning mot en partipolitisk sammansättning är att den,

tillämpad fullt ut, skulle beröva ämbetsverken en ur effektivitetssynpunkt värdefull sakkunskap och förankring i samhällets olika intressegrupper. Detta argument har varit vägledande när den nuvarande typen av lekmannastyrelser vid de svenska verken med ett starkt inslag av intresserepresentation successivt införts under 1900-talet och särskilt under de två senaste decennierna.

För att en intresserepresentation skall bli godtagbar från demokratisk synpunkt måste den så allsidigt som möjligt representera de *allmänna* intressena, dvs. de intressen som omfattas av stora grupper av medborgare och vida sektorer av samhällslivet. Riktlinjerna för styrelsens sammansättning bör således utformas så att representationen för allmänna intressen garanteras och inte snedvrids genom att alltför speciella intressen i stället kommer att bli representerade. De allmänna intressena kan också förstärkas genom att styrelsen får visst partipolitiskt inslag.

Det får vidare förutsättas att det i styrelsen även framöver finns plats för den kommunala (kommunförbundet, landstingsförbundet) och den ämnesmässigt närliggande statliga förvaltningen (arbetsmarknadsverket, socialstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet).

En fungerande styrelse bör inte göras för stor. Det kan därför vara svårt att inom denna tillgodose alla krav på representation som kan uppställas. En breddning av representationen kan då åstadkommas genom att till styrelsen kopplas beredande *nämnder*. Till en nämnd kan även representanter för specialintressen knytas. Sålunda skulle nämnder kunna finnas för olika utbildningssektorer och för andra specialområden, varvid också den nu delvis partipolitiskt sammansatta *pedagogiska nämnden* ombildas till en sådan beredande nämnd.

I flera verksstyrelser ingår en relativt bred tjänstemannarepresentation dels från det egna verket, dels från annat verk för att garantera en fortlöpande ömsesidig kontakt. I SÖ:s fall har tjänstemannarepresentation från det egna verket begränsats till generaldirektören och överdirektören. Generaldirektören är tillika styrelsens ordförande. Denna representation torde även vara tillräcklig för det här skisserade verket. För att markera styrelsens inflytande bör det övervägas om inte någon annan än generaldirektören skall vara ordförande.

Vi förutsätter att verkets tjänstemän kommer att ha närvaro- och yttranderätt samt få möjligheter att var och en inom sitt verksamhetsområde och såsom föredragande teckna reservation till protokollet. Vidare förutsätts att det i det fortsatta arbetet med SÖ:s organisation på grundval av våra överväganden närmare klargörs vilken ansvarsfördelning som bör föreligga mellan styrelsen, eventuella nämnder, ordförande och generaldirektören och vilka samarbetsformer som skall finnas mellan generaldirektören och övriga chefer.

Ovanstående skulle innebära att sammansättningen av SÖ:s styrelse även i framtiden kunde vara densamma som nu med undantag för att de allmänna intressena skulle ytterligare representeras genom parlamentariker och genom att valet av övriga ledamöter vägleds av principen att allmänna intressen bör representeras. Eventuellt utses annan än generaldirektören till ordförande.

8.3 Regional organisation

Enligt vad vi framhållit i tidigare kapitel kommer ett mera samlat kommunalt driftansvar för skolan att innebära, att ansvaret för skolans lokala organisation, skolans resurser och skoladministrationen med åtföljande kostnadsansvar inom ramen för ett mer allmänt utformat statsbidragssystem överförs på kommunerna. Staten bär dock fortfarande ansvaret för skolans mål, enhetlighet och utveckling. Ett väsentligt ökat kommunalt ansvar för skolan får alltså som framgått av avsnitt 8.1 påtagliga återverkningar på statens framtida uppgifter ifråga om skolväsendet. Den statliga skoladministrationens uppgifter kommer främst att gälla utvärdering av skolverksamheten, utveckling av skolan, översiktlig central och regional skolplanering samt information, rådgivning och service.

Om kommunerna och deras skolstyrelser enligt våra utvecklingslinjer får ett väsentligt ökat ansvar för skolans verksamhet, om ett väsentligen elevbaserat statsbidrag genomförs och om kommunerna får ett avsevärt ökat ansvar för personalen kommer detta att starkt förändra de regionala uppgifterna inom skolväsendet.

Länsskolnämnderna utvecklas till att bli regionala pedagogiska resurscentra med uppgiften att stimulera, stödja och ge råd till de enskilda kommunerna. En annan viktig uppgift blir att i samarbete med kommunerna ansvara för löpande utvärdering av skolans verksamhet.

De sålunda förändrade länsskolnämnderna bör ha en parlamentarisk ledning.

På grund av de begränsningar som successivt skett i vårt arbetsområde och som redovisats i kapitel 2 är det enligt vår uppfattning inte möjligt för oss att ta ställning till det konkreta innehållet i länsskolnämndernas kommande verksamhet och organisation. Länsskolnämndsutredningen ansåg för sin del att vissa regionala planeringsuppgifter med fördel skulle kunna överföras från nämnderna till länsstyrelserna. Eftersom länsskolnämndernas väsentligaste planeringsuppgifter för närvarande avser gymnasieskolan, och eftersom denna nu utreds av gymnasieutredningen, har vi inte närmare kunnat gå in på dessa frågor. Gymnasieutredningens överväganden kan komma att påverka uppgiftsfördelningen i fråga om den regionala skolplaneringen på länsplanet.

Uppgiftsfördelningen i fråga om myndighetsutövande och förvaltande funktioner mellan central och regional statlig skoladministration kommer att utredas av den i nästa avsnitt föreslagna organisationsutredningen. Denna bör därvid överväga vilket organ på regional nivå som skall svara för dessa arbetsuppgifter.

8.4 Genomförande

För att förändringen av skoladministrationen skall accepteras krävs ett starkt medinflytande från den personal som nu arbetar inom skoladministrationen. För att åstadkomma en förändring som kan omfattas av de berörda krävs att arbetet hela tiden sker i samverkan med personalen och dess organisationer. Förändringen kan självfallet inte genomföras i ett slag. Arbetet kommer att

behöva ske stegvis och sträckas ut över tiden.

Genom en bred och djup medverkan i förändringsarbetet tillgodoförs detta även den kunskap som personalen har. En del anställda kommer att känna sig hotade av utvecklingen. Det gäller därför att man i en förändrings- och utvecklingsplan för personalen erbjuder alternativ som upplevs som positiva av de berörda. En omvandling av den statliga skoladministrationen i enlighet med vad vi här har framfört torde komma att innebära en successiv omfördelning av resurserna från central till regional nivå. Personalplaneringen, som bl. a. kommer att omfatta en rad utbildningsaktiviteter, blir en förhandlingsfråga mellan parterna.

Förändringen innebär som vi tidigare framhållit att skoladministrationen, speciellt länsskolnämnderna förutsätts komma att få ett förhållningssätt som är serviceinriktat och stödjande till skolverksamheten. Detta innebär att förändringen av skoladministrationen inte blir en fråga enbart för de allmänna samhällsintressena (stat och kommun) och för personalen inom den statliga skoladministrationen. Personalen ute i skolorna bör också, direkt och genom sina personalorganisationer, ges möjlighet att deltaga i och påverka förändringsarbetet inom den centrala och regionala skoladministrationen.

Organisationen av den regionala respektive centrala skoladministrationen bör, mot bakgrund av våra utvecklingslinjer och ovanstående villkor för förändringsarbetet, utformas successivt av en parlamentariskt förankrad organisationsutredning med inslag av lämplig intresserepresentation. Direktiven för utredningen bör vara så utformade att genomförandet av förändringen kan ske med ett minimum av parlamentariska och departementala ingrepp i förändringsarbetet. Genomförandet bör i stället ske i nära samverkan med SÖ och länsskolnämnderna. Utredningen torde behöva arbeta under flera år och successivt pröva de administrativa och organisatoriska konsekvenserna av riksdagens utbildningspolitiska beslut.

Det kan vara svårt att med en gång uttrycka alla krav i de första direktiven. Troligtvis måste utredningen arbeta i en dialog med departementet och successivt underställa regeringen sina förslag. Organisationsutredningens direktiv för de olika stegen i utvecklingsprocessen bör uttrycka det politiska systemets inflytande på förändringsarbetet bl. a. genom att, allt eftersom underlag härför blir tillgängligt, fastställa gränsen mellan statliga och kommunala administrativa åtaganden respektive mellan central och regional statlig organisation, de olika nivåernas handlingsutrymme och samverkan mellan dessa. Vidare bör förvaltningens arbetssätt i förhållande till det politiska systemet, skolverksamheten och samhället i övrigt anges. I direktiven för organisationsutredningen bör även anges de ramar som utredningen bör arbeta inom beträffande myndigheternas ledning och inre struktur, arbetsfördelning, ansvars- och befogenhetsfördelning, kompetensstruktur etc, dvs. organisationens indelning i huvudenheter.

Förändringstakten kommer att vara starkt beroende av hur snabbt utvecklingen av en ny organisation och ett ändrat arbetssätt kan drivas med hänsyn till andra utredningar och förhandlingar med personalorganisationerna. Erfarenheten visar att detta tar tid, speciellt vid en omvandling av den karaktär som det kan bli fråga om här. Förändringsarbetet kan komma att behöva stöd av utomstående handledare och rådgivare.

Redan nu bör SÖ och länsskolnämnderna undersöka vilka beslut och vilket

ansvar som med snar verkan kan decentraliseras till länsskolnämnd respektive skola och kommun bl. a. mot bakgrund av SIA-reformen och en kommande ny läroplan för grundskolan. Successiva överföringar av sådan art underlättar det framtida förändringsarbetet. En stor del av detta förändringsarbete bör kunna tas upp till behandling inom SÖ:s och nämndernas ordinarie verksamhetsplanering. Den fortlöpande verksamhetsvärderingen och verksamhetsplaneringen bör även kunna successivt omfatta en belysning av den statliga skoladministrationens framtida roll i enlighet med intentioner hos SSK, gymnasieutredningen och andra utredningar. Sådana diskussioner bör kunna höja beredskapen inför kommande organisationsförändringar. En förstärkning av SÖ:s styrelse med parlamentariker bör kunna ge SÖ bättre förutsättningar för att fortlöpande pröva och förändra skoladministrationen och organisationen till följd av riksdagens och regeringens utbildningspolitiska beslut.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer

1. Av *Hans Nyhage*

I kapitel 5, Skolans personal, förordar utredningens majoritet, att alla tjänster inom skolväsendet, för vilka nu ej råder kommunal tillsättning, dvs. skolchefer, rektorer, studierektorer samt ordinarie lärare, skall tillsättas av kommunen. Jag kan inte ansluta mig till detta förslag utan anser, att nu gällande bestämmelser skall kvarstå. Den nuvarande ordningen har vuxit fram efter ett starkt engagemang från personalorganisationernas sida. De svårigheter med dubbelt huvudmannaskap, som åberopas i betänkandet, anser jag inte vara av den karaktären, att de motiverar att ett i huvudsak väl fungerande system raseras. Decentraliseringen av beslutsfunktionerna, när det gäller den direkta skolverksamheten, försvåras enligt min mening inte och kan genomföras utan att en förändring av huvudmannaskapsfrågorna för personalen åstadkommes.

2. Av *Bert Stålhammar*

Ansvaret för skolchefsfunktionen bör enligt min uppfattning överföras till kommunen enligt den modell och av de skäl som redovisas i alternativ 1.

Den reform av grundskolans inre arbete och organisation som just nu är under genomförande som ett resultat av SIA-beslutet utgör ytterligare ett starkt argument för en "kommunalisering" av skolchefsfunktionen.

SIA-reformen innebär således bl. a. att skolans verksamhet skall präglas av en helhetssyn på och erbjuda en helhetsomsorg av eleven.

Lektioner, fritidsverksamhet av formellt eller informellt slag, individuellt arbete, studiebesök, praktisk yrkesorientering allt skall tillsammans utgöra den totala utvecklings- och fostransmiljö – som eleven befinner sig i.

Den traditionella uppdelningen mellan lektioner och fritid under skoldagen kommer att avlösas av ett system, där eleverna får tillfälle att under ledning av och i samarbete med vuxna delta i olika former av verksamhet.

Oavsett om denna verksamhet består av lektioner i traditionell bemärkelse, hobby eller frihetsaktiviteter, kommer dessa att ha en "utbildande funktion" dvs. de ger eleven tillfälle att lära sig – tillägna sig – kunskaper, färdigheter, attityder och värderingar av olika slag.

Sett ur detta perspektiv kommer fritidsverksamheten och det som i bland något oegentligt kallas social utveckling att ha en allt större betydelse.

Den uppdelning mellan en kommuns olika verksamhetsområden för barn och ungdom som nu görs mellan skola, fritid, kultur och social omsorg kan således snart visa sig vara ett svårt hinder för att man skall kunna förverkliga målet om en total och samordnad omsorg om eleven.

De nuvarande statliga bestämmelserna om inrättande av skolchefstjänster liksom skolchefsansvars- och befogenhetsområde kan försvåra för den kommun som vill finna nya former för organisation av sin ungdomselevinriktade verksamhet.

Det bör i framtiden t. ex. kunna bli vanligt att under skolchefens ansvarsområde lägga också väsentliga delar av sådan verksamhet som direkt berör eleverna men i dag sorterar under andra kommunala förvaltningar.

Mot denna bakgrund, liksom av skäl som redovisats tidigare i texten, anser jag sålunda att ansvaret för skolchefsfunktionen bör överföras till kommunen enligt den modell som presenteras i alternativ 1.

Särskilda yttranden

1. Av *Hans Nyhage*

SSK-utredningens arbete har under hand kommit att påverkas och utvecklas på ett enligt min mening otillfredsställande sätt. Orsakerna härtill är flera och av extern karaktär. Stora och betydelsefulla områden, som utredningen enligt sina direktiv och tilläggsdirektiv haft att handlägga, har således överflyttats på andra utredningar. Detta gäller t. ex. gymnasieskolan, särskolan och specialskolan, vilka samtliga nu är föremål för utredning i annat sammanhang. Vidare utreder såväl folkbildningsutredningen som komvuxutredningen frågor, som berör SSK-utredningens arbete, främst rörande skoladministrationen.

Utredningsarbetet har därför i första hand kommit att gälla grundskolan. Men även här har sedan direktiven skrevs förutsättningarna ändrats på ett påtagligt sätt. Sålunda har så sent som innevarande år ett nytt statsbidragssystem trätt i kraft. Vidare har SÖ lagt fram förslag om en reviderad läroplan. Det angelägna i att nu diskutera ett nytt statsbidragssystem utan minsta erfarenhet av hur det nyligen införda systemet fungerar kan verkligen ifrågasättas. I än högre grad gäller detta läroplansfrågan, där utredningen vidareutvecklar SÖ-förslaget, vilket enligt min mening inte kan komma att förverkligas i sin nuvarande utformning.

Det är uppenbart att de ändrade förutsättningar som kommit att gälla för utredningen på här angivna områden också påverkat möjligheterna att lägga fram konkreta förslag beträffande skoladministrationen. I särskilt hög grad gäller detta frågan om länsskolnämnderna, där utredningen helt tvingas avstå från att ta ställning till verksamhet och organisation. Det gäller också i betydande omfattning organisationen och utformningen av det centrala ämbetsverket.

Möjligheterna för utredningen att på ett tillfredsställande sätt fullgöra sin huvuduppgift – att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

inom skolområdet – har alltså omintetgjorts på grund av vad som inträffat på skilda områden under utredningsarbetets gång. Under förevarande omständigheter anser jag det därför vara viktigt att fastslå, att utredningens nu föreliggande slutbetänkande i huvudsak skall betraktas som ett diskussionsunderlag i ett fortsatt utvecklingsarbete.

I kapitel 3, En ändrad ansvarsfördelning, uttalar utredningen, att en förändrad ansvarsfördelning på skolans område bör leda till att kommunerna ges ett fullständigt ansvar för skolans drift. Nu gällande centrala och regionala beslutsfunktioner skall decentraliseras till kommunen. Med undantag av vad jag i särskild reservation anför beträffande huvudmannaskapet för skolans personal och därmed sammanhängande frågor, har jag i princip anslutit mig till denna uppfattning. Enligt min mening kan betydande förbättringar åstadkommas inom svenskt skolväsen genom att de människor, som är direkt engagerade i verksamheten på det lokala planet, ges ökade befogenheter och därmed ökat ansvar. Det finns emellertid anledning att understryka, att en decentralisering i sig själv ej enbart medför givna fördelar. Ett kommunalt övertagande av driftansvaret för skolan får inte innebära att kravet på ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard i enlighet med utredningens definition åsidosättes. Decentraliseringen får alltså inte leda till att en rad skilda lokala skolsystem utvecklas.

I kapitel 4, Ramtimplan och översiktliga kursplaner för grundskolan, diskuterar utredningen läroplansfrågor med utgångspunkt uteslutande från det förslag till reviderad läroplan, som SÖ lagt fram innevarande år. Detta finner jag vara anmärkningsvärt med anledning av att vi ingenting vet om hur den nya läroplanen – förslaget är f. n. ute på remiss – i verkligheten kommer att vara utformad. Systemet med ramtimplaner anser jag emellertid vara riktigt. Det är därför viktigt, att den av utredningen aktualiserade försöksverksamheten kommer till stånd. Det är emellertid viktigt att påtala, att timplanens minimitider inte får utnyttjas till att göra ekonomiska besparingar. Den pedagogiska resurs, som genom detta system kan komma att frigöras, skall till fullo användas för kvalitetsstärkande pedagogiska ändamål, vilka bör komma samtliga elever till del.

I kapitel 7, Kommunal skoladministration, har utredningens majoritet uttalat, att nu gällande bestämmelser i skolförordningen beträffande skolchefer, rektorer och studierektorer skall utgå och ersättas med en enkel föreskrift om skolchef resp. rektor. I konsekvens med mitt ställningstagande till frågan om skolans personal kan jag inte ansluta mig till vad utredningsmajoriteten här föreslår. Enligt min mening skall alltså skolförordningens nuvarande bestämmelser alltfort kvarstå.

2. Av *Johan Rådmark,* Sveriges Elevers Centralorganisation, *Johnny Nilsson,* Elevförbundet

Efter 6 års utredningsarbete lägger SSK-utredningen nu äntligen fram sitt slutbetänkande. Utredningen har under sitt arbete engagerat inte mindre än 108 personer. Denna siffra omfattar då utredningens ordförande, huvudsekreterare, ledamöter och experter. Utredningens långvariga arbete har kostat mycket pengar.

Mot denna bakgrund anser elevorganisationerna det vara både sorgligt och

löjeväckande att utredningens slutgiltiga betänkande inte innehåller mer än vad det gör. Allt sedan utredningen tillsattes, har många olika intressegrupper, inte minst eleverna, haft stora förväntningar på vad utredningen en gång skulle komma att föreslå. Nu innehåller betänkandet tyvärr mestadels bara diskussioner om möjliga utvecklingslinjer i framtiden. Det riktiga hade varit betydligt mer långtgående konkretiseringar och förslag, som i enlighet med utredningens direktiv hade kunnat leda till ytterligare decentralisering på skolans område med syfte att öka såväl elevernas som föräldrarnas och kommunernas inflytande över skolverksamheten.

Elevorganisationernas principiella uppfattning är att kommunerna bör få ett samlat ansvar över skolans verksamhet – även tjänstetillsättning – då detta väsentligt skulle underlätta för kommunerna att samordna all barn- och ungdomsverksamhet. Det finns i dag inte sällan vattentäta skott mellan exempelvis skolans verksamhet och fritidsverksamheten i en kommun. Dagens situation, med ett splittrat huvudmannaskap, leder ofta till sporadiska kommunala insatser på skilda områden. Detta resulterar i sin tur i såväl resursslöseri som brist på god överblick över den totala ungdomsverksamheten inom kommunerna.

De tilläggsdirektiv som utredningen fick vid årsskiftet 1976/77 uttalade klart att utredningen skulle lägga fram förslag till hur ett ökat elevinflytande skulle organiseras. Omfattande försöksverksamhet – som elevorganisationerna medverkat i – kring olika modeller för detta har bedrivits i Uppsala kommun. Ändå stannar utredningen vid att i högst okontroversiella ordalag enbart diskutera det förslag till inrättande av skolnämnder, som utbildningsdepartementet presenterade hösten 1977. Detta är på alla sätt otillfredsställande. Elevinflytandefrågan är, och kommer också fortsättningsvis att vara omdiskuterad. Det hade varit på sin plats att utredningen diskuterat de förslag om inrättande av förhandlings-, informations- och initiativrätt för de elevfackliga organisationerna på kommunalplanet som förts fram i debatten, liksom vad ett genomgripande demokratiskt tänkande i skolan med nödvändighet måste innebära för arbetet i klassrummen. Skoldemokrati och elevinflytande handlar inte bara om hur man utser elevrepresentanter till vissa nämnder. En förverkligad demokratisk skola har djupgående konsekvenser för såväl arbetssätt och stoffval som elevernas delaktighet i beslut rörande skolans totala skötsel och ekonomi.

Det bör understrykas att vår mening inte är att det är utredningens sekretariat som skall anklagas för vad vi vill kalla utredningens kapitala misslyckande. Ansvariga för detta är snarare de politiker som bit för bit ryckt undan den fasta grund som utredningen en gång kunde sägas stå på. Utredning efter utredning, och därtill en rad arbetsgrupper, har successivt fått överta många av SSK-utredningens viktiga utredningsuppdrag och i vissa fall färdigställda förslag. Detta har fått till följd att de nu i många sammanhang utredda problemområdena totalt sett saknar sammanhang, och att en total överblick över vad som en gång var SSK-utredningens utredningsuppdrag inte går att få idag, utom möjligen för dem som jobbar i utbildningsdepartementet. Saken blir inte heller bättre av att ansvariga politiker i utredningens slutskede har uttryckt att utredningen skall forceras och sedan sopas under mattan.

3. Av *Lillemor Mundebo,* SACO/SR, *Lennart Larsson,* TCO, *Ove Engman,* LR, *Lars-Erik Klason,* SFL, *Hilding Eriksson,* Skolledarförbundet, *Inga Lindstedt-Piltz,* SHSTF, *Emil Stetler,* SACO/SR-föreningen vid SÖ, *Hans Hellers,* SL.

Direktiven till SSK-utredningen skrevs för 6 år sedan. När utredningen nu lägger fram sitt slutbetänkande har utvecklingen i flera avseenden helt förändrat grundförutsättningarna för de direktiv som gavs.

Vi har primärt betraktat SSK-utredningen som en skolpolitisk utredning, där det övergripande syftet har varit att ytterligare förbättra arbetssituationen i skolan, såväl för personal som elever. Detta skulle möjliggöras bl. a. genom att ge personalen större inflytande på organisation och resursfördelning. När vi nu granskar det förslag, som utredningens majoritet tagit ställning för, konstaterar vi att det inte finns ett klart samband mellan utredningens ställningstagenden och möjligheterna att åstadkomma en bättre fungerande skola. Vi anser inte att det förhållandet, att kommunerna själva skulle tillsätta skolchefer, övriga skolledare och lärare skulle innebära en förbättrad arbetssituation i de enskilda skolorna och klassrummen.

Vi anser inte heller att förbättringar i skolans arbetssituation följer av att skolchefer, övriga skolledare och lärare får kommunalt reglerade anställningsvillkor.

Det finns risk att det utbildningspolitiska mål, som vi samtliga är ense om – kravet på en likvärdig utbildningsstandard och ett enhetligt skolsystem – skulle motverkas av utredningens förslag. Vårt påstående styrks av utvecklingen inom barnomsorgen, där av riksdagen fattade beslut rörande verksamhetens målsättning – såväl kvalitativt som kvantitativt – inte på långt när kunnat realiseras på ett acceptabelt sätt i samtliga kommuner. På grund av det kommunala driftsansvaret har vi fått en synnerligen ojämn standard i vår barnomsorgsverksamhet.

Vi kan heller inte acceptera vad som synes vara utredningsmajoritetens förutsättning för förslagen: att decentralisering alltid har positiva värden. En decentralisering för dess egen skull leder, som vi redovisat ovan, till utomordentligt negativa konsekvenser för skolväsendet. Den nuvarande statliga regleringen av skolväsendet har inte tillkommit av en slump. Den bygger på uppfattningen att skolväsendets betydelse för individ och samhälle är ett riksintresse exempelvis ifråga om skolorganisation, pedagogiskt innehåll och den personal som har att söka förverkliga de uppställda målen. Det borde ha legat nära till hands för utredningen att göra en analys och en värdering av fördelarna med nuvarande system. Man har nu i stället koncentrerat sig på att finna nackdelar mot bakgrund av en förhoppningsfull syn på effekterna av det egna förslaget.

Vi vill också framhålla att när direktiven skrevs 1972 var det ekonomiska läget i kommunerna väsentligt bättre än 1978. Kommunernas intresse för att överta hela ansvaret för skolverksamheten var vid denna tidpunkt enligt vår uppfattning också förknippat med beredskapen att ta ett ökat ekonomiskt ansvar. Denna situation föreligger inte alls 1978. Kommunalekonomiska utredningens arbete visar att kommunerna inom överskådlig tid saknar möjligheter till ökade ekonomiska åtaganden för skolverksamheten.

Den 1 juli 1978 genomfördes, i enlighet med riksdagsbeslut i anledning av

SIA-utredningen, ett förbändrat statsbidragssystem för grundskolan. Vidare försiggår ett omfattande remissarbete beträffande förslag till läroplan och timplan för grundskolan. Dessutom arbetar gymnasieutredningen med en översyn av gymnasieskolans organisation. Att i detta läge – utan att några erfarenheter har vunnits av de reformer som nu genomföres – störa skolverksamheten med nya beslut om långtgående förändringar, anser vi oklokt och olämpligt.

En förutsättning för att utredningens förslag skall kunna genomföras är attparterna i en lång rad frågor, som gäller personalens villkor, blir överens i förhandlingar. Därvid kan konstateras att utredningens förslag förutsätter förändring av huvudavtalssituationen samt även kollektivavtal i en mängd för personalen väsentliga frågor rörande anställningsvillkoren. För att sådana avtal skall kunna träffas måste parterna vara överens.

Vi, som undertecknar detta särskilda yttrande och som företräder SACO/SR, TCO och berörda förbund inom dessa organisationer konstaterar att förslagen från personalsynpunkt får följder som ej kan accepteras. Därmed saknas grund för en överenskommelse parterna emellen enligt utredningens förslag. Vi avvisar förslagen och yrkar att de inte skall föranleda några åtgärder.

4. Av *Anna Rinman-Carlsson*

Utredningen har inte tagit närmare ställning till länsskolenämndernas eller SÖ:s framtida organisation eller funktioner utan endast antytt färdriktningen. Genom att utredningsarbetet i denna del i stället kommer att utföras av en särskild organisationsutredning får berörd personal större möjligheter att påverka resultatet. Vissa formuleringar synes tyda på att utredningens majoritet ansett att de icke-pedagogiska delarna av de statliga myndigheterna skulle kunna väsentligen minskas, en slutsatssom jag för min del anser vara förhastad. Inte heller anser jag att det är säkert att man bör omfördela personalresurser från central till regional nivå. Tvärtom bör den antydda utvidgningen av vissa av SÖ:s funktioner ge denna myndighet goda möjligheter att erbjuda nya arbetsuppgifter åt sådan personal som annars skulle ha blivit övertalig på grund av bortfall av uppgifter.

För att underlätta SÖ-personalens anpassning till nya uppgifter bör medel ställas till förfogande, så att var och en kan få den fortbildning eller hjälp med omskolning som kan behövas. Motsvarande gäller för personalen på länsskolnämnderna. På så vis skulle ingen bland den statligt anställda skoladministrativa personalen på SÖ eller länsskolnämnderna behöva mot sin vilja ställas utanför de ombildade nya myndigheterna.

Dessa statliga myndigheters uppgifter kommer enligt utredningen bl. a. att ändras så att utvärdering till stor del kommer att ersätta tillsyn och kontroll. Dessa senare funktioner kommer så vitt jag förstår ändå inte att försvinna utan de byter namn och byggs in i utvärderings- och utvecklingsarbetet. Arbetsuppgifterna kommer alltså till stor del att finnas kvar men delvis i annan form än hittills. En tyngdförskjutning från styrning med centralt eller regionalt utfärdade anvisningar till handledning och rådgivning innebär minskad byråkrati som både mottagarna och den skoladministrativa personalen i flertalet fall torde komma att hälsa med tillfredsställelse. Anvisningar

kommer dock inte att kunna undvaras helt. Eftersom skolledar- och lärartjänsterna väntas förbli statligt reglerade är det naturligt att för anställningsfrågor på detta tekniskt sett komplicerde område fortsätta att arbeta med centrala anvisningar, vilka här har en nyttig funktion som syftar till att hjälpa de lokala myndigheterna.

Så vitt jag kan förstå måste även i fortsättningen större delen av det arbete som nu utförs på SÖ:s administrativa avdelning ligga kvar hos den nybildade centrala myndigheten, med tanke på att skolledar- och lärartjänster förblir statligt reglerade och lönekostnaderna för dessa även i framtiden kommer att bestridas med statliga medel. De tjänstemän inom verket som nu sysslar med tjänstetillsättningar inom skolväsendet kommer troligen, sedan tillsättningsordningen decentraliserats, att vara sysselsatta med att handlägga besvärsärenden, vilka kan förmodas kraftigt öka i antal. De som arbetar med meritvärdering, behörighetsprövning, lönefrågor och andra avtalsfrågor torde inte i en framtid komma att få minskade uppgifter. Inskränkningar kan väntas endast i fråga om administreringen på statsbidragssidan.

Utredningen har uttalat att den nya centrala myndigheten kommer att kräva en flexibel organisation. Bakom denna term kan dölja sig både positiva och negativa tankegångar. Det råder ingen tvekan om att den nuvarande utprägladt hierarkiska organisationen många gånger direkt försvårar arbetet och dämpar personalens initiativlust, vilket får negativa återverkningar inom skolväsendet. En nedbrytning av det hierarkiska systemet så gott detta nu låter sig göra inom ett statligt verk är därför önskvärt. Om utredningen med begreppet flexibilitet menar detta och därtill ett system som medför att arbetsuppgifter och funktioner snabbt kan ändras alltefter behov, finns intet från personalsynpunkt att invända. Om utredningen däremot åsyftar ett system där man har endast en mindre organisation av fasta tjänster och för övrigt tillgodoser sitt arbetskraftsbehov genom att köpa tjänster från konsultfirmor eller andra utomstående organisationer, ställer jag mig givetvis helt avvisande till förslaget. Ett sådant system där anställningen blir helt opersonlig är oförenligt med de krav på socialt ansvarstagande som man kan ställa på en statlig arbetsgivare. Länsskolnämnderna och den nya centrala myndigheten bör var och en ha en väl tilltagen organisation av fasta tjänster inom vilken flexibilitet kan råda. Personalen bör alltså ha trygghet i anställningen som ett tillsvidareförordnande utan tidsbegränsning innebär.

Vad SÖ beträffar delar jag utredningens åsikt att man bör kunna avskaffa den indelning efter funktioner som verket nu har. Varje avdelning tenderar att fungera som ett verk för sig. Avdelningsvis renodlar var och en sitt synsätt alltefter sina olika utgångspunkter och arbetar ibland utan att tillräckligt samråda med andra utanför avdelningen, vilket i vissa fall leder till onödigt dubbelarbete och kompetenskonflikter. Samtidigt tar samråd över avdelningsgränserna mycket tid och försvåras av den hierarkiska ordningen som utgör hinder för informella kontakter. Det är också svårt både för SÖ-tjänstemän och utomstående att veta vilka personer inom verket som skall kontaktas i en viss fråga. Därför vore en indelning efter utbildningsområden med möjlighet att bilda projektgrupper över avdelningsgränserna i längden mer tillfredsställande både för avnämarna och personalen. Den helhetssyn på skolfrågorna som ibland gått förlorad skulle därigenom kunna återställas.

Men lika viktigt som det är att finna en lämplig organisation är det att komma fram till goda arbetsformer som leder till att personalens kapacitet väl tillvaratas. Bl. a. bör all personal i högre grad än vad som nu är fallet genom täta besök i skolorna kunna skaffa sig direkta praktiska erfarenheter från skolområdet.

Utredningen har ansett att de regionala uppgifterna inom skolväsendet på sikt kommer att bli starkt förändrade. Länsskolnämnderna kommer då att utvecklas till att bli regionala pedagogiska resurscentra. I anslutning härtill vill jag påpeka att nämndernas myndighetsutövande funktion inte kan väntas i väsentlig grad minska. Med hänsyn bl. a. till att uppgiften att lägga ut utbildningsplatserna i gymnasieskolan väntas bli delegerad från SÖ till regional nivå kommer nämnderna att tillföras nya administrativa besluts- och samordningsuppgifter. Det är allmänt känt att det finns vissa risker med att alltför hårt skilja ut pedagogiska uppgifter från sådana av icke-pedagogiskt slag. De som sysslar med myndighetsutövning eller allmänt administrativt arbete tillförs genom detta ständigt ny information om förhållandena på skolområdet som det är viktigt även för myndigheternas pedagogiska expertis att känna till. Pedagoger och övriga administratörer kan bäst berika varandras arbete om de får arbeta sida vid sida inom myndigheten. Detta gäller såväl länsskolnämnderna som SÖ.

Vad slutligen rör den personalpolitik som förs med anledning av denna och tidigare utredningar vill jag göra berörda myndigheter och tjänstemän uppmärksamma på följande. Alltsedan länsskolnämndsutredningen lagt sitt förslag har personalen vid nämnderna fått känna av vad det vill säga att vid ansökningar om ökad medelstilldelning för tjänster, utrustning m. m. ständigt mötas av samma besked – att medelsökning inte kan beviljas därför att man måste avvakta resultatet av pågående utredningar. Detta har för personalen medfört stora påfrestningar. På SÖ har man börjat vakantsätta befordringstjänster i mellanlönegraderna som på grund av tillfälliga avgångar, pensioner eller dylikt blivit lediga. Detta drabbar personalen på två sätt. De ofta redan betungade tjänstemän som i organisationen befinner sig i närheten av en sådan ledig tjänst får ta på sig de ytterligare arbetsuppgifter som blivit över på grund av den uppstådda ledigheten. Dessutom minskar befordringsmöjligheterna. Det kan inte gagna SÖ:s verksamhet eller jämställdhetsarbetet bland SÖ:s personal att man utan plan vakantsätter befordringstjänster och för en flerårsperiod minskar utvecklingsmöjligheterna för personalen. Skall man vakantsätta tjänster i verket är det givetvis tjänsterna i bottenlönegraderna som man bör söka komma åt. SÖ har gott om sådana, eftersom SÖ är ett äldre verk där löneutvecklingen släpar kraftigt efter. Om personalen skall kunna vara positiv till decentraliseringssträvandena och den kommande omorganisationen bör en ny typ av personalpolitik tillämpas.

Bilaga 1 Utredningens direktiv

Direktiv för sakkunniga med uppgift att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m. m.

Chefen för utbildningsdepartementet statsrådet Carlsson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *utredning rörande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m. m.*

1. Genom den omfattande reformering av skolväsendet som ägt rum under de senaste decennierna har den nuvarande utformningen av grundskola och gymnasieskola lagts fast. Man bör enligt min mening räkna med att det genomgripande yttre reformarbetet av ungdomsskolan nu är avslutat för den framtid som i dag kan överblickas. För skolväsendets del gäller det nu, som jag ofta framhållit, att söka ännu bättre vägar för att få *alla* barn och ungdomar att uppleva skolarbetet stimulerande och undervisningen meningsfull. Detta är en huvuduppgift för utredningen om skolans inre arbete.

Sedan lång tid tillbaka har diskussion pågått om uppgiftsfördelningen mellan statliga och kommunala organ när det gäller samhällsverksamheten i stort. Den år 1970 tillkallade länsberedningen har bl. a. att överväga uppgiftsfördelningen i stort mellan stat och kommun, mellan primär- och sekundärkommuner inbördes samt inom den statliga sektorn mellan centrala och regionala organ. Enligt beredningens direktiv bör som en första utgångspunkt gälla att primärkommunerna – i enlighet med den till år 1974 genomförda kommunindelningsreformen – även framdeles skall svara för betydelsefulla samhällsuppgifter och i ökad utsträckning kunna aktivt medverka i samhällsbyggandet. Också i debatten om skolan uppmärksammas ofta frågan om avvägningen mellan centralt, regionalt och lokalt inflytande i frågor som rör grundskolan och gymnasieskolan. Inom utbildningsdepartementet har ett utredningsarbete pågått i vilket bl. a. företrädare för Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet medverkat. Detta arbete har resulterat i två diskussionspromemorior, Hyresbidrag per elev och år (Ds U 1970:12) och Statligt driftbidrag till skolväsendet (Ds U 1971:3). Promemoriorna har remissbehandlats. I den sistnämnda promemorian framhålls bl. a. att skolväsendets organisation, lärarresursåtgång och personalrekrytering regleras mycket ingående av bestämmelser som statliga myndigheter fastställer. Kommunernas frihet är i dessa avseenden begränsad, även om deras möjligheter att påverka den pedagogiska verksamheten i grundskolan utvidgats under de senaste åren. I promemorian erinras vidare

om de samband som finns mellan statsbidragssystemet och andra bestämmelser för skolverksamheten. Vill man väsentligt vidga kommunernas frihet att bestämma över skolans angelägenheter, bör man därför – det är slutsatsen i promemorian – rikta in intresset mot de bestämmelser som i olika former styr skolan.

2. Remissbehandlingen av promemorian om statligt driftbidrag till skolväsendet visar på en stark önskan hos en rad remissinstanser att nå fram till sådana bestämmelser för skolväsendet, vilka minskar omfånget av den centrala styrningen och ökar varje enskild kommuns möjligheter att påverka hela skolverksamheten.

Frågan om avvägningen mellan statligt och kommunalt inflytande på skolområdet har aktualiserats även av skolöverstyrelsen i två framställningar under senare tid. Med skrivelse den 22 november 1971 har överstyrelsen lagt fram förslag om förenkling av handläggningen av skolbyggnadsärenden. Denna skrivelse bereds f. n. i utbildningsdepartementet. I skrivelse den 1 december 1971 har överstyrelsen föreslagit en utredning rörande verkets organisation m. m. I den senare skrivelsen framhålls bl. a.

"Som ett led i en bedömning av vad som bör vara det centrala i SÖ:s inriktning och arbetsuppgifter bör ingå en undersökning av hela det regelsystem som bestämmer ansvars- och arbetsfördelning mellan de centrala, regionala och lokala skolmyndigheterna. Syftet bör vara att i ännu högre grad än som redan skett befria det centrala verket från löpande, förvaltningsmässiga uppgifter. I vad mån uppgifter och ansvar bör förläggas till kommunerna eller till regionala, statliga myndigheter är en fråga som från vissa utgångspunkter redan behandlas inom länsskolnämndsutredningen. Det bör dock nu, sedan den organisatoriska uppbyggnaden av skolan i huvudsak genomförts vad den nu aktuella tiden beträffar, även från andra utgångspunkter undersökas hur kommunernas befogenheter i fråga om skolans verksamhet kan ökas. Bl. a. bör det med hänsyn till den ökade samordningen mellan skolan och andra kommunala aktiviteter – ungdomsverksamhet, lokal kulturaktivitet, fritidsverksamhet för alla åldrar m. m. – vara angeläget att de lokala myndigheternas ansvar och befogenheter vidgas.

I detta sammanhang bör också nämnas att en förläggning till det lokala planet av vidgade befogenheter och större möjligheter till åtgärder och initiativ bör kunna skapa goda förutsättningar för att de som arbetar i skolan, anställda och elever, ännu mer aktivt skall bli engagerade i arbetet på skolans utveckling."

Jag vill slutligen nämna att Svenska kommunförbundet i en till Kungl. Maj:t den 3 januari 1972 inkommen framställning förordat vissa konkreta ändringar i gällande regelkomplex på skolans område, vilka syftar till vidgad kommunal självbestämmanderätt.

Vad som anförts i promemorian om statligt driftbidrag till skolväsendet och av remissinstanserna liksom i skolöverstyrelsens och Svenska kommunförbundets skrivelser utgör starka skäl för att undersöka möjligheterna att komma fram till ett regelsystem för grundskolan och gymnasieskolan som i väsentligt ökad grad låter kommunerna och deras skolstyrelser ta ansvaret för skolans verksamhet. En utgångspunkt härvid bör vara att förutsättningar skapas för ett ökat inflytande också för skolans personal och elever på

organisatoriska och ekonomiska frågor vid den enskilda skolenheten. Härför har anförts både principiella och praktiska skäl. Skolväsendets organisation, lärarresursåtgång och personalrekrytering regleras f. n. ingående av bestämmelser som statliga myndigheter meddelat. Intresset av att ge medborgarna största möjliga inflytande över allmänna angelägenheter och av att bättre förankra skolans verksamhet i kommunerna samt av att skapa tillfällen till en rimlig anpassning av samhällts åtgärder efter skiftande lokala förhållanden är starka motiv för ökat kommunalt inflytande i dessa frågor. Ett praktiskt skäl som har anförts för en vidgning av kommunernas inflytande är att kommunsammanläggningarna i flertalet fall både ökar den ekonomiska bärkraften hos kommunerna och ger dem bättre förutsättningar att handlägga skolfrågor, för vilka central eller regional expertis hittills har utnyttjats. Det blir vidare allt mer nödvändigt än hittills att effektivt utnyttja befintliga resurser inom skolväsendet för att nå skolans mål. Ett alltför detaljerat, centralt beslutat regelsystem kan vara ett hinder i detta sammanhang. Jag vill framhålla att vid överväganden om omfördelning av beslutanderätt garantier givetvis måste skapas för att en eventuell decentralisering av statlig beslutanderätt också i praktiken kommer att på fältet innebära möjligheter till ett ökat lokalt ansvarstagande och inte motverkas genom centrala ingripanden i andra former. Vidare måste tillses att omfördelning av beslutanderätt i organisatoriska, administrativa och ekonomiska frågor inte får leda till att fördelarna med ett för hela landet enhetligt skolsystem går förlorade eller att för skolväsendet i dess helhet grundläggande principer inte upprätthålls.

Som framhålls i promemorian om statligt driftbidrag till skolväsendet – liksom av remissinstanserna – är det inte möjligt att utan ytterligare utredningsarbete förändra avvägningen mellan inflytandet för skolans huvudmän – kommuner och landsting – och för de statliga centrala och regionala utbildningsmyndigheterna. Särskilda sakkunniga bör nu tillkallas för att utföra detta utredningsarbete. Vad jag här förordat bör ses som ett vidareförande av de tankegångar jag utvecklat i direktiven till länsskolnämndsutredningen.

3. De sakkunnigas arbete bör inledas med en genomgång av hur och i vilken utsträckning statliga myndigheter f. n. övar inflytande över skolans verksamhet. De sakkunniga bör hålla sig underrättade om pågående utrednings- och försöksverksamhet, t. ex. den som bedrivs inom utredningen om skolans inre arbete.

Strävan att vidga det lokala inflytandet över skolans gestaltning i det praktiska livet gäller vägarna att förverkliga den av statsmakterna beslutade skolpolitiken. Skolans mål och innehåll ligger däremot fast. Genom utredningsarbetet åsyftas inga förändringar av skolsystemets struktur. Den grundläggande principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard för landets alla delar får inte ändras.

Läroplanernas allmänna mål och riktlinjer bör alltjämt, liksom innehållet i undervisningen, fastställas av statsmakterna. Även timplanerna bör regleras centralt men de sakkunniga bör således vara oförhindrade att gå vidare på den väg som statsmakterna slagit in på genom 1968 års beslut om revidering av läroplan för grundskolan (prop. 1968:129, SU 179, rskr 366) och låta kommunerna göra jämkningar i timplanerna. En prövning av resurstimme-

systemet hör också till de frågor som bör behandlas. Vidare bör utredningen beakta de erfarenheter som kan vinnas inom utredningen om skolans inre arbete vad gäller behov av flexibel användning av olika personalresurser.

Kärnpunkten i de sakkunnigas arbete blir att nå den för skolans arbete mest gynnsamma avvägningen mellan å ena sidan behovet av centrala bestämmelser för att säkerställa förutsättningar för att förverkliga de för skolan fastställda målen och å andra sidan behovet av utrymme för de initiativ, åtgärder och ansvarstagande lokalt som också är en förutsättning för en väl fungerande skola. Utgångspunkten för att ändra fördelningen av ansvar är således önskemålet att skapa bättre betingelser för skolans verksamhet.

Uppgiften att undersöka möjligheterna för ett vidgat lokalt ansvarstagande för grundskolan och gymnasieskolan kan inte, som framgått av det föregående, isoleras från frågan om formerna för statens bidragsgivning till kommunerna. Om ansvaret för skolfrågorna i vad avser ekonomi och organisation inom givna ekonomiska ramar till betydande del förs över till kommunerna, bör detta förutsätta en omprövning av statsbidragssystemets utformning. En viktig uppgift för de sakkunniga bör därför vara att föra vidare det arbete med *statsbidragssystemet* som utförts inom utbildningsdepartementet. De utgångspunkter som angetts i departementspromemorian om ett nytt driftbidragssystem bör därvid beaktas. I första hand bör därvid undersökas lösningar som innebär att statsbidragen beräknas på även andra grunder än lönekostnaderna för lärarpersonalen. De sakkunniga bör utgå från att statens bidrag till skolkostnaderna vid ett nytt bidragssystem så långt möjligt bör vara av samma storlek som om existerande system tillämpats, dvs. en oförändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun. Jag vill här erinra om att den av finansministern tillsatta utredningen om kommunernas ekonomi enligt sina direktiv givits i uppdrag att undersöka olika frågor som har att göra med statens bidragsgivning till kommunerna. De resultat denna utredning kommer fram till påverkar självfallet de sakkunnigas arbete.

Genom nuvarande statsbidragssystem för skolväsendet sker i viss mån en anpassning av statsbidragets storlek till kommunernas skiftande förutsättningar att organisera skolverksamheten. Det är angeläget att en sådan anpassning görs möjlig även i ett nytt bidragssystem.

De sakkunniga bör även ange hur man i ett nytt läge beträffande centralt givna riktlinjer skall kunna följa upp och påverka genomförandet av statsmakternas beslut om skolväsendet.

En uppgift för de sakkunniga i samband med statsbidragsdiskussionerna bör vara att undersöka om det är möjligt att vid ett nytt statsbidragssystem föra över ökat ekonomiskt ansvarstagande till de enskilda rektorsområdena eller skolenheterna. Härigenom skulle man kunna uppnå ett ökat inflytande för de av undervisningen närmast berörda samt stimulera intresset hos dem för en riktig hushållning med befintliga resurser. Vad de sakkunniga här kan komma fram till bör få karaktären av enbart uppslag för kommunrna, eftersom det alltjämt bör vara en kommunal angelägenhet att avgöra i vilken utsträckning beslutanderätten i ekonomiska frågor bör delegeras inom kommunerna. De sakkunniga bör emellertid kunna exemplifiera hur det ekonomiska ansvaret för skolans verksamhet skulle kunna fördelas inom olika kommuntyper. I denna del av uppdraget bör de sakkunniga samverka med utredningen om skolans inre arbete.

Bestämmelserna om skolans personal är ingående och detaljerade. Bl. a. föreskrivs mycket preciserade regler för rangordning vid tillsättning av tjänst. De lokala myndigheterna får härigenom mycket små möjligheter att väga in egna erfarenheter vad gäller förtjänster och skicklighet vid tjänstetillsättningar. De sakkunniga bör överväga de nuvarande formernas lämplighet.

De utredningsfrågor jag här angett har ett mycket nära samband med *skolöverstyrelsens uppgifter och organisation*. Ändringar i skolans regelsystem påverkar givetvis överstyrelsens arbetsinriktning. Jag finner det därför naturligt att den av mig förordade utredningen tar upp verkets framtida uppgifter och organisation till prövning. Därvid måste naturligtvis den princip enligt vilken överstyrelsen bör organiseras ingående prövas. Prövningen bör ske mot bakgrund av hittills vunna erfarenheter. Det är här givetvis fråga om en förändring som inte omedelbart kan komma till stånd. Det kan dock inte uteslutas att mindre genomgripande ändringar i fråga om t. ex. avgränsningen av arbetsuppgifter kan aktualiseras tidigare, bl. a. som ett resultat av redan nu pågående utredningsarbete. Jag tänker därvid i första hand på länsskolnämndsutredningen men även på t. ex. arbetet inom kulturrådet och 1968 års utbildningsutredning. Jag vill framhålla att frågan om den framtida omfattningen och organisationen av provkonstruktionsverksamheten inom utbildningsområdet också bör prövas av de sakkunniga.

De sakkunnigas arbete har beröring med flera andra utredningar. Det gäller bl. a. om länsberedningen, utredningen om kommunernas ekonomi, utredningen om skolans inre arbete, länsskolnämndsutredningen. De sakkunniga bör givetvis hålla sig underrättade om arbetet inom dessa övriga utredningar och samråda med dem. Arbetet berör också skolväsendets personal. Personalens organisationer bör därför få ta del i utredningsarbetet genom särskild expertis.

De sakkunniga bör komma in med erforderliga förslag till författningar.

De sakkunnigas uppgifter blir som jag beskrivit dem omfattande och mångskiftande. De sakkunniga bör därför kunna lägga fram sina förslag successivt. En första del i de sakkunnigas arbete bör – sedan de sakkunniga kommit fram till ett mer principiellt ställningstagande i frågan om avvägningen av ansvaret för skolväsendet – kunna vara frågan om skolöverstyrelsens uppgifter och organisation.

På grund av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t bemyndigar chefen för utbildningsdepartementet

att tillkalla fem sakkunniga med uppdrag att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m. m.,

att utse en av de sakkunniga att vara ordförande,

att besluta om experter, sekreterare och annat arbetsbiträde åt de sakkunniga.

Vidare hemställer jag att Kungl. Maj:t föreskriver

att de sakkunniga får samråda med myndigheter samt begära uppgifter och yttranden från dem,

att ersättning till sakkunnig, expert och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394), om ej annat föreskrivs,

att kostnaderna för utredningen skall betalas från åttonde huvudtitelns kommittéförslag.

Tilläggsdirektiv 1

Statsrådet Hjelm-Wallén anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter *fråga om tilläggsdirektiv till utredningen om skolan, staten och kommunerna* och anför.

Genom beslut den 8 september 1972 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för utbildningsdepartementet att tillkalla sakkunniga för att utreda frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan. De sakkunniga som antagit namnet Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK) skulle enligt sina direktiv pröva bl. a. statsbidragssystemet.

Läsåret 1963/64 inleddes försöksverksamhet med klasser för döva och hörselskadade elever förlagda till det allmänna skolväsendet, s. k. externa klasser. Avsikten var att pröva möjligheten att ge dövundervisning på hemorten och därigenom låta eleverna bo kvar i sina hem då underlag fanns i en kommun för att anordna en dövklass. Enligt blind- och dövskoleutredningens betänkande (SOU 1964:61) Grundskola för blinda och döva borde de externa klasserna tills vidare organisatoriskt och pedagogiskt lyda under närmaste dövskola och undervisas av lärare med dövlärarutbildning. Det lokala skolväsendet borde tillhandahålla skollokaler, teknisk utrustning, undervisningmateriel, förbrukningsmateriel och skolmåltider, medan dövskolväsendet borde förutom lärare erbjuda erforderlig specialistvård. I prop. 1965:70 angående blind- och dövskoleväsendets organisation m. m. förordades att överenskommelser skulle träffas med vederbörande kommuner om anordnandet av externa klasser i de fall detta kunde anses lämpligt. Propositionens förslag godtogs av riksdagen (SU 1965:101, rskr 1965:275).

Stockholms skoldirektion, skolstyrelserna i Danderyd och Örebro samt Riksförbundet Döva Barns Målsmän m. fl. har vid olika tillfällen i skrivelser till skolöverstyrelsen anhållit om reglering av kostnadsansvaret för verksamheten. Man har därvid bl. a. hävdat att kostnaderna för externa klasser helt borde ligga på staten, i likhet med vad som gäller för specialskolan i övrigt, eftersom undervisning av gravt hörselskadade barn är en statlig angelägenhet. Med anledning av en av skolöverstyrelsen i skrivelse den 25 maj 1972 gjord framställning uppdrog Kungl. Maj:t den 29 juni 1973 åt statens förhandlingsnämnd att, med utgångspunkt i 1965 års beslut angående blind- och dövskoleväsendets organisation m. m. (prop. 1965:70, s. 29 och 56) föra förhandlingar med berörda kommuner rörande anordnandet av externa klasser tillhörande specialskolan.

I skrivelse den 21 augusti 1974 har statens förhandlingsnämnd till Kungl. Maj:t anmält att dessa förhandlingar slutförts samt att parterna enats om ett förslag till normalavtal mellan staten och respektive kommun beträffande anordnande av externa klasser tillhörande specialskolan. Som framgår av en protokollsanteckning till 9 § i detta normavtal har parterna förutsatt att uppsägning av avtalet tidigast skall behöva ske i samband med ett ställningstagande till SSK-utredningens kommande förslag.

Staten har av ålder ansetts böra svara för samtliga kostnader för specialskolans elever. För det allmänna skolväsendet är det däremot ett delat ekonomiskt ansvarstagande mellan stat och kommun.

Strävandena på skolområdet går i dag mot bl. a. en ökad integration av handikappade barn i det vanliga skolväsendet. Systemet med externa klasser är exempel på detta. Den ökade integrationen är också ett uttryck för kommunernas vidgade ansvar för samtliga barns och ungdomars skolgång. Dessa förhållanden aktualiserar frågan om efter vilka grunder staten skall bidra till utbildningen av handikappade barn.

Det är naturligt att SSK i sitt utredningsarbete också överväger hur det framtida kostnadsansvaret bör fördelas mellan stat och kommun när det gäller de elever som i dag tillhör specialskolan. Det är därvid rimligt att räkna med att staten även framdeles tar ett större kostnadsansvar för dessa elevgrupper än för ungdomsskolans elever i allmänhet. Det är emellertid viktigt att även söka komma fram till ett kommunalt medansvar för dem. Om SSK därvid kommer fram till att staten även i fortsättningen bör kvarstå som huvudman för specialskolan är en möjlig lösning att kommunerna åläggs att utge ersättning till staten för undervisning av specialskolans elever enligt de normer som ligger till grund för interkommunal ersättning. En annan lösning är givetvis ett förändrat huvudmannaskap men med särskilda statsbidragsregler.

På grund av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t bemyndigar mig att uppdra åt SSK-utredningen att i samband med sina överväganden även behandla de av mig i det föregående redovisade frågorna.

Tilläggsdirektiv 2

Riksdagens skrivelse 1974:211 rörande motion angående fortsatt statsbidrag till enskilda skolor m. m. (motion 1974:1028, UbU 1974:25, rskr 1974:211).

Kungl. Maj:t uppdrar – under erinran om vad utbildningsutskottet anför i sitt betänkande (UbU 1974:25) – åt utredningen om skolan, staten och kommunerna att se över formerna för givande av statsbidrag till statsunderstödd enskild utbildning.

Tilläggsdirektiv 3

Statsrådet Mogård anför

1. I september 1972 tillkallades sakkunniga med uppgift att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m. m. I direktiven anförs att en utgångspunkt för utredningen bör vara att skapa förutsättningar för ett ökat inflytande för skolans personal och elever på organisatoriska frågor vid den enskilda skolenheten. Vidare uttalas i direktiven att intresset av att ge medborgarna största möjliga inflytande över allmänna angelägenheter och av att bättre förankra skolans verksamhet i kommunerna samt av att skapa tillfällen till en rimlig anpassning av samhällets åtgärder efter skiftande lokala förhållanden är starka motiv för ökat kommunalt inflytande i dessa frågor.

Som en följd av ändrad ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna skall utredningen vidare göra en översyn av den statliga skoladministrationen.

Utredningen har även i uppgift att se över statsbidragssystmen till skolväsendet. I första hand skall utredningen undersöka lösningar som innebär att statsbidragen beräknas på även andra grunder än lönekostnaderna för lärarpersonalen. Den skall också pröva om det är möjligt att vid ett nytt statsbidragssystem öka de enskilda rektorsområdenas eller skolenheternas ekonomiska ansvarstagande. I direktiven pekas på att bestämmelserna om skolans personal är ingående och detaljerade. Bl. a. föreskrivs mycket preciserade regler för rangordning vid tillsättningen av tjänst. Detta gör att de lokala myndigheterna får mycket små möjligheter att väga in egna erfarenheter vad gäller förtjänst och skicklighet vid tjänstetillsättningar. De sakkunniga skall enligt sina direktiv överväga de nuvarande formernas lämplighet.

2. Sedan direktiven utfärdades har flera beslut fattats som berör utredningsuppdraget. Riksdagen har t. ex. fattat beslut om skolans inre arbete m. m. (1975/76:39, UbU 1975/76:30, rskr 1975/76:367). Beslutet innebär bl. a. att kommunerna får ett ökat inflytande över användningen av skolans resurser. Den hittillsvarande detaljregleringen kommer därmed att minska vid genomförandet av det nya systemet den 1 juli 1978. Direktiven har därmed till vissa delar blivit tillgodosedda. Jag bedömer det dock som angeläget att utredningen undersöker vilka möjligheter som härutöver kan finnas att öka kommunernas möjligheter att fritt använda de statliga bidragen till skolans verksamhet. Utredningen bör härvid utgå från nuvarande reglering av behörighet och befordringsgrunder för lärartjänster i skolväsendet. Utredningen bör emellertid redovisa de alternativ till statsbidragssystem som i enlighet med direktiven har övervägts av utredningen.

Utredningsarbetet bör vidare inriktas på uppgiften att undersöka i vilka organisatoriska och innehållsmässiga frågor som en ytterligare decentralisering på skolans område kan ske i syfte att öka såväl elevernas och föräldrarnas som kommunernas inflytande över skolverksamheten. Även länsskolnämndernas roll bör därvid prövas.

3. Under erinran om vad utbildningsutskottet hade anfört (UbU 1974:25, rskr 1974:211) uppdrog regeringen den 31 maj 1974 åt utredningen att se över formerna för givande av statsbidrag till statsunderstödd enskild utbildning. Regeringen beslöt vidare den 23 juni 1976 att erinra utredningen om riksdagens beslut med anledning av motion (1975/76:1423) angående ökat statsbidrag till privatskolorna (UbU 1975/76:21, rskr 1975/76:248). Det är angeläget att utredningen snarast redovisar kartläggningsarbetet rörande statsbidragen till enskilda skolor och privatskolor.

4. Lärarutbildningskommittén framlade i sitt betänkande (SOU 1972:92) Fortsatt reformering av lärarutbildningen vissa förslag som rör inrättande av adjunkts- och lektorstjänster i ämneskombination vari ingår något av ämnena barnkunskap, barn- och ungdomskunskap, dramatik, familjekunskap, gymnastik, hemkunskap, kostkunskap, bostads/miljökunskap, konsumentkunskap, slöjd, textilkunskap eller teckning. Kommittén föreslog att adjunkts- eller lektorstjänst i sådan ämneskombination skulle inrättas vid skolväsendet i en kommun, utan att knytas till viss skolform, och att tjänstgöringen tills vidare skulle förläggas helt eller huvudsakligen till viss skolenhet. Enligt kommittén skulle uppenbara fördelar vara förenade med att inrätta tjänsterna vid skolväsendet i kommunen i stället för vid viss skolform.

Det skulle bli möjligt för läraren att tjänstgöra i både grundskola och gymnasieskola utan att behöva ha fyllnadstjänstgöring. Omplacering till annan skola skulle underlättas liksom också tjänstgöring i två rektorsområden eller två olika skolor under var sin rektor.

Prop. (1975:24) om viss försöksverksamhet inom lärarutbildningen m. m. innehåller vissa ställningstaganden till lärarutbildningskommitténs förslag rörande utbildning av lärare i ovan nämnda ämnen. Föredraganden förklarade i propositionen sig f. n. inte beredd att ta ställning till förslaget om inrättande av adjunkts- eller lektorstjänster i de av kommittén behandlade ämnena. Frågan om att anknyta tjänst som lärare till viss skolform i kommunen eller till skolväsendet i kommunen har emellertid enligt min mening nära samband med arbetet inom SSK. Utredningen bör därför behandla även denna fråga i sitt fortsatta arbete.

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig att uppdra åt utredningen om skolan, staten och kommunerna att bedriva det fortsatta utredningsarbetet i enlighet med de riktlinjer som jag här har angivit.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

Bilaga 2 Förteckning över sakkunniga och experter i SSK

Ordförande

Orring, Jonas, generaldirektör (t. o. m. 1977-11-08)
Edam, Carl Tomas, departementsråd (1977-11-09–1978-02-20)
Arfwedson, Anders, statssekreterare (fr. o. m. 1978-02-21)

Sakkunniga,

Andersson, Lennart, studieombudsman, ledamot av riksdagen
Edam, Carl Tomas, departementsråd (1975-02-13–1977-11-09)
Gillström, Åke, bitr skoldirektör, ledamot av riksdagen (fr. o. m. 1975-02-13)
Göthberg, Kerstin, ledamot av riksdagen (fr. o. m. 1975-02-13)
Karlsson, Urban, internationell sekreterare (fr. o. m. 1975-02-13)
Landström, Sten-Sture, direktör
Larsson, Ulf, tf statssekreterare (t. o. m. 1975-02-12)
Lundin, Ulf, kanslichef (1976-10-15–1978-03-10)
Nyhage, Hans, rektor, ledamot av riksdagen (fr. o. m. 1975-02-13)
Olsson, Maj-Britt, fru (fr. o. m. 1975-02-13)
Wikström, Jan-Erik, statsråd, ledamot av riksdagen (t. o. m. 1976-10-14)
Orehag, Lennart, överdirektör (fr. o. m. 1978-02-24)
Stålhammar, Bert, skolinspektör (fr. o. m. 1978-03-11)

Huvudsekreterare

Teveborg, Lennart, skolråd (t. o. m. 1975-09-01)
Nicklasson, Stina, skolinspektör (fr. o. m. 1975-09-01)
Lukkari, Bror, byråchef, bitr huvudsekreterare (t. o. m. 1975-09-01)

Experter

Andersson, Lennart, bitr fortbildningsledare (fr. o.m. 1976-01-13)
Andersson, Ingemar, ombudsman (fr. o. m. 1978-01-16)
Andersson, Uno, ombudsman (1974-04-30–1978-01-13)
Alexandersson, Rune, sekreterare (fr. o. m. 1974-09-12)
Backman, Sven, skoldirektör (fr. o. m. 1975-04-10)
Bengtsson, Sture, skolinspektör (1973-04-01–1975-04-09)
Bergman, Folke, skoldirektör (fr. o. m. 1973-02-01)
Björkman, Fredrik, 1:e länsassessor (fr. o. m. 1976-10-14)

Carlsson, Lennart, skolinspektör (fr. o. m. 1973-04-01)
Cornelius, Claes, 1:e byråsekreterare (fr. o. m. 1974-04-05)
Edström, Anders, byrådirektör (1973-04-01–1975-06-30)
Ekberg, Britta, undervisningsråd (1973-04-01–1976-07-01)
Ekelius, Våge, byrådirektör (fr. o. m. 1974-08-26)
Eklund, Karl, intendent (fr. o. m. 1974-03-18)
Elvander, Nils, professor (fr. o. m. 1978-01-01)
Engman, Ove, 1:e vice förbundsordförande (fr. o. m. 1977-04-18)
Eriksson, Hilding, bitr skoldirektör (fr. o. m. 1973-04-30)
Fagerström, Jan Peter, studierektor (fr. o. m. 1974-04-29)
Fleischer, Lennart, sekreterare (1974-05-10–1976-02-29)
Fogelström, Hans, ombudsman (fr. o. m. 1976-05-06)
Furumark, Ann-Marie, byråchef (fr. o. m. 1973-04-01)
Grendin, Kurt, undervisningsråd (fr. o. m. 1973-04-01)
Gårmark, Thore, direktör (fr. o. m. 1973-04-30)
Hagman, Anders, bitr avdelningsdirektör (fr. o. m. 1973-02-01)
Hamber, Hans, undervisningsråd (fr. o. m. 1973-02-01)
Hedberg, Anders, sekreterare (fr. o. m. 1973-04-30)
Hellers, Hans, förbundsordförande (fr. o. m. 1973-04-30)
Helsing, Gunnar, rektor (1973-04-01–1975-04-09)
Hellzén, Nils, metodiklektor (fr. o. m. 1976-05-17)
Henrysson, Sten, professor (fr. o. m. 1973-04-01)
Hildeberg, Lars, förbundssekreterare (1973-04-30–1976-10-13)
Hjalmarsson, Sven, rektor (fr. o. m. 1973-02-01)
Holm, Lennart, avdelningsdirektör (fr. o. m. 1973-04-01)
Holmberg, Bo, bitr. skoldirektör (fr. o. m. 1973-02-01)
Höglind, Lars, skoldirektör (fr. o. m. 1973-02-01)
Jacobson, Bengt, undervisningsråd (fr. o. m. 1974-09-03)
Johansson, Anna-Greta, folkskollärare (1973-04-01–1975-04-09)
Jonsson, Birger, studierektor (1973-04-01–1975-04-09)
Kalin, Göran, förbundsordförande (1973-04-30–1977-04-17)
Karlerö, Lars-Ingemar, länsskolinspektör (fr. o. m. 1976-09-01)
Karlin, Bengt, organisationsdirektör (fr. o. m. 1973-04-01)
Karlsson, John-Evert, sekreterare (fr. o. m. 1973-04-01)
Karlsson, Torsten, sekreterare (fr. o. m. 1973-04-30)
Karlsson, Åke, förste sekreterare (1973-04-30–1977-06-14)
Kebbon, Lars, direktör (fr. o. m. 1973-04-01)
Keil, Hans, studerande (1975-04-16–1977-12-12)
Klason, Lars-Erik, förbundssekreterare (fr. o. m. 1975-04-16)
Larsson, Lennart, utbildningschef (fr. o. m. 1973-04-30)
Levén, Sören, byrådirektör (fr. o. m. 1973-04-01)
Lindstedt-Piltz, Inga, advokat (fr. o. m. 1973-04-30)
Lirén, Gösta, förbundsdirektör (1973-04-30–1975-04-15)
Lukkari, Bror, byråchef (fr. o. m. 1975-09-01)
Lundborg, Ingrid, rektor (1973-02-01–1975-04-09)
Lundgren, Ulf, bitr professor (fr. o. m. 1973-09-15)
Lundström, Karin, f. d. undervisningsråd (fr. o. m. 1973-02-01)
Lövgren, Esse, undervisningsråd (fr. o. m. 1976-09-01)
Marklund, Sixten, skolråd (fr. o. m. 1973-09-15)

Mundebo, Lillemor, utredningssekretrare (fr. o. m. 1976-03-01)
Mårtensson, Stig, förvaltningschef (fr. o. m. 1974-05-07)
Nicklasson, Stina, skolinspektör (1973-09-15–1975-08-31)
Nilsson, Gothard, f. d. landstingsdirektör (fr. o. m. 1973-02-01)
Nilsson, Johnny, förbundsordförande (fr. o. m. 1975-04-16)
Ohlsson, Sigyn, fil. kand. (1974-05-13–1975-07-25)
Olsson, Sven-Robert, sekreterare (fr. o. m. 1977-08-01)
Palmquist, Kurt, 1:e byråsekreterare (1975-04-16–1978-01-23)
Persson, Henry, utbildningschef (1973-04-30–1976-05-05)
Persson, Mårten, fil. mag. (fr. o. m. 1975-01-01)
Petersson, Hans, länsskolinspektör (fr. o. m. 1976-01-13)
Reuterswärd, Claes, kanslisekreterare (fr. o. m. 1974-04-05)
Rinman-Carlsson, Anna, 1:e byråsekreterare (fr. o. m. 1978-01-24)
Rådmark, Johan, förbundsordförande (fr. o. m. 1977-12-13)
Sahlén, Hans, ombudsman (fr. o. m. 1973-04-30)
Silfverberg, Bengt, gymnasieinspektör (1973-04-01–1975-04-09)
Stegö, Eskil, rektor (fr. o. m. 1973-04-01)
Stenhem, Bengt, kamrer (fr. o. m. 1974-05-07)
Stetler, Emil, avdelningsdirektör (fr. o. m. 1973-02-01)
Sälgström, Leif, adjunkt (fr. o. m. 1973-04-01)
Teveborg, Lennart, skolråd (fr. o. m. 1975-09-01)
Tobisson, Lars, direktör (1973-04-30–1974-03-31)
Thorsell, Gunnar, rektor (1975-12-01–1976-06-30)
Trozell, Bertil, personaldirektör (fr. o. m. 1973-04-01)
Törnqvist, Ingvar, rektor (fr. o. m. 1976-09-01)
Vestlund, Gösta, undervisningsråd (fr. o. m. 1973-04-30)
Wandén, Stig, departementssekreterare (fr. o. m. 1974-09-01)
Wester, Jan, adjunkt, (fr. o. m. 1973-02-01)
Wik, Lars, avdelningsdirektör (fr. o. m. 1973-02-01)
Wikell, Göran, avdelningsdirektör (1975-07-01–1975-11-14)
Wetterberg, Ulf, departementssekreterare (1973-04-01–1974-08-31)
Wrigert, Anders, 1:e byråsekreterare (1973-04-30–1975-04-15)

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. Bo.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangbranschen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.
43. Miljökostnader. Jo.
44. Kommunalt hälsoskydd. S.
45. Allmän arbetslöshetsförsäkring. A.
46. Att främja regional utveckling. I.
47. Att främja regional utveckling. Bilagedel. I.
48. Konkurrens på lika villkor. B.
49. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. I.
50. Ny vårdutbildning. U.
51. Svensk trädgårdsnäring. Jo.
52. Lägg besluten närmare människorna! Kn.
53. Förbud mot investeringar i Sydafrika. H.
54. Personregister-Datorer-Integritet. Ju.
55. Att sambo och gifta sig. Ju.
56. Kultur och information över gränserna. Ud.
57. Resor till arbetet. A.
58. Organisatoriska frågor inom länsstyrelsen. Kn.
59. JK-ämbetet. Ju.
60. Arbetsmarknadspolitik i förändring. A.
61. Biståndets organisation. Ud.
62. Regionalpolitiska stödformer och styrmedel. A.
63. Riksdagens insyn i statliga företag. I.
64. Översyn av vallagen I. Ju.
65. Skolan. En ändrad ansvarsfördelning. U.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]
Personregister-Datorer-Integritet. [54]
Att sambo och gifta sig. [55]
JK-ämbetet. [59]
Översyn av vallagen I. [64]

Utrikesdepartementet

Kultur och information över gränserna. [56]
Biståndets organisation. [61]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]
Kommunalt hälsoskydd. [44]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].
Konkurrens på lika villkor. [48].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Utredningen om vissa vårdutbildningar inom högskolan. 1. Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. [15] 2. Ny vårdutbildning. [50]
Skolan. En ändrad ansvarsfördelning. [65]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]
Miljökostnader. [43]
Svensk trädgårdsnäring. [51]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]
Förbud mot investeringar i Sydafrika. [53]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28] 4. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. [42] 5. Resor till arbetet. [57] 6. Regionalpolitiska stödformer och styrmedel. [62]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]
Allmän arbetslöshetsförsäkring. [45]
Arbetsmarknadspolitik i förändring. [60]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energikommissionen. 1. Energi. [17] 2. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. [49]
Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Att främja regional utveckling. [46] 2. Att främja regional utveckling. Bilagedel. [47]
Riksdagens insyn i statliga företag. [63]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]
Lägg besluten närmare människorna! [52]
Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna. [58]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1978-10-19
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1978 -10- 19
STOCKHOLM

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04297-5
ISSN 0375-250X