förenklad skol administration

PRINCIPER
FÖR NY

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

BETÄNKANDE AV SKOLADMINISTRATIVA KOMMITTÉN

förenklad skol administration

BETÄNKANDE AV SKOLADMINISTRATIVA KOMMITTÉN

Statens offentliga utredningar
1980:5
Utbildningsdepartementet

Förenklad skoladministration

Slutbetänkande av skoladministrativa kommittén

Stockholm 1980

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-05138-9
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1980

Till statsrådet Britt Mogård

Regeringen bemyndigade den 7 december 1978 dåvarande statsrådet Rodhe att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter för att göra en översyn av den statliga skoladministrationen.

Kommittén har haft följande sammansättning; f statssekreterare Ulf W Lundin, ordförande (t o m den 31 oktober 1979), statssekreterare Anders Arfwedson, ordförande (fr o m den 1 november 1979), utredningssekreterare Carl Tomas Edam, riksdagsman Claes Elmstedt, direktör Sten-Sture Landström, överdirektör Lennart Orehag och överlantmätare Bo Turesson.

I kommitténs arbete har deltagit en expertgrupp bestående av departementssekreterare Sonja Hjorth, organisationsdirektör Olov Höglund, rektor Sven-Åke Johansson (fr o m den 1 augusti 1979), kanslichef Gunnar Lundmark och departementsrådet Ulf Wetterberg.

Till kommittén har vidare knutits en referensgrupp, vars uppgifter och sammansättning redovisas i kapitel 2.

Huvudsekreterare har varit undervisningsrådet Bror Lukkari.

Arbetet påbörjades den 1 januari 1979. Kommittén har antagit namnet Skoladministrativa kommittén.

En närmare redogörelse över kommitténs uppgifter och arbetets uppläggning återfinns i kapitel 2. Vi vill dock här anföra följande:

Utredningsarbetet har, med hänsyn till det uppdrag som lämnats i våra direktiv, fått bedrivas i ett forcerat tempo. Den effektiva utredningstiden har omfattat mindre än tio kalendermånader. Härigenom har självfallet våra möjligheter till djupare analys av alla hithörande problem blivit begränsade. Vi har emellertid uppfattat direktiven så, att erforderliga bearbetningar, utarbetande av tekniska lösningar m m med anledning av våra principiella förslag skall ske i det fortsatta översynsarbetet.

I en separat skrivelse (PM 29) till regeringen den 14 december 1979 har kommittén redovisat vissa konkreta förslag till direkta åtgärder i syfte att minska och förenkla skoladministrationen.

Skoladministrativa kommittén överlämnar härmed betänkandet Förenklad skoladministration – principer för ny organisation.

Reservationer har lämnats av ledamoten Edam samt av ledamoten Landström med instämmande av experterna Lundmark och Eliason.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamoten Landström med instämmande av experten Eliason, gemensamt av experterna Höglund och Wetterberg, gemensamt av experterna Andersson, Gozzi, Clason, Larsson,

Lindholm, Lunde, Åsén och Örne, gemensamt av experterna Gozzi, Clason, Larsson och Lunde, av experten Gozzi, gemensamt av experterna Kvist, Mundebo och Ulf Wahlström med instämmande i vissa delar av experten Ericsson samt av experten Åsén.

Kommitténs arbete är härmed slutfört.

Stockholm i januari 1980

Anders Arfwedson

Carl Tomas Edam *Claes Elmstedt* *Sten-Sture Landström*

Lennart Orehag *Bo Turesson*

/Bror Lukkari

Innehåll

1 *Sammanfattning* 11

2 *Kommitténs uppgifter och arbete* 33
2.1 Bakgrund 33
2.2 Direktiv och övrigt underlag 34
2.3 Andra utredningar m m 35
2.4 Uppläggningen av arbetet 36
2.5 Betänkandets uppläggning 39

3 *Decentralisering och skoladministration* 41
3.1 Inledning 41
3.2 Utvecklingen av den statliga skoladministrationen 41
3.3 Decentraliseringssträvanden 43
3.3.1 Olika typer av decentralisering 43
3.3.2 Decentralisering till kommuner/landsting 44
3.3.3 Decentralisering som politiskt mål 45
3.4 Decentralisering på utbildningsområdet 46
3.4.1 Decentralisering – en avvägning 46
3.4.2 Likvärdig utbildningsstandard 48
3.4.3 Decentralisering inom olika huvudområden . . . 51
3.4.4 Decentralisering inom olika utbildningsformer . . 52
3.4.5 Decentralisering inom den statliga skoladministrationen 54
3.5 Den statliga skoladministrationens roll, arbetssätt och uppgifter – principiella synpunkter 55
3.5.1 Roll 56
3.5.2 Arbetssätt 58
3.5.3 Uppgifter 59

4 *Skoladministrationens nuvarande organisation* 63
4.1 Inledning 63
4.2 Skolöverstyrelsen 63
4.2.1 Ämbetsområde 63
4.2.2 Arbetsuppgifter och organisation 64
4.2.2.1 Arbetsfördelning 66
4.2.2.2 Organisationsprinciper 68
4.2.2.3 Ärendehandläggning 68

4.2.2.4 Verksstyrelsen 68
4.2.2.5 Pedagogiska nämnden 69
4.2.2.6 Läromedelsnämnden 69
4.3 Länsskolnämnderna 69
4.3.1 Organisation 70
4.3.2 Verksamhetsområde 71
4.3.3 Arbetsuppgifter och verksamhetsformer 71
4.4 Fortbildningsavdelningarna 72
4.5 Kursstyrelserna 73
4.6 Lokala statliga skolorgan 73
4.6.1 Specialskolan 73
4.6.2 Sameskolan 74
4.6.3 Trädgårdsskolan i Norrköping 74
4.6.4 Statens skolor för vuxna 74
4.6.5 Sjöbefälsskolorna 75
4.6.6 Utbildningsenheter för arbetsmarknadsutbildning (AMU-center) 75
4.7 Kommunal skoladministration 75
4.7.1 Kommunerna 75
4.7.2 Landstingskommunerna 77

5 *Skolutveckling* 79
5.1 Inledning 79
5.2 FoU 79
5.2.1 Bakgrund 80
5.2.2 Inriktning 80
5.2.3 FoU-verksamheten i SÖ 81
5.2.4 FoU-verksamhet vid fortbildningsavdelningarna . . . 82
5.2.5 FoU-verksamhet vid länsskolnämnderna 83
5.2.6 Lokalt utvecklingsarbete 83
5.3 Utvärdering 84
5.3.1 Allmänt 84
5.3.2 SÖ:s nuvarande verksamhet 84
5.3.3 Länsskolnämndernas nuvarande verksamhet . . . 86
5.3.4 Utvärdering på lokal nivå 87
5.3.5 Provkonstruktionsverksamheten 87
5.4 Läroplansarbete 88
5.4.1 Läroplanernas utformning 88
5.4.2 Läroplanernas fastställande 89
5.4.3 Läroplansarbetets organisation 90
5.4.4 Erfarenheter av nuvarande läroplansarbete 92
5.5 Personalutveckling 93
5.5.1 Nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun 93
5.5.2 Personalinflytande 94
5.5.3 Nuvarande organisation 94
5.5.4 Resurser för personalutveckling 96
5.6 Läromedelsutveckling och läromedelsgranskning 97
5.7 Elevsociala frågor 97
5.7.1 Skolhälsovård 98
5.7.2 Skolkurativ verksamhet 98

5.7.3 ANT-verksamhet 99
5.7.4 Skolpsykologisk verksamhet 99
5.7.5 Studie- och yrkesorientering 99
5.7.6 Organisation 100
5.8 Information 100
5.9 Överväganden och förslag 101

6 *Planering* 111
6.1 Inledning 111
6.2 Övergripande och långsiktig planering 111
6.3 Planering för olika utbildningsformer 113
6.4 Dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar . 113
6.4.1 Grundskolan 113
6.4.2 Specialskolan 114
6.4.3 Särskolan 114
6.4.4 Sameskolan 115
6.4.5 Gymnasieskolan 115
6.4.5.1 Långsiktig planering 116
6.4.5.2 Årlig planering 116
6.4.5.3 Sammanfattning 121
6.4.6 Kommunal och statlig vuxenutbildning 121
6.4.6.1 Kommunal vuxenutbildning 121
6.4.6.2 Statlig vuxenutbildning 122
6.4.7 Samplanering av gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och AMU 123
6.4.8 Kommunal högskoleutbildning 123
6.4.9 Enskilda skolor 124
6.4.10 Överväganden och förslag 125
6.4.10.1 Vissa utgångspunkter 125
6.4.10.2 Gymnasieskolans årliga organisation . . . 126
6.4.10.3 Gymnasieskolans långsiktiga organisation . 133
6.4.10.4 Elevområden för gymnasieskolan 133
6.5 Skolbyggnadsfrågor 133
6.5.1 Nuvarande handläggningsordning 133
6.5.1.1 Organisationsbeslut 134
6.5.1.2 Lokalbehovsprövning 134
6.5.1.3 Lokalnormer 134
6.5.1.4 Skissgranskning 135
6.5.1.5 Statsbidragsgivning 135
6.5.2 Investeringsbidrag 135
6.5.2.1 Investeringsramar 135
6.5.2.2 Skolbyggnadsbidraget 136
6.5.3 Utveckling, rådgivning och service 137
6.5.3.1 Nuvarande verksamhet 138
6.5.3.2 Central rådgivning och service 140
6.5.4 Överväganden och förslag 140
6.5.4.1 Ett nytt finansieringssystem för skolbyggande 141
6.5.4.2 Förenklingar i nuvarande handläggningsordning 143

6.6 Stadigvarande undervisningsmateriel i gymnasieskolan . . 142
6.6.1 Statsbidragets syfte 142
6.6.2 Gällande bestämmelser 142
6.6.3 Utrustningslista och plan 143
6.6.4 Bedömning av nuvarande bestämmelser 143
6.6.5 Överväganden och förslag 144
6.7 Verksamhetsplanering 145
6.8 Sammanfattande förslag 145

7 *Administration* 147
7.1 Inledning 147
7.2 Statsbidragsadministration 147
7.2.1 Nuläge 147
7.2.2 Statsbidragsreglerna – förändringsbehov, överväganden och förslag 148
7.2.2.1 Vissa allmänna principer 148
7.2.2.2 Driftbidrag till grundskola 149
7.2.2.3 Bidrag till personell assistans 151
7.2.2.4 Driftbidrag till särskola 151
7.2.2.5 Driftbidrag till gymnasieskola 152
7.2.2.6 Tekniska stödåtgärder m m åt handikappade elever 154
7.2.2.7 Bidrag till kommunal högskoleutbildning . 154
7.2.2.8 Driftbidrag till kommunal vuxenutbildning och grundutbildning för vuxna 155
7.2.2.9 Bidrag till enskilda skolor, riksinternatskolor, vissa privatskolor samt enskild yrkesutbildning 155
7.2.2.10 Bidrag till studieförbund och studiecirkelverksamhet m m 156
7.2.2.11 Statsbidrag till institutioner, organisationer och föreningar i övrigt 156
7.2.3 Utbetalning av statsbidrag och andra bidrag . . . 157
7.2.4 Kontroll, granskning och revision 157
7.2.5 Organisationskonsekvenser 158
7.3 Personaladministration 158
7.3.1 Tillsättningsfrågor m m 159
7.3.1.1 Nu gällande tillsättningsförfarande . . . 159
7.3.1.2 Tidigare utredningar 160
7.3.1.3 Ordinarieskapet 161
7.3.1.4 Överväganden och förslag 166
7.3.2 Bestämmelser om ledighet och vikariat m m . . . 170
7.3.2.1 Nuvarande bestämmelser 170
7.3.2.2 Överväganden och förslag 171
7.3.3 Ledighet för studier med B-avdrag 172
7.4 Besvär över beslut av skolmyndighet 173
7.4.1 Skolväsendets karaktär av specialreglerad kommunal verksamhet 173
7.4.2 Förvaltningsbesvär över kommunala beslut 173

7.4.3 Förvaltningsbesvär över statliga beslut 174
7.4.4 Författningsmässig teknik beträffande föreskrifter om besvärsrätt på skolområdet 175
7.4.5 Gränsdragning mellan besvär och fullföljd enligt arbetsrättsliga författningar 175
7.4.6 Utveckling på besvärsrättens område 176
7.4.7 Exempel på bedömningar under senare tid av besvärsprövningens roll 177
7.4.8 Kommunalbesvärskommittén 179
7.4.9 Överväganden och förslag 179
7.4.9.1 Utgångspunkter 179
7.4.9.2 Icke överklagbara beslut 180
7.4.9.3 Besvär hos förvaltningsdomstol 180
7.4.9.4 Talan hos arbetsdomstol 181
7.4.9.5 Besvär hos förvaltningsmyndighet . . . 182
7.4.9.6 Instansordningen och antalet instanser vid administrativ besvärsprövning på skolområdet 182
7.5 Sammanfattande förslag 183

8 *Arbetsmarknadsutbildningen* 185
8.1 Nuvarande organisation 185
8.1.1 Uppgiftsfördelning mellan arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och SÖ m fl 185
8.1.2 Planering av AMU-verksamheten 187
8.1.3 SÖ:s ansvar och uppgifter 187
8.1.4 Kursstyrelserna 188
8.1.5 Utbildningsenheter för AMU 189
8.2 Beslut och utredningar som påverkar AMU 190
8.3 Bedömning av nuvarande organisation 192
8.4 Överväganden 194
8.4.1 Huvudmannafrågan 195
8.4.2 SÖ:s myndighetsfunktion 196
8.4.3 Decentralisering med nuvarande organisation . . . 196
8.4.4 AMU-verksamheten bedriven inom alternativa organisationsformer 196
8.4.5 Sammanfattning 198

9 *Folkbildningen* 201
9.1 Inledning 201
9.2 Folkbildningens bakgrund och organisation 201
9.3 Folkhögskolan 202
9.3.1 Nuvarande organisation 202
9.3.2 Folkhögskolans mål och arbetsformer 203
9.3.3 Tillsyn av folkhögskolan 203
9.4 Det fria och frivilliga folkbildningsarbetet 203
9.4.1 Nuvarande organisation 203
9.4.2 Mål och arbetsformer 204
9.4.3 Folkbildningsutredningen 204

9.5 Utvärdering av verksamheten 205
9.5.1 Utvärdering på lokal nivå 205
9.5.2 Utvärdering på central nivå 206
9.6 Studieplansarbete 207
9.7 Forsknings- och utvecklingsarbete 207
9.8 Fortbildning 207
9.9 Lokal och regional samverkan 208
9.9.1 Nuläge 208
9.9.2 Samordningsbehov 209
9.10 Överväganden 210

10 *Statlig skoladministration – principer för ny organisation* . . 211
10.1 Inledning 211
10.2 Verksamhetsområde 211
10.3 Arbetsuppgifter 212
10.4 En ny organisation 213
10.5 Skolöverstyrelsen 214
10.5.1 Principer för arbetsfördelning 215
10.5.2 Bedömningar av SÖ:s nuvarande organisation . . . 216
10.5.3 En sakinriktad organisation 217
10.5.4 En funktionell organisation 221
10.5.5 Ledning och samordning av SÖ:s verksamhet . . . 223
10.5.6 En förändrad verksorganisation 224
10.5.7 Verksstyrelsen 224
10.6 Länsskolnämnderna 228
10.6.1 Nuvarande organisation 228
10.6.2 Den framtida organisationen 229
10.6.3 Ledningsfunktionen 230
10.6.4 Samverkan och samordning 230
10.7 Fortbildningsavdelningarna 231
10.7.1 Bakgrund 231
10.7.2 Behov av fortbildningsavdelningarna 233

11 *Genomförande* 235
11.1 Inledning 235
11.2 Personalfrågor 235
11.3 Det fortsatta översynsarbetet 237
11.4 Kostnader 240

Reservationer och särskilda yttranden 241

Bilaga 1 Kommittédirektiv 253

Bilaga 2 Gällande statsbidragsförordningar inom skolbyggnadsområdet 259

Bilaga 3 Undervisningslokaler-elevhem, handläggningsordning och investeringsbidrag 261

Bilaga 4 Nuvarande statsbidragsbestämmelser m m inom SÖ:s verksamhetsfält 269

1 Sammanfattning

Kommitténs uppgifter och arbete (kapitel 2)

Vår uppgift är att se över den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter, organisation och arbetsformer. Direktiven ger följande allmänna inriktning av översynsarbetet.

Den statliga skoladministrationen har att tillse att de mål för skolan som statsmakten har fastställt förverkligas. Den skall också utarbeta underlag för statsmaktens beslut i skolpolitiska frågor.

Den statliga skoladministrationen skall liksom nu bedrivas på central och regional nivå (samt på lokal nivå för utbildningar med statligt huvudmannaskap). På den centrala nivån finns SÖ och på den regionala nivån länsskolnämnderna. Översynsarbetet bör leda till en minskning av den totala statliga skoladministrationen.

Kommitténs arbete har inletts med en kartläggning och analys av skoladministrationens nuvarande organisation och verksamhet. Vi har också prövat förutsättningarna att decentralisera ytterligare ansvar och befogenheter till kommunerna. För varje område har vi analyserat och skisserat den statliga skoladministrationens framtida roll och arbetsuppgifter. Principiella förslag till fördelning av arbetsuppgifterna inom den statliga skoladministrationen anges.

SÖ hade hösten 1978 påbörjat en intern översyn av den statliga skoladministrationen (SÖ/Ln-översynen) bestående av en partssammansatt samordningsgrupp och ett antal arbetsgrupper. Sedan våra direktiv utfärdats beslöt emellertid SÖ att den interna översynen skulle vila tills vidare. Däremot ställde SÖ arbetsgrupperna till kommitténs förfogande för medverkan vid bl a fakta- och erfarenhetsinsamling. Kommittén har under arbetets gång fortlöpande överlagt med samordningsgruppen för SÖ/Ln-översynen samt de lokala arbetstagarorganisationerna på SÖ och länsskolnämnderna.

Till kommittén har knutits en referensgrupp bestående av representanter för olika intresseorganisationer i samhället. Kommittén har fortlöpande informerat och i sak diskuterat med referensgruppen om översynsarbetets uppläggning och om de förslag kommittén nu avger.

Decentralisering och skoladministration (kapitel 3)

Decentraliseringssträvanden

Decentralisering leder till en förändrad syn på fördelning av ansvar och arbete mellan olika myndighetsnivåer. De centrala organen får mera renodlade uppgifter och kan koncentrera sig på att tillvarata riksövergripande intressen, initiera reformer, stimulera samspelet i den löpande verksamheten, ge råd till de regionala och lokala nivåerna osv.

När det gäller decentralisering till kommuner/landsting konstaterar vi att kommunernas och landstingens förmåga att ta på sig ökade samhällsuppgifter förbättrats under de senaste årtiondena. Kommunerna är dock alltjämt ganska olika med avseende på invånarantal, geografisk storlek, ekonomiska resurser osv. Detta innebär att förutsättningarna att ta på sig ett väsentligt vidgat ansvar för olika utbildningsfrågor kan variera från en kommun till en annan. Det finns därför enligt vår mening anledning att uppmärksamma detta i decentraliseringsarbetet.

Riksdagen har år 1979 lagt fast vissa allmänna riktlinjer för decentraliseringsarbetet. Riksdagsbeslutet innebär bl a en markering av att det är angeläget att decentralisera samhällsförvaltningen genom att överföra beslutsfunktioner från central nivå till regionala och lokala instanser. Decentralisering blir därigenom ett politiskt mål. Samtidigt understryks att decentralisering också är ett medel för att uppnå vissa angelägna syften. Decentralisering kan emellertid inte ses som en överordnad princip. Den bör i stället ses som ett viktigt mål, som en väsentlig strävan, vilken hela tiden får ställas i relation till andra strävanden och mål.

Decentralisering på utbildningsområdet

De allmänna principerna för decentralisering bör gälla även för utbildningsområdet. Dessa principer måste dock ställas i relation till de specifika målen för skolsektorn. Decentralisering kan bli aktuell endast på de områden där den kan förväntas leda till en lika bra eller bättre uppfyllelse av de mål som riksdagen angett för utbildningsväsendet.

SSK belyste i sitt slutbetänkande (SOU 1978:65) de olika krav och synpunkter som måste vägas samman vid en decentralisering. Utöver de aspekter som SSK redovisat bör enligt vår mening särskilt uppmärksammas att en decentralisering också i praktiken måste innebära möjligheter till ett ökat lokalt ansvarstagande både på skolstyrelsenivå och den enskilda skolan. Det är därför viktigt att en minskad statlig reglering inte motverkas genom centrala ingripanden i andra former. Kvarvarande statlig reglering bör utformas så att den direkt främjar skolstyrelsernas och de enskilda skolornas ansvar.

Strävan mot en ökad decentralisering på utbildningsområdet måste ha som utgångspunkt kravet på *likvärdig utbildningsstandard* i hela landet. Även om principen f n gäller, pekar olika undersökningar på att en likvärdig utbildningsstandard inte uppnås. Det är därför viktigt att skapa ökade förutsättningar för att nå detta mål, vilket innebär att de av statsmakten fastställda målen och riktlinjerna måste få ökad genomslagskraft i alla

kommuner och skolor. Statsmakten måste sålunda ha medel till sitt förfogande för att åstadkomma detta. Decentralisering av beslutsrätt till kommuner eller till befattningshavare eller konferenser av anställda och elever på de enskilda skolorna kan vara ett medel för att förverkliga olika mål.

Grundskolan skall ge alla barn och ungdomar i huvudsak samma referensram genom att de får kunskaper, färdigheter och erfarenheter inom den ram kursplanen anger. Träningen av grundläggande färdigheter får därför inte göras beroende av skilda prioriteringar i olika kommuner och skolor. De frivilliga utbildningarna, framför allt gymnasieskolans linjer, måste på liknande sätt ge alla elever samma förutsättningar.

Kravet på en likvärdig utbildningsstandard förutsätter därför viss enhetlighet, t ex centralt utarbetade tim- och kursplaner, som täcker väsentliga delar av skolarbetet. Det förutsätter emellertid också en frihet för skilda skolor att genom olika resursanvändning och genom anpassning till lokala förutsättningar förverkliga målet. Enligt beslutet om ny läroplan för grundskolan bör således ett ökat lokalt ansvar för organisationen och en friare resursanvändning ses som medel att tillgodose samma krav i olika miljöer. Huvudsyftet är att i första hand förbättra undervisningen för elever med svårigheter.

Skolans arbete skall fostra eleverna till dugliga samhällsmedlemmar i ett demokratiskt samhälle. Skall detta kunna ske måste eleverna i stor utsträckning få påverka sitt eget arbete, vara med och utforma arbetssätt och miljö. Skolan skall också låta eleverna få utlopp för sina intressen och hjälpa dem att utveckla nya intressen. Den skall kunna knyta an till lokala utbildningsbehov inom gymnasieskola och vuxenutbildning. Detta fordrar en vid ram för beslutsfattandet i enskilda skolor och kommuner.

Skolutvecklingen måste därför äga rum i ett spänningsfält mellan kraven på enhetlighet å ena sidan och nödvändigheten av anknytning till lokala förhållanden och lokal arbetsmarknad, till personalens engagemang, elevernas intressen och medbestämmande å den andra. Den måste möjliggöra – och även främja – sådan olikhet som ryms inom ramarna för en likvärdig skolutbildning. Varje fråga om decentralisering måste alltså bedömas med hänsyn till de förväntade fördelarna och riskerna att komma i konflikt med de övergripande målen för verksamheten.

Decentralisering inom olika huvudområden och utbildningsformer

FoU-arbetet är ett centralt instrument för en långsiktig och övergripande planering av utbildningssektorn. Utvecklingsarbetet måste emellertid också stödja motsvarande planering och val mellan arbetssätt och organisation på regional och lokal nivå. En betydande del av utvecklingsarbetet bör därför enligt vår mening ges formen av lokala och regionala försök, som länsskolnämnder och kommuner svarar för.

På vilken nivå – central, regional eller lokal – som *läroplansarbetet* skall läggas beror på vilken tyngd kravet på enhetlighet har i just den aktuella utbildningen jämfört med kravet på intresseanknytning eller anknytning till lokal arbetsmarknad. Ställningstagandena fordrar en avvägning, som utfaller olika för olika utbildningar.

Att välja *arbetssätt* liksom att utforma skolans *inre organisation* är huvudsakligen en uppgift för den enskilda skolan.

Den *långsiktiga och övergripande planeringen,* som berör val mellan alternativa värderingar och handlingsprogram, är en statlig uppgift. *Planeringen för olika utbildningsformer* skall i praktiken omsätta de centralt utformade handlingsprogrammen. Den måste därför styras genom centrala ramar, som garanterar måluppfyllelsen. Planeringen måste samtidigt i hög grad vara anpassad till lokala situationer, befolkningsstruktur, förbindelsevägar och arbetsmarknad. Vi anser därför att den så långt möjligt bör vara decentraliserad till regional eller lokal nivå.

Den löpande *administrationen,* slutligen, bör så långt möjligt vara en uppgift för kommunerna.

Det är naturligt att förutsättningarna och möjligheterna att decentralisera också varierar mellan olika utbildningsformer. För *studieförbundens* verksamhet och för *folkhögskolorna* är utrymmet för en ytterligare decentralisering begränsat. *Arbetsmarknadsutbildningen* är starkt centraliserad och behovet av decentraliseringsåtgärder är stort. När det gäller *den kommunala vuxenutbildningen* är ansvaret för genomförandet redan nu i stor omfattning decentraliserat till kommuner och landsting.

För *grundskolans* del innebär bl a riksdagens beslut om en reformering av skolans inre arbete samt om ett nytt statsbidragssystem och en ny läroplan en långtgående decentralisering av ansvaret för skolorganisationen i de enskilda kommunerna. Vi föreslår inga ytterligare decentraliseringsåtgärder. De redan beslutade åtgärderna påverkar emellertid i väsentliga avseenden den statliga skoladministrationens roll.

Beträffande *gymnasieskolan* krävs bl a ändringar i statsbidragssystemet innan man kan åstadkomma ett ökat lokalt inflytande över gymnasieskolans organisation i den enskilda kommunen.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun utgör frågan om ansvaret för de samlade *utbildningsresurserna* en viktig del i decentraliseringsdiskussionen. Den statliga regleringen och styrningen är särskilt framträdande för frågor som rör skolledare och lärare samt skolbyggnadsverksamheten. Vi anser att det på dessa områden finns möjligheter till fortsatt decentralisering av ansvar och befogenheter till kommunerna.

Den statliga skoladministrationens roll, arbetssätt och uppgifter

I förhållande till *statsmakten* har den statliga skoladministrationen två huvuduppgifter, nämligen att

- vara ett instrument för genomförande av skolpolitiska beslut samt svara för och stödja skolutvecklingen inom ett etablerat skolsystem samt att
- på grundval av utvärdering och långsiktig planering utarbeta alternativa handlingsprogram för statsmaktens ställningstaganden.

Vid arbetet med att förverkliga de intentioner som ligger bakom utbildningsreformerna behöver *kommunerna* stöd från den statliga skoladministrationen. Kommunernas krav berör främst länsskolnämnderna. Behoven varierar helt naturligt mellan olika kommuner.

Planeringen inom den offentliga sektorn förutsätter samverkan mellan

olika sektorsansvariga myndigheter på både central och regional nivå. *Arbetsmarknadens parter, elev- och föräldraorganisationer samt andra grupper i samhället* ställer också krav på den statliga skoladministrationen.

Ett vidgat lokalt ansvar för skola och utbildning innebär att den statliga skoladministrationen måste arbeta på ett annat sätt än tidigare. Den traditionella myndighetsutövningen, som bygger på detaljreglering, kontroll samt olika administrativa och formella beslutsfunktioner, behöver förändras till att mer än tidigare innefatta handledning, rådgivning och stimulans för det lokala arbetet.

Den statliga skoladministrationen skall även fortsättningsvis utöva tillsyn över utbildningsverksamheten. Verksamheten bör dock mer än tidigare bygga på ramstyrning, som anger allmänna riktlinjer, än på detaljreglering och kontroll. Tillsynsverksamheten utgår från att den statliga skoladministrationen har att verka för att de mål och riktlinjer, som fastställs av riksdag och regering, förverkligas i praktisk skolpolitik. I detta sammanhang måste en avvägning ske mellan å ena sidan ett ökat lokalt ansvar för skolutvecklingen och å andra sidan kravet på likvärdig utbildningsstandard.

Vi förordar en *aktiv tillsyn,* som innebär att tyngdpunkten i tillsynsarbetet läggs på ledning och utveckling bl a genom utbyte av erfarenheter och informationer. Vi konstaterar härvid att ansvarsutkrävandet i ett decentraliserat system inte bör ske genom statlig tillsyn grundad på detaljerade föreskrifter av den statliga skoladministrationen utan i första hand måste ske på kommunalpolitisk väg. Vi anser emellertid att den statliga skoladministrationen har skyldighet att på olika sätt påtala när lagar, mål och riktlinjer eller andra grundläggande principer för utbildningsverksamheten inte följs på det sätt regering och riksdag avsett.

Vi har grupperat den statliga skoladministrationens uppgifter i tre funktioner, nämligen skolutveckling, planering och administration.

Den statliga skoladministrationens roll i *skolutvecklingen* föreslås omfatta följande:

- information om och introduktion av strukturreformer, vilka utarbetats bl a inom parlamentariska beredningar,
- löpande förnyelse av generella kursplaner,
- utarbetande av kommentarmaterial till läroplanerna,
- FoU-arbete samt information om forsknings- och försöksresultat som kan bilda underlag för lokal utveckling och fortbildning samt
- planering och utvärdering som ger riksdag och regering beslutsunderlag för en fortlöpande förnyelse av mål och riktlinjer.

Skolväsendets *planering* är en gemensam uppgift för stat och kommun och

- bör för statens del vara generell och övergripande till sin karaktär,
- bör även för kommunernas del vara inriktad på långsiktig planering och utveckling av den egna skolverksamheten som helhet samt dess samband med andra kommunala verksamheter och
- bör utformas så att de centrala och regionala insatserna fortlöpande skapar erforderligt underlag för den kommunala planeringen och omvänt.

Den statliga skoladministrationens arbete med löpande *administration* bör reduceras. Inslaget av myndighetsutövning, detaljreglering och kontroll kan minskas.

Skoladministrationens nuvarande organisation (kapitel 4)

Vi redogör för de myndigheter och organ som tillsammans utgör den statliga skoladministrationen samt redovisar deras arbetsuppgifter och organisation. Kortfattat beskriver vi även den kommunala skoladministrationen.

Skolutveckling (kapitel 5)

Med utgångspunkt i en beskrivning av nuvarande förhållanden skisserar vi den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter när det gäller skolans utveckling. Våra överväganden innebär i huvudsak ett betonande av tidigare beslut av regering och riksdag om ett ökat lokalt ansvar för skolverksamhetens utveckling och utvärdering. Förslagen innebär därför inga större förändringar jämfört med nu gällande förhållanden. Vi har också tagit hänsyn till att många frågor som berör skolans utveckling f n ses över av andra utredningar.

FoU-arbete

FoU-arbetet utgör ett betydelsefullt medel för skolans utveckling och förändring. Det skall därvid också stödja det dagliga skolarbetet. Vi anser att det centrala ansvaret för FoU-arbetet inom skolsektorn liksom hittills bör åvila SÖ. Länsskolnämnderna bör spela en aktiv roll i det pedagogiska utvecklingsarbetet genom att de bör få ett ökat ansvar för projekt som decentraliseras från SÖ. Nämnderna bör även medverka vid praktiska försök.

Hur FoU-arbetet mer i detalj bör organiseras kan bedömas först i ett fortsatt översynsarbete, då också förslag från skolforskningskommittén kan beaktas.

Utvärdering

Den centrala utvärderingen avser den insamling, bearbetning och analys av information som krävs för centrala ställningstaganden rörande skolans mål, riktlinjer, verksamhet, resurser och resultat. Vi har inte funnit någon anledning att ompröva det ansvar SÖ redan nu har när det gäller utvärderingen av utbildningsverksamheten.

Den *centrala utvärderingen* bör enligt vår uppfattning inriktas mot följande områden:

- utbildningens resurser och deras utnyttjande, t ex ramar i fråga om organisation och resurser, utbildningsutbud, lokaler och personal,
- utbildningens verksamhet, dess anpassning till behov i samhälle och

arbetsliv, grupperingar i undervisningen, undervisning och annan verksamhet, psykisk och fysisk arbetsmiljö samt

- utbildningens resultat sett ur individens, skolans och samhällets synvinkel.

Länsskolnämndernas utvärderingsuppgifter sammanhänger med den roll nämnderna har som statliga organ med ansvar för att de mål och intentioner som regering och riksdag har fastställt för utbildningsväsendet uppfylls i resp regioner.

Länsskolnämndernas utvärderingsuppgifter kan därför i princip indelas i två huvudfunktioner, nämligen en stödjande och rådgivande servicefunktion för den lokala utvärderingen samt en regional utvärderingsfunktion. Länsskolnämnderna bör också medverka i den centrala utvärdering som SÖ ansvarar för.

Utbildningens försörjning med *prov* för olika ändamål kommer i ett läge med ökat lokalt ansvar för skolarbetet att i högre grad än hittills tillgodoses genom insatser från skilda håll och på olika nivåer. Enligt vår uppfattning bör SÖ dock även fortsättningsvis ha ett centralt ansvar i detta avseende.

Läroplansarbete

Kravet på en likvärdig utbildning förutsätter, som tidigare framhållits, centralt utarbetade tim- och kursplaner, som täcker huvuddelen av arbetet i grundskolan liksom de kompetensgivande studievägarna inom gymnasieskolan. Motsvarande utbildningar inom vuxenutbildningen bygger på grundskolans och gymnasieskolans tim- och kursplaner.

Läroplansarbetet berör i hög grad den politiska nivån. Vi anser dock att det bör vara en central uppgift för SÖ att utarbeta underlag för sådana politiska ställningstaganden. Betydande delar av förberedelsearbetet kan äga rum i försök som läggs ut regionalt och lokalt. Det måste emellertid också finnas en motsatt väg, där lokalt och regionalt utvecklingsarbete är impulsgivande för det centrala läroplansarbetet.

Beslutet om ny läroplan för *grundskolan* innebär en decentralisering av vissa delar av kursplanearbetet. En viktig del av det lokala läroplansarbetet blir också de arbetsplaner som skall utarbetas för varje skola.

I *gymnasieskolan* finns vissa specialkurser, vilka är lokalt arbetsmarknadsanknutna. För dessa bör det enligt vår mening vara möjligt att nå en bättre anknytning till behov och intressen genom att inom givna *resurs- och timplaneramar* decentralisera delar av tim- och kursplanearbetet.

Vi föreslår att en avvägning av ansvaret mellan stat och kommun för läroplansarbetet i huvudsak bör få följande utformning:

Mål och riktlinjer:	*statligt ansvar*
Timplaner:	*statligt ansvar* för enhetliga timplaner i grundskolan samt på gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser
	statligt ansvar för ramtimplaner för lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser och korta yrkesinriktade kurser
	lokalt ansvar för timplaneutformningen inom ramtimplaner-

	na för lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser och korta yrkesinriktade kurser
Kursplaner:	*statligt ansvar* för ämnesbundna mål och huvudmoment inom en gemensam sektor på grundskolan samt inom gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser – huvudmomenten anger vida ramar inom vilka målen kan belysas
	lokalt ansvar för den intresseanknutna sektorn i grundskolan (den fria sektorn) och för den huvudsakligen lokalt arbetsmarknadsanknutna delen av gymnasieskolan (vissa specialkurser och korta yrkesinriktade kurser)
Arbetssätt:	*lokalt ansvar* för utformning enligt mål och riktlinjer samt för utformning av arbetsplaner
Organisation och resursfördelning:	*lokalt ansvar* för utformning inom de ramar och föreskrifter som mål och riktlinjer samt skolförordningen anger.

Personalutveckling

En utgångspunkt för våra förslag när det gäller personalutvecklingen är att en ökad samordning av och ett mer sammanhållet ansvar och inflytande över befintliga resurser för fortbildning av skolans personal kommer till stånd.

En annan utgångspunkt för våra förslag är att kommunerna har ett planerings- och genomförandeansvar vad avser personalutveckling för all personal i deras skolor och utbildningar. Även vid ett mer uttalat kommunalt ansvar för personalutvecklingen måste staten ha kvar ett betydande ansvar, som vi beskriver i följande uppgifter:

- stöd och stimulans för lokala utbildningsinsatser,
- personalutbildningsinsatser i anslutning till reformeringen av skolan,
- personalutbildningsinsatser som ett resultat av den centrala och regionala utvärderingen,
- utveckling av metoder och innehåll i personalutbildningen,
- ämnesmetodisk vidareutbildning,
- bevakning av de små målgruppernas speciella fortbildningsbehov samt
- vissa samordnings- och planeringsuppgifter.

I den statliga skoladministrationens ansvar föreslås bl a ingå att ge regeringen underlag för beslut om olika åtgärder avseende personalutbildning, prioritering av FoU-arbete m m. SÖ bör ha det huvudsakliga ansvaret för dessa uppgifter. När det gäller statens ansvar för att kommunerna får stöd och stimulans till lokala personalutbildningsinsatser bör ansvaret enligt vår mening i huvudsak ligga på länsskolnämnderna.

Läromedelsutveckling

Det ankommer på SÖ att bevaka läromedelsfrågorna i stort. De framtida statliga insatserna inom läromedelsområdet kan beskrivas på följande sätt:

- Läromedelsfrågorna bör integreras med övrigt forsknings- och utvecklingsarbete och i förekommande fall följas upp med en centralt initierad

läromedelsutveckling.

- Läromedel för bristområden utvecklas så att de kan komma ifråga för produktionsstöd.
- Regionalt och lokalt utvecklingsarbete stimuleras.
- Erfarenheter och resultat sprids till dem som berörs

Elevsociala frågor

Elevvårdsarbetet i skolan är en kommunal angelägenhet. Den statliga skoladministrationen skall biträda med utvecklingsarbete och stöd. De elevsociala frågorna kan inte särskiljas från andra pedagogiska funktioner. För SÖ och länsskolnämnderna innebär detta att de måste integreras i övrig verksamhet, framför allt i arbetet med uppföljning och utvärdering av utbildningsverksamheten.

Planering (kapitel 6)

Övergripande och långsiktig planering

Den övergripande och långsiktiga planeringen är inriktad på att ge underlag för skolpolitiska beslut och åstadkomma en allmän kunskapsuppbyggnad om skolsektorn och dess utveckling. Vi anser att SÖ framöver måste ta ett större ansvar för att planeringen drivs utifrån mer övergripande och långsiktiga perspektiv.

Olika typer av långsiktigt inriktade studier bör ligga till grund för beslutsfattandet. Vissa av dessa kan lämpligen göras utanför skolsektorn och SÖ. Den centrala statliga skoladministrationen bör dock ha till uppgift att göra bedömningar av hur resultatet av sådana studier kan komma att påverka den framtida utvecklingen för skolsektorn.

Planering för olika utbildningsformer

Planeringen för olika utbildningsformer förutsätts ske på ett samordnat sätt och bl a utgå från den övergripande och långsiktiga planeringen. Den måste också vara inriktad på de speciella förhållanden som gäller för resp utbildningsform.

I planeringen för olika utbildningsformer ingår bl a planering av utbildningsutbud i form av studievägar, kurser m m samt personal, lokaler och andra resurser för utbildningsverksamheten. Det är genom denna planering som den statliga skoladministrationen bl a kan styra och fördela de tillgängliga resurserna.

Den övergripande och långsiktiga planeringen samt planeringen för olika utbildningsformer bildar utgångspunkt för budgetarbetet och de årliga anslagsframställningarna. De bör också ligga till grund för långtidsbudgeten.

Dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar

Våra förslag om dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar berör i huvudsak gymnasieskolan. Vi har emellertid också velat peka på de problem, som f n är förknippade med ett splittrat centralt myndighetsansvar för högskolan. Dessa talar enligt vår mening för att UHÄ bör ha tillsynsansvaret även för *den kommunala högskoleutbildningen.* Vi anser att ett överförande från SÖ till UHÄ av det centrala myndighetsansvaret för den kommunala högskoleutbildningen kan ske oberoende av hur huvudmannaskapsfrågan kommer att lösas.

När det gäller *gymnasieskolan* har vi främst prövat frågan om de årliga organisationsbesluten. En utgångspunkt har varit att SÖ:s planeringsuppgifter för gymnasieskolan i fortsättningen bör koncentreras till övergripande planeringsfrågor och inte som nu också avse detaljbeslut om gymnasieskolans årliga organisation i varje enskild kommun. SÖ:s uppgifter bör i huvudsak vara att förse regering och riksdag med det underlag som fordras för de övergripande och långsiktiga besluten om gymnasieskolans inriktning och dimensionering. Vidare bör SÖ ha till uppgift att ta fram sådana beslutsramar, som möjliggör ett ökat lokalt och regionalt inflytande över gymnasieskolplaneringen samtidigt som statsmaktens beslut om dimensionering av och fördelning på olika studievägar inom gymnasieskolan säkerställs.

För gymnasieskolans årliga organisation har vi främst övervägt två alternativa beslutsnivåer:

1 Beslut om de enskilda kommunernas gymnasieskolorganisation fattas på regional nivå (länsnivå) inom vissa centralt fastställda planeringsramar.
2 Kommunerna beslutar själva om sin gymnasieskolorganisation. För att den totala organisationen så lång möjligt skall överensstämma med den statsmakten fastställt måste i detta fall anges vissa ramar, inom vilka kommunerna äger rätt att själva bestämma organisationen.

En samlad bedömning av de två alternativen talar enligt vår mening för att de årliga besluten om gymnasieskolans organisation bör fattas av länsskolnämnderna.

I våra överväganden har vi emellertid förutsatt att en kommande översyn av planeringssystemet skall resultera i att även kommunernas inflytande över gymnasieskolplaneringen i viss mån tillgodoses. Länsskolnämndens beslut om gymnasieskolans organisation i en kommun föreslås av den anledningen få ramkaraktär. Inom den av länsskolnämnden angivna ramen bör kommunen själv i detalj få fastställa gymnasieskolans organisation.

Beslut om en ny gymnasieskolort/gymnasieskolenhet förutsätts liksom nu fattas av SÖ. Detsamma bör gälla även för genomgripande omorganisationer av en kommuns gymnasieskola. I fråga om elevområden för gymnasieskolan föreslår vi, att länsskolnämnden beslutar om elevområden för studievägar inom det egna länet utom för mer lågfrekventa utbildningar. För dessa senare bör hela riket vara elevområde. Intagning bör för varje sådan utbildning verkställas av den intagningsnämnd, som tilldelas denna uppgift.

Skolbyggnadsfrågor

Kommunerna bör enligt vår uppfattning ges ett väsentligt ökat ansvar för skolbyggnadsverksamheten i framtiden. En ändring av den nuvarande skolbyggnadsregleringen är därför nödvändig och förutsätter ett ändrat finansieringssystem för skolbyggandet. Ett sådant förslag har nyligen redovisats av en arbetsgrupp inom regeringskansliet (DsU 1979:15).

Ett nytt finansieringssystem för skolbyggande bör enligt vår mening utformas så att SÖ:s nuvarande befattning med statsbidragsgivning kan upphöra. SÖ föreslås dock även fortsättningsvis ha viss kompetens och vissa resurser för utvecklingsuppgifter och för rådgivningsverksamhet i anslutning härtill.

De utvecklingsuppgifter på skolbyggnadsområdet, som även fortsättningsvis bör ankomma på SÖ, bör främst beakta sambandet mellan undervisningsplanering och skolbyggnadsplanering. Ett viktigt inslag härvid är att beakta nya och förändrade utbildningars krav på lokaler och lokalutformning. SÖ bör även kunna initiera och leda ett allmänt utvecklingsarbete i vad avser skolans fysiska miljö. SÖ bör bl a kunna utarbeta modeller och lämna allmänna råd för den lokala skolbyggnadsplaneringen. Vi föreslår att utvecklingsarbetet handhas av en särskild utvecklingsgrupp inom SÖ.

I avvaktan på beslut om ett nytt finansieringssystem för skolbyggande skisserar vi också vissa förenklingar i den nuvarande handläggningsordningen på skolbyggnadsområdet.

Vi föreslår sålunda att kommun själv och på basis av centralt utarbetat planeringsunderlag får rätt att fastställa lokalbehovet för gymnasieskolan. Detsamma föreslås gälla för särskola, som är integrerad i gymnasieskola.

De av staten angivna lokalnormerna bör i framtiden betraktas som miniminormer och skissgranskningen föreslås bli frivillig för alla skolformer under kommunalt huvudmannaskap.

Stadigvarande undervisningsmateriel

Nuvarande bidragssystem för undervisningsmateriel kräver en väsentlig arbetsinsats på SÖ innan statsbidraget kan fastställas. Vi anser att bidragsgivningen i vad avser undervisningsmateriel till olika utbildningar ytterligare bör ses över i syfte att förenkla den administrativa handläggningen. Enligt vår mening bör möjligheterna övervägas att ytterligare begränsa bidragsgivningen till enbart sådana utbildningar, som ställer krav på kvalificerad och dyr utrustning och som således i första hand behöver ett stimulansbidrag. Möjligheterna att ändra bidragskonstruktionen i riktning mot mer schabloniserade bidrag, som har kvar eller förstärker stimulanseffekten men ger en avsevärt förenklad statsbidragshantering, bör prövas. Man bör också pröva möjligheten att låta länsskolnämnderna besluta om statsbidrag för undervisningsmateriel.

Administration (kapitel 7)

Statsbidragsadministration

För att minska statsbidragsadministrationen krävs att förenklingar av bidragssystemen kan ske såväl tekniskt som sakligt. Det senare kan innebära en avlösning av bidrag genom att de inordnas i annan statlig bidragsgivning, t ex i skatteutjämningssystemet. En ökad schablonisering av bidragsgivningen kan också ske på annat sätt, t ex genom att olika specialbidrag intas i allmänna driftbidrag för olika skolformer.

För utbildningsväsendets del anser vi att följande utgångspunkter bör vara vägledande för det fortsatta utvecklingsarbetet med statsbidragssystemen. Bidragsreglerna bör

- □ främja en likvärdig utbildningsstandard i hela riket,
- □ beakta huvudmännens skilda förutsättningar att bedriva verksamheten,
- □ stå i överensstämmelse med ansvarsfördelningen i övrigt,
- □ tillgodose decentralisering och ökad lokal beslutanderätt,
- □ stimulera till en effektiv verksamhet och en god hushållning av medel hos såväl stat som huvudman samt
- □ utformas så att administrationen av statsbidragen blir enkel.

När det gäller den framtida uppgiftsfördelningen av statsbidragsadministrationen mellan central och regional myndighetsnivå föreslår vi att följande principer skall gälla:

1 Samma myndighetsnivå skall svara för såväl organisationsbeslut (underlagsbeslut för statsbidrag) som internkontroll och granskning.
2 Underlagsbeslut för statsbidrag, bidragsbeslut i övrigt, statlig internkontroll och granskning bör handhas av
   - □ länsskolnämnd i fråga om statsbidrag till skola med kommunal huvudman (ej folkhögskola) och skolor med annan huvudman, vilka har samma utbildningsinriktning och bidragssystem som skola med kommunal huvudman samt
   - □ SÖ i övrigt.

Utifrån de ovan beskrivna principiella utvecklingslinjerna redovisar vi olika långtgående förslag till förändringar och förenklingar inom statsbidragsområdet.

Personaladministration

Mot bakgrund av en redovisning av nu gällande tillsättningsförfarande när det gäller skolledare och lärare föreslår vi, att de tillsättningsbeslut som i dag ligger hos regeringen överförs till SÖ (skoldirektörer och biträdande skoldirektörer). Länsskolnämnden föreslås överta ansvaret för de tillsättningsärenden som i dag åvilar SÖ med undantag av lektorstjänsterna (rektorer, studierektorer vid gymnasieskolan m fl).

Skolstyrelserna föreslås få ökad beslutsrätt när det gäller tjänstledigheter för skolledare, biträdande skolledare och lärare.

Vi föreslår vidare, att besvär i tillsättningsärenden endast skall kunna föras i en instans. Besvär över skolstyrelsens tillsättningsbeslut bör endast kunna föras hos länsskolnämnden. Länsskolnämndens beslut i tillsättningsärende bör endast kunna överklagas hos SÖ.

Detta innebär att regeringens befattning med besvär över tillsättningsbeslut blir begränsad till att avse beslut om tillsättning av skoldirektörer, biträdande skoldirektörer och lektorer. Vi anser att rättssäkerheten inte kommer att eftersättas om våra förslag genomförs. Nuvarande regler om behörighet, meritvärdering och urval vid tillsättning av skolledare och lärare är nämligen detaljerade och fast etablerade. Utvecklingen på det arbetsrättsliga området innebär också att besvärsinstitutet i fråga om personalfrågor minskat i betydelse.

Besvär över beslut av skolmyndighet

Mot bakgrund av en beskrivning av nuvarande besvärsregler och utvecklingen på besvärsrättens område redovisar vi förslag till ändringar när det gäller förvaltningsbesvär på skolområdet. Våra förslag utgår från följande principiella utgångspunkter:

- Det finns ett antal kommunala och statliga beslut i skolfrågor som över huvud taget inte bör kunna överklagas.
- Kommunala skolbeslut skall i flertalet fall kunna bli föremål endast för besvär enligt kommunallagen.
- De få ärenden där ett utpräglat behov av rättsskydd föreligger och i vilka rättsfrågor ofta aktualiseras skall kunna bli föremål för besvärsprövning i förvaltningsdomstol.
- Nästan alla personalärenden kommer att avtalsregleras och vid överprövning handläggas hos arbetsdomstolen.
- Besvärsgången för de ärenden där momentet av lämplighetsbedömning är stort skall diskuteras med beaktande av instansernas sakkunskap.
- Instanskedjan för besvär, som skall prövas av förvaltningsmyndighet, bör vara kort.

Enligt vår uppfattning skall – beträffande skolärenden som skall kunna omprövas i en administrativ besvärsordning – sakkunskap finnas hos länsskolnämnder och SÖ. Med utgångspunkt i att det i dessa ärenden i regel är tillräckligt med överprövning i en instans föreslår vi därför som huvudregel att länsskolnämnden blir enda och slutlig instans för talan mot skolstyrelsebeslut. SÖ föreslås bli enda och slutlig instans beträffande länsskolnämndsbeslut. Undantag från denna huvudregel bör blott finnas för de fall, då en önskvärd enhetlig bedömning för hela riket inte kan erhållas på annat sätt eller då det är väsentligt för utvecklingen på skolområdet att det slutliga avgörandet sker i regeringen.

Arbetsmarknadsutbildningen (kapitel 8)

Vi redovisar den nuvarande organisationen samt beslut och utredningar som påverkar arbetsmarknadsutbildningen (AMU). En ny utredning har nyligen

tillsatts med uppgift att se över bl a AMU:s organisation.

Arbetsmarknadsmyndigheterna har att svara för planering och beslut om utnyttjandet av AMU som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument, medan SÖ har att svara för planering och beslut avseende verksamheten samt genomföra beslutad verksamhet.

Med utgångspunkt i att AMU skall vara ett följsamt och effektivt arbetsmarknadspolitiskt medel där kostnaderna för den önskvärda beredskapen skall kunna begränsas bör ett större ansvar för planering och genomförande av verksamheten läggas på regional och lokal nivå. Vi anser därför att de regionala och lokala AMU-organen bör få en mer självständig ställning gentemot de centrala myndigheterna – AMS och SÖ – samt ges större befogenheter än vad som nu gäller att självständigt besluta i frågor som rör verksamheten. En sådan utveckling ställer krav på att de regionala och lokala AMU-organen får en, jämfört med nuläget, mer utvecklad administration.

Genom en decentralisering av ansvar och befogenheter från SÖ till regionala och lokala AMU-organ erhålls en mindre komplicerad planerings- och beslutsprocess. Den centrala nivån skulle därvid i huvudsak kunna få en rådgivande roll samt svara för mer långsiktig och strategisk planering, pedagogisk och administrativ utveckling av AMU-verksamheten m m. En sådan förändrad roll för SÖ skulle bättre stämma överens med SÖ:s roll visavi annan utbildningsverksamhet. Mot bakgrund av det här anförda föreslår vi vissa riktlinjer, som bör ligga till grund för en kommande översyn av AMU:s organisation.

En bedömning av huvudmannafrågan för AMU bör således enligt vår mening utgå från statsmaktens beslut och uttalanden i skilda sammanhang om en mer utvecklad samverkan mellan de gymnasiala utbildningarna. SÖ bör därför enligt vår mening även fortsättningsvis utöva det centrala ansvaret för de pedagogiska frågorna vad avser AMU.

Översynen av AMU:s organisation bör vidare arbeta snabbt och inriktas på en hög grad av decentralisering av AMU-administrationen till regional och lokal nivå. I detta syfte redovisar vi några organisationsalternativ som skapar möjligheter till en decentraliserad AMU-verksamhet.

Folkbildningen (kapitel 9)

Folkhögskolan

Redovisningsåret 1977/78 fanns 110 statsbidragsberättigade folkhögskolor. Folkhögskolornas frihet att själva fastställa målen och utforma verksamheten har i olika sammanhang understrukits av statsmakten. Det ökade stödet från statens sida har inte lett till någon inskränkning i denna frihet. Skolformen kännetecknas främst av att den arbetar utan centralt utformade läroplaner. Styrande och sammanbindande för folkhögskolornas kursutformning är i första hand folkhögskoleförordningen (1977:551).

Det fria och frivilliga folkbildningsarbetet

F n finns tio studieförbund som är godkända av SÖ. Dessa har en självständig ekonomisk förvaltning. Förbundens studie- och bildningsverksamhet står under överinseende av en studierektor. Verksamheten bedrivs huvudsakligen av förbundens lokalavdelningar (ca 1 500). Studieförbundsverksamheten regleras bl a genom förordningen (1963:463) om statsbidrag till det fria och frivilliga folkbildningsarbetet.

Folkbildningsarbetet är fritt och frivilligt. Denna princip har alltid varit grundläggande för svenskt folkbildningsarbete och betydelsen av den har klart betonats i olika utredningar och beslut om samhälleligt stöd till folkbildningsarbetet.

Studieförbundens verksamhet har utretts av folkbildningsutredningen, som nyligen lagt fram sitt slutbetänkande (SOU 1979:85). Flera av utredningens förslag kan få betydelse för den statliga skoladministrationen. En viktig fråga i detta sammanhang är frågan om tillsynsmyndighet för folkbildningsarbetet.

Kommitténs överväganden

I vad avser folkhögskolan föreslår vi att frågan om resurser för utvecklings- och tillsynsuppgifter på central nivå prövas i det fortsatta översynsarbetet.

Frågan om det centrala tillsynsansvaret för studieförbunden är beroende av beslut med anledning av folkbildningsutredningens förslag. Detta tillsynsansvar är av annan karaktär än för övrig utbildning under SÖ:s tillsyn. Frågan om vilken myndighet som i framtiden skall ha det centrala tillsynsansvaret för studieförbundens verksamhet bör enligt vår uppfattning avgöras utifrån verksamhetens huvudsakliga innehåll och inriktning.

Statlig skoladministration – principer för ny organisation (kapitel 10)

Vi föreslår vissa principer för hur den statliga skoladministrationen bör organiseras. Detaljutformningen av organisationen bör emellertid ske i det fortsatta översynsarbetet.

I fråga om SÖ:s ämbetsområde föreslår vi ingen ändring med undantag för den kommunala högskoleutbildningen, som enligt vår bedömning bör överföras till UHÄ. Inte heller i vad avser länsskolnämndernas verksamhetsområde föreslår vi någon ändring.

Den ändrade verksamhetsinriktningen för den statliga skoladministrationen, som vi beskriver, leder till följande generella konsekvenser vid utformningen av organisationen:

- Den centrala nivån inriktas på mer övergripande uppgifter främst att hålla ihop planerings- och utvecklingsuppgifter för olika utbildningssektorer på ett mer enhetligt sätt än f n.
- Den regionala nivåns roll och uppgifter preciseras mer än tidigare. Denna

nivå får en mer direkt stödjande och initiativskapande roll. Den övertar också från central nivå planeringsuppgifter för gymnasieskolan liksom vissa administrativa uppgifter.

- Behovet av samordning och samverkan mellan alla nivåer ökar. Detta måste på olika sätt tillgodoses vid utformningen av den nya organisationen.

Vid organisationsutformningen bör man enligt vår mening eftersträva flexibilitet och undvika att från början låsa organisationen till enheter med fixerade roller och gränser. Organisationen bör även byggas upp på ett sätt, som minskar den byråkratiska belastningen. En mer lättrörlig organisation, som kan anpassas till växlande krav, bör åstadkommas genom att arbetet i ökad utsträckning bedrivs i projektform.

Skolöverstyrelsen

SÖ måste enligt vår bedömning ha kompetens och resurser för att

- bedriva långsiktig och övergripande planering samt planering för olika utbildningsformer och för utbildningens resursförsörjning,
- planera, leda och främja FoU-arbete inom skolområdet samt sprida information om resultat av detta arbete,
- löpande utvärdera verksamheten i skolan och där bedriven försöksverksamhet,
- framlägga förslag till regeringen på grundval av resultatet av utvärdering och studier av framtida utvecklingsmönster,
- trygga nödvändig samordning mellan organ på central, regional och lokal nivå på skolområdet,
- utöva tillsyn över att målen och riktlinjerna för skolan förverkligas samt för att
- utföra vissa förvaltningsuppgifter.

Uppdelningen av arbetsuppgifterna inom verket kan göras i åtminstone två dimensioner: antingen en uppdelning efter arbetsuppgifternas/funktionernas art, dvs en *funktionell* uppdelning, eller också efter arbetsområden/utbildningssektorer, dvs en *sakinriktad* uppdelning. Vi föreslår en i huvudsak sakinriktad uppdelning av arbetsuppgifterna och redovisar två alternativ, som var för sig kan läggas till grund för en framtida organisation av SÖ.

Alternativ 1 innebär att SÖ organiseras på

- en enhet för den obligatoriska utbildningen,
- en enhet för gymnasieskolan samt
- en enhet för vuxenutbildningen (statlig och kommunal vuxenutbildning, folkbildning samt AMU).

Alternativ 2 innebär en organisation utgående från

- en enhet för den obligatoriska utbildningen,
- en enhet för gymnasieskolan samt den statliga och kommunala vuxenutbildningen,
- en enhet för AMU samt
- en enhet för folkbildningen.

De olika arbetsenheterna bör inom sin resp utbildningssektor ha ett så långt möjligt samlat ansvar för planering och utveckling. Det innebär att enheterna skall ha resurser och kompetens för att inom sina resp ansvarsområden svara för de uppgifter som ankommer på SÖ, nämligen

- □ långsiktigt och löpande läroplansarbete,
- □ FoU-arbete,
- □ utvärdering av utbildningsverksamheten,
- □ personalutveckling,
- □ läromedel, utrustning och lokaler samt
- □ planering av utbildningsutbud i form av skolor, linjer och kurser.

Vissa administrativa funktioner föreslår vi samlade i en administrativ enhet. Den administrativa enhetens slutliga ansvarsområde blir dock beroende av i vilken utsträckning man ytterligare kan decentralisera och delegera ansvar för olika administrativa frågor till andra enheter inom SÖ och/eller länsskolnämnderna. Ett viktigt och naturligt inslag i den administrativa enheten är ansvaret för de interna personalfrågorna inom den statliga skoladministrationen. Härtill kommer löpande och stödjande administrativa funktioner såsom ekonomi, administrativ rationalisering, redovisning, juridik och andra gemensamma servicefunktioner. Enheten föreslås också handlägga personaladministrativa frågor, som berör den statligt reglerade personalen inom skolväsendet.

SÖ:s ansvar för den långsiktiga och övergripande utvecklingen samt planeringen av skolan innebär arbetsuppgifter som inte naturligt hör hemma inom sakenheternas ansvarsområden. Vi föreslår därför att ledningen och samordningen av sådana uppgifter anförtros en särskild arbetsenhet.

En enhet för utveckling och utvärdering bör i huvudsak svara för samordning och planering av FoU-arbete samt för övergripande utvärderingsarbete. Den utvecklingsgrupp, som vi föreslagit för utvecklingsarbete i fråga om skolans fysiska miljö, bör också ingå i denna enhet. I enhetens uppgifter bör även ingå vissa uppgifter när det gäller fortbildning av skolväsendets personal. Ansvaret för en fortlöpande bevakning av personalutbildningsbehov t ex i anslutning till olika reformer på utbildningsområdet bör naturligen åvila sakenheterna. Viss samordning av sådana insatser torde emellertid vara erforderlig och bör då lämpligen handläggas av den här beskrivna enheten.

Ledningen och samordningen av SÖ:s verksamhet föreslår vi bli förstärkt genom att ett mindre stabsorgan knyts till verksledningen. Detta bör i första hand biträda verksledningen med samordning av verkets långsiktiga och övergripande planering, arbetet med anslagsframställning samt budget- och verksamhetsplanering ävensom uppföljning och utvärdering av SÖ:s egen verksamhet. Vidare bör stabsorganet biträda verksledningen med underlag rörande verkets mål, policy och verksamhetsinriktning.

Vi har övervägt två alternativ när det gäller *verksstyrelsens* sammansättning. Alternativ 1 utgår från att styrelsen har en begränsad storlek och att representationen för de allmänna intressena tillgodoses i huvudsak genom riksdagspartierna. Styrelsen bör i detta alternativ ges följande sammansätt-

ning: tre representanter för riksdagspartierna, en representant för kommunerna, en för landstingen samt generaldirektören och överdirektören (ordförande resp vice ordförande). För ledamöterna, utom verksledningen, bör utses personliga ersättare.

Alternativ 2 innebär att styrelsen utöver företrädare för riksdagspartier, kommuner, landsting och verksledning även bör innehålla representanter för de stora arbetsmarknadsorganisationerna samt AMS och UHÄ. Även eleverna bör representeras i verksstyrelsen. I detta alternativ bör styrelsen ges följande sammansättning: utöver generaldirektören (ordförande) bör i styrelsen ingå tre representanter för riksdagspartierna, en representant för kommunerna, en för landstingen, fyra representanter för de stora arbetsmarknadsorganisationerna (LO, TCO, SACO/SR och SAF), en representant för vardera AMS och UHÄ samt en representant för eleverna. Även i detta fall bör personliga ersättare utses för ledamöterna.

Alternativ 1 bör enligt vår mening läggas till grund för sammansättningen av SÖ:s verksstyrelse. Vi har ansett det vara en fördel att styrelsen blir av begränsad storlek, vilket skapar gynnsamma förutsättningar för ett aktivt och effektivt styrelsearbete. Genom inslaget av partipolitisk representation i styrelsen innebär alternativet också att de allmänna intressena verkligen kommer att bli företrädda i SÖ:s ledning.

Vi har även prövat behovet av en organisation med rådgivande eller beredande nämnder. En sådan beredningsorganisation skulle emellertid med nödvändighet behöva bli relativt omfattande och kräva ett betydande tillskott av kansliresurser. En permanent beredningsorganisation vid sidan av verksstyrelsen innebär också att handläggningen av olika ärenden riskerar att bli tungrodd och tidskrävande. Vi har bl a av detta skäl och med beaktande av vårt uppdrag att förenkla och minska den statliga skoladministrationen inte funnit tillräckliga motiv att föreslå några rådgivande nämnder i en ny organisation för SÖ.

Det finns emellertid skäl att i ett fortsatt översynsarbete uppmärksamma och pröva alternativa modeller för ett mer utvecklat samarbete mellan SÖ och skilda intressenter utanför verket.

Länsskolnämnderna

Länsskolnämnerna behöver kompetens och resurser för att

- ansvara för utveckling, samordning och planering av skolväsendet i länet,
- stimulera, stödja och ge råd till kommunerna,
- i samarbete med kommunerna och SÖ medverka till löpande utvärdering av skolans verksamhet,
- främja utvecklingsarbetet på regional och lokal nivå,
- utöva tillsyn över att målen och riktlinjerna för skolan förverkligas samt för att
- utföra olika förvaltningsuppgifter.

Länsskolnämnden är en relativt sett liten organisation, vilket innebär att ledningen och samordningen av verksamheten enligt vårt förslag bör kunna lösas utan formaliserade organisatoriska arrangemang.

Den inriktning av den statliga skoladministrationens uppgifter när det gäller fortbildning av skolväsendets personal, som vi förordat, talar för att man på länsnivå inte bör ha särskilt avdelade resurser för skilda fortbildningsinsatser. Detsamma gäller de elevsociala frågorna. De bör behandlas tillsammans med utvärdering, utvecklingsarbete och personalutveckling.

Länsskolnämndernas arbetsuppgifter kan därför i princip grupperas efter två funktionella huvudlinjer: pedagogiska och planerande uppgifter samt administrativa uppgifter.

Med hänsyn till organisationens begränsade storlek och med beaktande av att nämndernas uppgifter ofta griper in i varandra kan man emellertid ifrågasätta lämpligheten av en fast och på bestämda arbetsenheter baserad organisation som skall fungera för alla länsskolnämnder. Vi föreslår därför att länsskolnämndernas verksamhet organiseras under en chef på det sätt som varje nämnd själv beslutar inom ramen för tillgängliga personella och andra resurser.

Då länsskolnämnderna även i framtiden kommer att ha kvalificerade uppgifter när det gäller utveckling och planering av länets utbildningsväsende anser vi att en lekmannanämnd även fortsättningsvis skall stå i ledningen för det statliga regionala utbildningsorganet. Vi förordar inte någon ändring i den nuvarande sammansättningen av länsskolnämnden. Med hänsyn till att nämnden har kvalificerade pedagogiska utvecklingsuppgifter föreslår vi emellertid en föreskrift om att den ledamot, som utses av SÖ, bör ha kunskap om och erfarenhet av pedagogiskt utvecklingsarbete.

Fortbildningsavdelningarna

Behovet av fortbildningsavdelningarna kan förenklat sägas sammanhänga med

dels hur en statlig organisation för fortbildning eller personalutveckling bör byggas upp,

dels hur frågan om samverkan mellan FoU, fortbildning och lokalt utvecklingsarbete bör lösas.

Vi har tidigare redovisat vår syn på hur ansvaret för olika personalutbildningsinsatser för skolväsendets personal bör fördelas mellan stat och kommun. En ökad samordning av och ett mer sammanhållet ansvar för och inflytande över befintliga resurser för fortbildning av skolans personal bör komma till stånd. Vidare bör kommunerna ha ett planerings- och genomförandeansvar för utveckling av all personal i sina skolor och utbildningar. Dessa utgångspunkter, som också betonats i riksdagens beslut om ny läroplan för grundskolan, har legat till grund för vår bedömning av vilket ansvar och vilka arbetsuppgifter som bör åvila den statliga skoladministrationen när det gäller utbildning av skolväsendets personal. Vi har därvid också tagit hänsyn till att kommunernas kontakter med den statliga skoladministrationen i olika fortbildningsfrågor bör kunna underlättas om de normalt kan kanaliseras genom en instans, länsskolnämnden.

Våra förslag innebär därför att fortbildningsavdelningarna inte längre passar in i en statlig organisation för fortbildning eller personalutveckling. På vilket sätt avdelningarnas uppgifter organisatoriskt bör inordnas i den

statliga skoladministrationen bör emellertid enligt vår mening prövas vid en samlad beredning av våra förslag samt förslagen från LUT 74, skolforskningskommittén och regeringskansliets översyn av fortbildningen och vidareutbildningen för skolans personal i samband med läroplansreformen. Därvid bör man även pröva hur de erfarenheter och den kompetens, som i dag finns vid fortbildningsavdelningarna, kan tas till vara i en framtida statlig skoladministration.

Genomförande (Kapitel 11)

Personalfrågor

Då vårt uppdrag är begränsat till att redovisa principer för en förändring av den statliga skoladministrationen har vi inte ansett det möjligt att i detta skede av översynsarbetet göra några beräkningar av personalbehovet hos vare sig SÖ eller länsskolnämnderna.

Ett genomförande av våra förslag liksom en fortsatt utveckling mot ett ökat lokalt ansvar för skilda utbildningsfrågor får naturligen konsekvenser för den statliga skoladministrationens behov av personal och andra resurser. Våra förslag om planering och dimensionering av skolor och utbildningar, skolbyggnadsfrågor samt handläggning av frågor om statsbidrag, personal och besvär innebär således en personalminskning, främst hos SÖ.

Den inriktning av den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter som vi förordat kräver tillgång till personal med kvalificerad pedagogisk kompetens och bred erfarenhet inom utvecklingsarbete och utvärdering. I likhet med vad som gäller för administrativa arbetsuppgifter bör det för de fortlöpande pedagogiska arbetsuppgifterna finnas en kader av fast personal, som är anställd utan tidsbegränsning.

Det är också nödvändigt att för kortare tid kunna tillföra verksamheten personal med särskild kunskap och erfarenhet, liksom personal som har direkta kontakter med verksamheten i skolan och samhället i övrigt. Enligt vår bedömning kan detta till en del tillgodoses genom att man för mera avgränsade, väl definierade och tidsbegränsade uppgifter anlitar olika experter inom ramen för de rörliga resurser som bör ställas till den statliga skoladministrationens förfogande.

Vid SÖ, fortbildningsavdelningarna och länsskolnämnderna finns f n vissa befattningshavare med speciella tjänstekonstruktioner för särskilda pedagogiska arbetsuppgifter – gymnasieinspektörer, skolkonsulenter och fortbildningskonsulenter. En viktig uppgift för dessa är att svara för den statliga skoladministrationens kontakt med fältet. Förordnandena är tidsbegränsade. Vi anser det nödvändigt att den statliga skoladministrationen även i framtiden har en nära kontakt med utvecklingen på fältet och samtidigt möjlighet att föra ut olika förändringar i skolsystemet. I ett fortsatt översynsarbete bör därför den statliga skoladministrationens behov av tjänster med tidsbegränsade förordnanden särskilt prövas. Erfarenheterna av gymnasieinspektionen och konsulentorganisationerna bör då beaktas.

Decentraliseringen på utbildningsområdet leder till en tyngdpunktsförskjutning av den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter från administrativa och organisatoriska uppgifter mot pedagogiska, utvecklande och

planerande uppgifter. Detta innebär förändrade eller helt nya arbetsuppgifter liksom förändrade krav på tidigare bakgrund och erfarenhet hos vissa anställda. Det finns därför anledning att i god tid före organisationsförändringen uppmärksamma behovet av olika personalutvecklande insatser.

Det fortsatta översynsarbetet

Vi förutsätter att vårt betänkande efter sedvanlig remissbehandling kommer att läggas till grund för en proposition till riksdagen under hösten 1980 med förslag till riktlinjer för utformningen av den statliga skoladministrationen på såväl central som regional nivå.

Regeringens proposition och vad som framkommer vid riksdagens behandling av densamma bör därefter läggas till grund för ett fortsatt arbete i en organisationskommitté. Denna kommitté bör få till uppgift att ansvara för detaljutformningen av SÖ:s och länsskolnämndernas organisation. Kommittén bör kunna påbörja sitt arbete under första kvartalet 1981. Arbetet bör bedrivas så att den hösten 1981 kan framlägga förslag om en medelsram för SÖ och länsskolnämnderna avseende budgetåret 1982/83. Som grund för beräkningen av medelsbehovet bör kommittén utarbeta ett detaljerat organisationsförslag samt överväga personalbehovet. Regeringens förslag i dessa frågor bör därmed kunna underställas riksdagen i god tid innan den nya organisationen skall träda i kraft. Efter sedvanliga förhandlingar m m bör detta kunna ske omkring den 1 oktober 1982.

En förutsättning för denna tidsplan för övergång till en ny organisation är att ett förberedande arbete inleds redan nu. I avvaktan på regeringens och riksdagens ställningstaganden till våra förslag bör därför arbetet fortsätta med att utveckla riktlinjer och arbetsformer för den statliga skoladministrationen. Det arbetet bör avse sådana områden som inte påverkas av den förestående remissbehandlingen eller regeringens och riksdagens kommande beslut med anledning av våra förslag. Syftet med ett sådant arbete bör – förutom att på olika sätt underlätta arbetet i den föreslagna organisationskommittén – vara att förbereda SÖ:s och länsskolnämndernas övergång till en förändrad organisation. Arbetet bör ske i samverkan med SÖ och länsskolnämnderna samt berörda arbetstagarorganisationer och ledas av en interimistisk arbetsgrupp inom regeringskansliet. Om så bedöms lämpligt skulle denna, när riksdagens principbeslut om den statliga skoladministrationens organisation föreligger, kunna omvandlas till en organisationskommitté med särskilda direktiv.

Kostnader

De förslag vi redovisat i detta betänkande och som gäller decentralisering av ansvar och befogenheter i olika utbildningsfrågor från stat till kommun får enligt vår uppfattning inga omedelbara effekter på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Summering

Våra förslag till ändrad inriktning av den statliga skoladministrationens roll och arbetsuppgifter innebär sammanfattningsvis följande:

1 Utvecklingsarbete sker i ökad utsträckning på lokal och regional nivå. Projekt av mer kvalificerad, övergripande och långsiktig karaktär eller med forskningsinriktning bedrivs och leds på den centrala nivån.
2 Central utvärdering av skolväsendet blir en väsentlig uppgift inriktad på utbildningens verksamhet, resursutnyttjande och resultat.
3 Regional utvärdering ökar i betydelse, liksom stödet till kommunerna för utvärdering.
4 Provkonstruktionsverksamhet bör finnas kvar på central nivå även i ett läge med ökat lokalt ansvar för skolarbetet.
5 Centralt läroplansarbete bör omfatta huvuddelen av tim- och kursplaner för grundskolan samt gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser. Det bör i övrigt inriktas på att fortlöpande utveckla ramar, modeller, metoder m m för den lokala utbildningsplaneringen. Uppföljning och utvärdering av läroplaner skall ske i en fortlöpande process.
6 För personalutveckling har kommunerna ett planerings- och genomförandeansvar. Staten behöver fortfarande kunna besluta att vissa utbildningar skall genomföras. SÖ svarar för långsiktig planering, utveckling och utvärdering. Länsskolnämnderna svarar för stöd och rådgivning till kommunerna samt viss samordning.
7 Läromedelsförsörjning är en kommunal angelägenhet, även om staten på olika sätt går in med insatser i form av information, utvecklingsarbete, produktionsstöd m m.
8 Den lokala nivån – kommuner och skolor – ansvarar för elevsociala frågor. Den centrala och den regionala nivån medverkar främst med utvecklingsarbete och stöd.
9 Övergripande och långsiktig planering, planering för olika utbildningsformer samt verksamhetsplanering på olika nivåer ökar i betydelse inom hela skoladministrationen – men kanske mest på den centrala nivån.
10 Planering för dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar skall ske övergripande på central nivå samt mer detaljerat på regional och lokal nivå. Detta bör i ökad utsträckning gälla även gymnasieskolan.
11 Handläggning av skolbyggnadsfrågor flyttas i stor utsträckning till kommunerna. Den centrala nivån behåller endast vissa utvecklings- och rådgivningsuppgifter.
12 Informationsfrågor måste ägnas stor uppmärksamhet.
13 Administration minskar i omfattning – speciellt på central nivå – som följd av decentralisering och förenklingar.

2 Kommitténs uppgifter och arbete

2.1 Bakgrund

Skolöverstyrelsens (SÖ) nuvarande organisation gäller i sina huvuddrag från den 1 oktober 1964. En partiell omorganisation genomfördes dock den 1 juli 1972.

Länsskolnämnderna tillkom den 1 juli 1958 och arbetsuppgifterna har i takt med skolväsendets utveckling successivt förändrats.

För fortbildning av personal inom skolväsendet – i huvudsak lärare – finns i landet sex fortbildningsavdelningar.

Efter det att den centrala och regionala statliga skoladministrationen fick sin nuvarande utformning har stora förändringar skett inom skolväsendet, vilka i hög grad påverkar dess arbetsuppgifter och verksamhetsformer. Betydelsefulla steg har tagits i riktning mot ett ökat lokalt ansvar för skolan i första hand vad gäller grundskolan.

En utveckling mot ett ökat kommunalt och lokalt ansvar för skolan leder naturligen till konsekvenser för den statliga skoladministrationen på såväl central som regional nivå. Med en betydande del av ansvaret för skolfrågorna överförd till kommunerna kan de statliga insatserna mer än tidigare inriktas på åtgärder som främjar en likvärdig utbildningsstandard i alla delar av landet, tryggar en nödvändig samordning mellan organ på central, regional och lokal nivå samt stimulerar till en fortsatt utveckling och förnyelse av skolans inre arbete samt skolans roll i samhällets samlade insatser för barn och ungdom.

Frågan om en översyn av den statliga skoladministrationen har uppmärksammats i olika sammanhang under senare år. Så föreslog SÖ i skrivelse den 1 december 1971 en översyn av verkets arbetsuppgifter och organisation. En sådan översyn borde enligt SÖ:s mening grundas på en utredning om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på skolområdet. Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK), som tillsattes 1972, fick i princip detta uppdrag. SSK har i sitt slutbetänkande (SOU 1978:65) Skolan. En ändrad ansvarsfördelning angett vissa riktlinjer för hur den statliga skoladministrationen bör utformas i framtiden. I betänkandet föreslås att en utredning tillkallas som i nära samverkan med SÖ och länsskolnämnderna bör pröva den statliga skoladministrationens kommande arbetsuppgifter och utformning.

Även decentraliseringsutredningen har i ett principbetänkande (SOU 1978:52) Lägg besluten närmare människorna föreslagit en omprövning av

SÖ:s uppgifter på det centrala planet.

Skoladministrativa kommittén tillsattes den 7 december 1978 för att se över den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter, organisation och arbetsformer. Översynen skulle utföras mot bakgrund av utvecklingen inom SÖ:s verksamhetsområde och samhället i övrigt samt ske i nära samverkan med berörda institutioner och andra intressenter.

2.2 Direktiv och övrigt underlag

Inriktningen av arbetet i kommittén har bestämts av regeringens direktiv (bilaga 1). Vi har också beaktat olika uttalanden och beslut av regering och riksdag, som berört organisations- och ansvarsfrågor inom utbildningsområdet.

Mot bakgrund av en kartläggning och analys av den nuvarande organisationen skall kommittén enligt direktiven redovisa principer för en förändring av den statliga skoladministrationen.

Direktiven ger följande allmänna inriktning av översynsarbetet:

Den statliga skoladministrationen har att tillse att de mål, som regering och riksdag har fastställt för skolan, förverkligas. Den skall också utarbeta underlag för statsmaktens beslut i skolpolitiska frågor.

Den statliga skoladministrationen skall liksom nu bedrivas på central och regional nivå (samt på lokal nivå för utbildningar med statligt huvudmannaskap). På den centrala nivån finns SÖ och på den regionala nivån länsskolnämnderna.

Direktiven anger följande centrala uppgifter för SÖ:

- forsknings- och utvecklingsarbete,
- löpande utvärdering av skolverksamheten och som ett resultat av detta
- utarbetande av underlag och förslag till regeringen för beslut om förändring av skolan,
- långsiktig och övergripande planering av skolan samt
- samordning mellan organ på central, regional och lokal nivå på skolområdet.

Grundläggande vid handläggningen av dessa uppgifter är kravet på en likvärdig utbildningsstandard i hela landet.

I vad avser länsskolnämnderna bör deras verksamhet mer än tidigare koncentreras på pedagogiska frågor. Viktiga uppgifter blir att stimulera, stödja och ge råd till kommunerna samt att i samarbete med dessa medverka till löpande utvärdering av skolans verksamhet.

Kommittén har vidare att beakta bl a följande utgångspunkter i direktiven:

Ett ökat kommunalt ansvar för skolan bör innebära en minskad belastning på den statliga skoladministrationen när det gäller löpande administration, förvaltning och administrativ service. Inslaget av myndighetsutövning och detaljreglering kan minska. Kommittén skall därför överväga olika möjligheter att decentralisera befogenheter och ansvar till kommunerna. Alla möjligheter till decentralisering, förenkling och avveckling av detaljkontrol-

ler bör beaktas.

Enligt direktiven bör översynsarbetet leda till en minskning av den totala statliga skoladministrationen.

2.3 Andra utredningar m m

En översyn av den statliga skoladministrationen bör baseras på en – så långt möjligt – samtidig och samlad bedömning av alla de faktorer som kan påverka den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter och organisation. Hänsyn bör härvid bl a tas till förslag från sådana utredningar och departementala arbetsgrupper som behandlat eller behandlar frågor, som berör den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter och organisation.

SSK:s slutbetänkande har remissbehandlats och bereds f n inom regeringskansliet. Av särskilt intresse för den statliga skoladministrationen är utredningens förslag om den statligt reglerade personalen i skolväsendet, dvs skolledare och lärare.

1974 års lärarutbildningsutredning (LUT 74) har i sitt slutbetänkande (SOU 1978:86) Lärare för skola i utveckling behandlat bl a frågan om fortbildningens organisation på central, regional och lokal nivå. Remisstiden har nyss utgått och betänkandet bereds f n i regeringskansliet.

Folkhögskoleutredningen behandlade i sitt slutbetänkande (SOU 1977:8) Folkhögskolan del 2 bl a frågan om resurser för den centrala tillsynsfunktionen beträffande folkhögskolan. Utredningens förslag har i denna del inte föranlett någon åtgärd från regeringens sida i avvaktan bl a på förslag från SSK och LUT 74.

Folkbildningsutredningen har nyligen utrett bl a frågan om det centrala tillsynsansvaret för studieförbundens verksamhet. Utredningens slutbetänkande (SOU 1979:85) Folkbildning för 80-talet har överlämnats i december 1979.

Utredningen (U 1976:04) om läromedelsmarknaden (ULÄ) behandlar bl a statens insatser på läromedelsområdet. ULÄ räknar med att slutföra uppdraget omkring den 1 juli 1980.

Gymnasieutredningen (U 1976:10) behandlar hela gymnasieskolområdet, samverkan mellan olika gymnasiala utbildningar m m. Enligt tilläggsdirektiv (1979-06-07) bör utredningen i första hand inrikta sig på den långsiktiga planeringen för och utvecklingen av den gymnasiala utbildningen. Gymnasieutredningens överväganden och principförslag bör enligt direktiven framläggas senast den 30 juni 1981.

Lärartjänstutredningen (U 1977:04) behandlar bl a frågor om lärartjänsteorganisation och statsbidragssystem inom den kommunala högskoleutbildningen. Utredningens förslag beräknas föreligga under år 1980.

Omsorgskommittén (S 1977:12) skall bl a överväga hur de totala resurserna för alla handikappade barn kan förstärkas genom bättre samordning såväl inom landstingen som mellan landsting och kommuner. Även huvudmannaskapet för särskolan skall utredas. Kommitténs överväganden i denna senare fråga har redovisats i en promemoria (DsS 1979:10) Undervisning av psykiskt utvecklingsstörda. Kommitténs slutbetänkande beräknas föreligga under år 1980.

Komvux-utredningen (U 1978:04) behandlar också frågor som kan få konsekvenser för den statliga skoladministrationen. Utredningen undersöker bl a möjligheterna till samverkan mellan den kommunala vuxenutbildningen, gymnasieskolan och arbetsmarknadsutbildningen (AMU). I ett delbetänkande (DsU 1979:12) har utredningen lagt förslag om undervisningen vid statens skolor för vuxna. Frågor om arbetsfördelning och samråd mellan den kommunala vuxenutbildningen och studieförbunden har behandlats i ett särskilt delbetänkande (SOU 1979:92). Komvux-utredningen räknar med att slutredovisa sitt uppdrag under våren 1981.

Elevvårdskommittén (U 1978:06) prövar bl a behovet av centralt planerings- och utvecklingsarbete inom elevvården. Behovet av länsskolpsykologtjänsterna skall också utredas. Kommittén beräknas slutredovisa sitt uppdrag innan utgången av år 1980.

Integrationsutredningen (U 1978:07) utreder specialskolorna, integrationsfrågor, huvudmannaskapet för specialskolan m m. Utredningen har bl a avgett delbetänkandet (SOU 1979:50) Huvudmannaskapet för specialskolan och delbetänkandet (SOU 1979:82) Personell assistans för handikappade. Slutbetänkandet beräknas föreligga innan utgången av 1981.

Skolforskningskommitténs (U 1978:09) arbete är av centralt intresse för skoladministrationen i sin helhet. Kommittén är nu klar med sitt uppdrag (SOU 1980:2). Den har behandlat bl a ansvars- och uppgiftsfördelningen när det gäller FoU-arbetet centralt, regionalt och lokalt.

Huvudmannaskapskommittén (U 1978:16) ser över huvudmannaskapet för den i dag kommunala högskoleutbildningen. Härvid behandlas även bl a frågan om fördelningen av ansvaret för högskolan på central nivå. Kommitténs slutbetänkande beräknas föreligga under år 1981.

Utöver här uppräknade utredningar har under hösten 1979 en utredning tillsatts *för översyn av vissa skolförfattningar* (U 1979:12) och en utredning som skall se över *skolor med annan huvudman än stat och kommun* (U 1979:13). Vidare har nyligen en utredning tillsatts med uppgift att se över *arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag.*

En särskild arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet (RAFS) har sett över finansieringen av skolbyggandet. Arbetsgruppens förslag har redovisats i en promemoria (DsU 1979:15) Nya former för finansiering av skolbyggandet. Förslaget har remissbehandlats och bereds f n i regeringskansliet.

Regeringen har i tilläggsdirektiv (Dir 1979:37, Dir 1979:38, Dir 1979:41) uppdragit åt vissa av ovan uppräknade kommittéer att före den 15 augusti 1979 redovisa hur och i vilken omfattning deras arbete kan komma att påverka den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter och organisation. Genom regeringsbeslut den 13 september 1979 har redogörelserna överlämnats till skoladministrativa kommittén för att beaktas i utredningsarbetet.

2.4 Uppläggningen av arbetet

Arbetet har inletts med en kartläggning och analys av skoladministrationens nuvarande organisation och verksamhet. Olika behov av förändringar av organisation, arbetsformer m m har inventerats. Sådana behov sammanhänger dels med redan beslutade skolreformer eller andra ändringar inom

skolområdet, dels med erfarenheter av den nuvarande organisationen. Vi har också prövat förutsättningarna för att decentralisera ytterligare ansvar och befogenheter till kommunerna.

För varje område har vi analyserat och skisserat den statliga skoladministrationens framtida roll och arbetsuppgifter. Principiella förslag lämnas till fördelning av arbetsuppgifterna mellan centrala och regionala myndigheter inom den statliga skoladministrationen.

Arbetet har i huvudsak bedrivits inom sekretariatet och speciellt i vad avser kartläggningsarbetet i nära kontakt med SÖ och länsskolnämnderna. Kommittén har därvid haft tillgång till det underlag som tagits fram av särskilda arbetsgrupper med representanter för SÖ och länsskolnämnderna.

I samverkan med länsskolnämnderna och berörda personalorganisationer hade SÖ nämligen hösten 1978 påbörjat en intern organisationsöversyn av den statliga skoladministrationen (SÖ/Ln-översynen). Denna skulle ledas av en partsammansatt samordningsgrupp bestående av sex arbetsgivarrepresentanter och sex representanter för arbetstagarorganisationerna. Till samordningsgruppen knöts beredande organ i form av ett antal arbetsgrupper.

Sedan direktiven för skoladministrativa kommittén utfärdats den 7 december 1978 beslöt emellertid SÖ att den interna översynen tills vidare skulle vila. Däremot ställde SÖ de tidigare nämnda arbetsgrupperna till kommitténs förfogande bl a för medverkan vid fakta- och erfarenhetsinsamling. Grupperna arbetade i huvudsak under första kvartalet 1979. De har överlämnat ett omfattande material som behandlats i kommittén. Materialet utgör en viktig del av det underlag som ligger till grund för de överväganden och förslag som nu redovisas i vårt betänkande.

Kommittén har under arbetets gång fortlöpande haft överläggningar med samordningsgruppen för SÖ/Ln-översynen. Kommitténs ordförande och sekretariat har även under hand haft kontakter med de lokala arbetstagarorganisationerna på SÖ och länsskolnämnderna.

De olika arbetsenheterna på SÖ har inför kommittén redovisat nuvarande organisation och arbetsuppgifter. Därvid har också anmälts och diskuterats skilda problem samt önskemål om förändringar.

Utbyte av erfarenheter och synpunkter har också skett vid studiebesök som kommittén, dess ordförande och/eller sekretariat företagit till

- länsskolnämnderna i Blekinge, Kalmar, Uppsala och Örebro län,
- fortbildningsavdelningen i Umeå samt
- skolstyrelserna i Arvika, Karlskrona, Nora och Umeå.

En studieresa har företagits till Köpenhamn. Syftet var att studera den danska skoladministrationen med särskild tonvikt lagd på ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal myndighetsnivå.

Under arbetets gång har kommitténs sekretariat tagit kontakt med andra kommittéer främst inom utbildningsdepartementets område.

Berörda intresseorganisationer har inbjudits att utse vardera en representant att som expert till kommittén ingå i en referensgrupp. Kommittén har fortlöpande informerat och i sak diskuterat med referensgruppen om översynsarbetets uppläggning och de förslag kommittén nu redovisar.

För att tillmötesgå önskemål från bl a de lokala och centrala arbetstagar-

organisationerna har kommittén omkring den 15 oktober 1979 tillställt samordningsgruppen för SÖ/Ln-översynen och referensgruppen en preliminär version av betänkandet. Dessa har därefter i slutet av november och i början av december 1979 beretts tillfälle att skriftligt men även vid överläggningar med kommittén redovisa synpunkter med anledning av kommitténs preliminära överväganden.

Vid betänkandets avgivande har referensgruppen följande sammansättning:

Centralorganisationen SACO/SR – utredningssekreterare Lillemor Mundebo,

Elevförbundet – studerande John Hassler,

Landsorganisationen i Sverige (LO) – sekreterare Ingegärd Örne,

Landstingsförbundet – sekreterare Olof Eliason,

Lärarnas Riksförbund (LR) – utredningssekreterare Ulf Wahlström,

Riksförbundet Hem och Skola (RHS) – drätselchef Inge Ericsson,

Skolledarförbundet – förbundsdirektör Olof Kvist,

Statsanställdas förbund – ombudsman Ingemar Andersson,

Statstjänstemannaförbundet – ombudsman Sören Gozzi,

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) – civilekonom Tommy Wahlström,

Svenska Facklärarförbundet – förbundssekreterare Lars Erik Clason,

Svenska Kommunalarbetareförbundet – utredningssekreterare Bernt Lindholm,

Svenska Kommunförbundet – sekreterare Sven Robert Olsson,

Sveriges Elevers Centralorganisation (SECO) – f förbundsordförande Johan Rådmark,

Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund – planeringssekreterare Carl-Eric Åsén,

Sveriges Lärarförbund (SL) – kanslichef Ingrid Lunde och

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) – utbildningschef Lennart Larsson.

I sekretariatet har under hela utredningstiden ingått:

undervisningsrådet Bror Lukkari, huvudsekreterare,

avdelningsdirektör Bernt Andersson och

skolinspektör Lennart Pettersson.

Följande, vid betänkandets avlämnande förordnade experter har ingått i sekretariatet under delar av utredningstiden:

byrådirektör Våge Ekelius,

rektor Olof Eklöf,

experten Per Gunvall,

departementssekreterare Kristina Hansson-Mueller,

organisationskonsulent Anne-Marie Nilsson och

organisationskonsulent Lars Olov Ånséhn.

För vissa utredningsuppgifter har expert anlitats från Organisationsbolaget AB.

2.5 Betänkandets uppläggning

Som grund för våra överväganden och förslag belyser vi inledningsvis villkor och förutsättningar för en ökad decentralisering på utbildningsområdet. Vi drar vissa slutsatser när det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Vidare redovisar vi riktlinjer för den statliga skoladministrationens framtida roll, arbetssätt och uppgifter (kapitel 3).

En redogörelse för skoladministrationens nuvarande organisation (kapitel 4) bildar grunden för en närmare beskrivning och analys av den statliga skoladministrationens uppgifter. Med utgångspunkt i våra direktiv har vi sammanfattat skoladministrationens uppgifter under funktionerna skolutveckling (kapitel 5), planering (kapitel 6) och administration (kapitel 7). I dessa kapitel behandlas i huvudsak skolor och utbildningar med kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap. Vi redovisar överväganden och förslag när det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun samt skisserar den statliga skoladministrationens framtida arbetsuppgifter. AMU och folkbildningen redovisas separat i kapitel 8 och 9.

Konsekvenserna av våra förslag liksom principer för hur den statliga skoladministrationen bör organiseras i framtiden redovisas i kapitel 10. I kapitel 11 ger kommittén sin syn på hur övergången till en förändrad organisation bör ske.

3 Decentralisering och skoladministration

3.1 Inledning

Samhällets förändring fordrar att skolan fortlöpande utvecklas och förnyas. Det är naturligt att också den statliga skoladministrationen utformas så att den är anpassad till utvecklingen inom skolområdet och samhället i stort.

Den framtida utvecklingen i skolan skall präglas av de mål som riksdagen angett för skolan. Dit hör bl a

- goda kunskaper och färdigheter,
- decentralisering,
- en ökad samverkan mellan skolan och samhället i övrigt,
- jämlikhet,
- demokratisering och jämställdhet,
- en ökad samverkan i skolan, mellan olika personalkategorier, mellan elever, hem och personal, mellan olika ämnen och utbildningsformer samt mellan skola och arbetsliv m m,
- en ökad tonvikt lagd vid frågor om internationell solidaritet, konflikter och fredsfostran samt
- en ökad tonvikt på hushållning med resurser.

I detta kapitel kommer vi i huvudsak att belysa villkor och förutsättningar för decentralisering på utbildningsområdet. En ökad decentralisering ställer förändrade krav på den statliga skoladministrationens roll, arbetssätt och uppgifter. Dessa frågor behandlas i avsnitt 3.5.

3.2 Utvecklingen av den statliga skoladministrationen

Den statliga skoladministrationen fick i huvudsak sin nuvarande utformning i slutet av 1950-talet och i början av 1960-talet. Utifrån förslag från 1951 års skolstyrelseutredning beslöt 1956 års riksdag om en reformering av skolans regionala och lokala ledning. I varje län inrättades fr o m den 1 juli 1958 länsskolnämnder, som övertog de uppgifter beträffande skolan som dittills åvilat domkapitlen resp statens folkskolinspektörer. Även från länsstyrelserna överfördes vissa frågor till länsskolnämnderna.

För kommunernas del innebar reformen att de nya skolstyrelserna övertog ledningen av kommunens samlade skolväsende. Genom tillkomsten av 1958 års skolstyrelselag och skolstadga fick de nya gemensamma skolstyrelserna

samt länsskolnämnderna redan från början betydelsefulla arbetsuppgifter och befogenheter. En omfattande decentralisering genomfördes därmed.

Skolans centrala ledning förändrades genom ett principbeslut av 1963 års riksdag (prop 1963:144, SU 1963:146, rskr 1963:334) om en sammanslagning av dåvarande skolöverstyrelsen och överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY) till ett nytt centralt ämbetsverk, benämnt skolöverstyrelsen (SÖ). Efter riksdagsbeslutet fick en särskild organisationskommitté i uppdrag att föreslå en ny organisation av skolväsendets centrala ledning.

Denna kommitté diskuterade ingående den principiella fördelningen av arbetsuppgifter mellan centrala, regionala och lokala instanser. Kommitténs förslag (E 1963:9) godtogs i sina huvuddrag och genomfördes i huvudsak under budgetåret 1964/65 (prop 1964:83, SU 1964:113, rskr 1964:258). En del beslut flyttades då från central till regional och lokal nivå.

SÖ fick sin nuvarande organisation den 1 oktober 1964. Då överfördes till SÖ även yrkesutbildning inom socialvårdsområdet från dåvarande socialstyrelsen och sjöbefälsutbildning från sjöfartsstyrelsen. SÖ:s ämbetsområde har därefter ytterligare utökats. Den 1 januari 1966 överfördes sjuksköterskeutbildningen och övrig vårdyrkesutbildning från dåvarande medicinalstyrelsen. Den 1 juli 1971 övertog SÖ ansvaret för utbildningen inom jordbruk, skogsbruk och trädgårdsnäring.

En partiell omorganisation av SÖ genomfördes den 1 juli 1972. Det var främst gymnasieskolans införande, reformeringen av vuxenutbildningen och vissa förändringar inom lärarutbildningsområdet som motiverade omorganisationen.

Som resultat av reformeringen av den högre utbildningen övergick ansvaret för lärarutbildningen den 1 oktober 1976 från SÖ till UHÄ. Samtidigt fick SÖ ansvar för den kommunala högskoleutbildningen. Vissa frågor på kulturområdet överfördes under åren 1974–1976 från SÖ till statens kulturråd. På läromedelsområdet övertog statens institut för läromedelsinformation (SIL) år 1974 frågor om stöd för framställning av läromedel. Den 1 juli 1974 fick SÖ till uppgift att objektivitetsgranska vissa läromedel. Den 1 juli 1979 överfördes skogsinstituten till Sveriges lantbruksuniversitet. Fr o m den 1 juli 1980 kommer den utbildning som bedrivs vid landets sjöbefälsskolor att inordnas i organisationen av statliga högskolenheter.

Som utgångspunkt för fortsatta förändringar av den statliga skoladministrationen bör särskilt uppmärksammas riksdagens beslut om reformeringen av skolans inre arbete (prop 1975/76:39, UbU 1975/76:30, rskr 1975/76:367) och dess beslut om ett nytt statsbidragssystem för grundskolan (prop 1977/78:85, UbU 1977/78:21, rskr 1977/78:260). Riksdagens beslut år 1979 om grundskolans läroplan m m (prop 1978/79:180, UbU 1978/79:45, rskr 1978/79:422) bör också beaktas. Samtliga dessa beslut markerar en utveckling mot ett ökat lokalt ansvar för utbildningen. Detta får konsekvenser för den statliga skoladministrationen på såväl central som regional nivå.

Denna utveckling mot ett ökat lokalt ansvar, som främst berört grundskolan, har också framhållits som en förebild för andra skolformer. Detta framgår bl a av direktiven till olika utredningar på utbildningsområdet. Så har t ex gymnasieutredningen att överväga ändringar, som kan innebära en betydande decentralisering av ansvar och befogenheter i vad

avser gymnasieskolan. Skolforskningskommittén har bl a haft till uppgift att se över hur utvecklingsarbetet bättre än f n kan förankras lokalt. Även 1974 års lärarutbildningsutredning (LUT 74) aktualiserar i sitt slutbetänkande (SOU 1978:86) Lärare för skola i utveckling en rad olika decentraliseringsfrågor.

3.3 Decentraliseringssträvanden

3.3.1 *Olika typer av decentralisering*

Med begreppet decentralisering avser vi att uppgifter och befogenheter flyttas från central nivå till regionala och lokala instanser. En sådan överflyttning kan ha olika karaktär. Man skiljer i allmänhet mellan politisk och administrativ decentralisering. *Politisk decentralisering* är att förstärka de förtroendevaldas inflytande, t ex genom att befogenheter förs över från centrala eller regionala förvaltningsmyndigheter till politiskt sammansatta regionala eller lokala organ.

Administrativ decentralisering innebär att befogenheter och resurser flyttas mellan administrativa organ, t ex från centrala till regionala och/eller lokala myndigheter.

Ett *politiskt* ansvar på regional och lokal nivå för handläggningen av skilda frågor innebär att fler medborgare får möjligheter att delta i, påverka och granska besluten. Då politiska organ skall fatta beslut, som innefattar allmänna lämplighetsbedömningar, fordras inte lika detaljerade tillämpningsregler som när befogenheterna läggs på administrativa organ. Politiska organ på regional och lokal nivå har ansvar för många olika former av samhällsservice samtidigt. Det betyder bl a större möjligheter till sektorsövergripande insatser än om åtgärderna beslutas – eller blir hårt styrda – av centrala statliga sektorsmyndigheter.

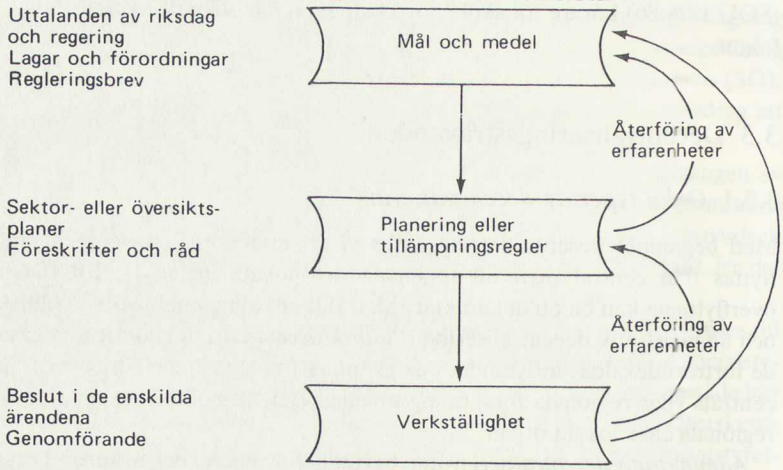
Administrativt kännetecknas decentraliseringen av att beslutsvägarna kan bli kortare och att det i många fall är möjligt att reducera handläggningstiderna. Genom att befogenheter flyttas från centrala till regionala och lokala organ ökar oftast närheten mellan beslutsfattaren och den person ärendet gäller.

Handläggning och beslut på regional eller lokal nivå innebär normalt också bättre förutsättningar att bedöma behoven och överblicka konsekvenserna av de beslut som skall fattas.

Decentraliseringen leder till en annan syn på fördelningen av ansvar och arbete mellan olika nivåer. Huvudfunktionerna i den offentliga verksamheten är lika för alla typer av verksamhet, dvs att fastställa mål och utforma medel samt planera och verkställa. Samspelet mellan de tre huvudfunktionerna måste emellertid bli annorlunda än tidigare om syftet med en decentralisering skall kunna tillgodoses. De centrala organen får mera renodlade uppgifter och kan koncentrera sig på att tillvarata riksövergripande intressen, initiera reformer, stimulera samspelet i den löpande verksamheten osv. Den centrala nivån skall mot den bakgrunden ge råd till de regionala och lokala nivåerna. Den skall inom de ramar som ges för de regionala och lokala organens arbete se till att verksamheten bedrivs och

utvecklas enligt övergripande politiska mål.

Decentraliseringsutredningen illustrerar detta på följande sätt i principbetänkandet (SOU 1978:52) Lägg besluten närmare människorna:



3.3.2 *Decentralisering till kommuner/landsting*

En av förutsättningarna för en decentralisering är att kommuner och landsting kan ta på sig ökade samhällsuppgifter. Under de senaste årtiondena har kommunernas förmåga i det avseendet förbättrats. Större och bärkraftigare kommuner har tillskapats, som mer än tidigare är ekonomiskt och administrativt rustade att svara för nya och utökade uppgifter. Kommunsammanläggningarna har vidare medverkat till att de tidigare stora skillnaderna i kommunernas ekonomiska resurser utjämnats. En utbyggnad av kommunernas förvaltningsorganisation har kunnat ske. Tillgången på kvalificerad sakkunskap inom olika områden har ökat. Samtidigt har standarden på den kommunala servicen höjts.

Förbättringen av kommunernas ekonomiska och administrativa resurser har också skapat förutsättningar för en minskad statlig detaljreglering av den kommunala verksamheten och därigenom möjliggjort en decentralisering av beslutsbefogenheter från centrala myndigheter.

En viktig förutsättning för decentralisering av ansvar och befogenheter till kommunerna är hur det statliga stödet till verksamheten utformas. Statsbidragsbestämmelserna bör utformas så att de underlättar kommunernas strävan att med beaktande av lokala förutsättningar och behov vidareutveckla verksamheten mot de övergripande mål som uppställs centralt.

Den statliga skoladministrationen fick sin nuvarande utformning i ett läge då antalet kommuner ännu var stort och kommunerna i allmänhet små. Många kommuners skoladministrationer hade då i allmänhet begränsade resurser såväl kvalitativt som kvantitativt. Liksom den kommunala förvaltningen i stort har den kommunala skoladministrationen sedan dess byggts ut. Det har skett genom statliga insatser för ledning av skolor och utbildningar bl a genom statsbidrag till skolledare och biträdande skolledare. Även kommunerna har gjort betydande insatser för att förse den kommunala skoladministrationen med personal för såväl administrativa som pedagogiska

och sociala uppgifter. Därigenom har kommunernas förmåga att ta ansvar för olika utbildningsfrågor successivt ökat.

Det bör dock i sammanhanget betonas att kommunerna alltjämt är ganska olika med avseende på invånarantal, geografisk storlek, ekonomiska och personella resurser, administrativ struktur osv. Det innebär att förutsättningarna att ta på sig ett väsentligt vidgat ansvar för olika utbildningsfrågor kan variera från en kommun till en annan. Man bör generellt kunna utgå från en ambition hos kommunerna att anpassa organisation och resurser till ett vidgat ansvar. Det finns emellertid anledning att, som också framhålls i våra direktiv, uppmärksamma behovet av olika åtgärder för att underlätta och möjliggöra en decentralisering till kommunerna. Genom olika statsbidrag, främst skatteutjämningssystemet, skapar staten redan nu förutsättningar för de mindre och resurssvaga kommunerna att ta på sig ett stort ansvar för olika samhällsuppgifter. Genom stöd- och serviceinsatser kan också bl a länsskolnämnderna underlätta en sådan utveckling på skolområdet.

3.3.3 *Decentralisering som politiskt mål*

I propositionen(1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m m samt vid riksdagens behandling av denna har vissa allmänna riktlinjer för decentraliseringsarbetet lagts fast.

I inledningen till propositionen anförs flera skäl varför det är viktigt att decentralisera beslutsfattandet inom den offentliga förvaltningen. Decentralisering är först och främst av vital betydelse för utvecklingen av en levande demokrati. Genom att flytta över beslutsbefogenheter från central till regional och lokal nivå ökas förutsättningarna och intresset för ett vidgat medborgarinflytande i samhällsarbetet. Vidare framhålls att en decentralisering skapar förutsättningar för en snabbare och smidigare handläggning av ärenden.

Enligt föredraganden går det att väsentligt öka det regionala och lokala inflytandet i förvaltningen genom en målmedveten decentralisering av befogenheter och resurser. Han betonar också att inflytandet för de förtroendevalda på regional och lokal nivå kan ökas. Därmed kan kunskapen om de lokala förhållandena utnyttjas bättre och förutsättningarna för en snabb och effektiv handläggning förbättras. Föredraganden framhåller emellertid också att kravet på enhetlig rättstillämpning och lika tillgång på samhällsservice kan stå i motsatsförhållande till decentraliseringssträvandena. En avvägning mellan dessa motstående intressen måste göras från fall till fall.

Konstitutionsutskottet understryker i sitt utlåtande över propositionen (KU 1978/79:35) att det finns en decentralistisk tradition inom vårt samhällssystem och anför vidare:

"Grunden för denna tradition är främst den kommunala självstyrelsen. Det är enligt utskottet angeläget att ett överförande av uppgifter från centrala myndigheter till kommunerna och landstingskommunerna utgör kärnpunkten i arbetet på en mer decentraliserad samhällsförvaltning. Om uppgifter läggs på kommunala organ innebär det dessutom att besluten kommer att fattas inom ramen för ett väl fungerande system av aktivt medborgarinflytande och politiskt ansvarsutkrävande.

Från demokratisk synpunkt ligger alltså ett stort värde i en decentralisering av beslutsfunktioner till kommunala organ. Men också ett överförande av uppgifter från

central nivå till statliga regionala och lokala organ underlättar givetvis kontakterna mellan beslutsfattarna och dem som berörs av besluten" (KU 1978/79:35, s 6–7).

Konstitutionsutskottet betonar vidare vikten av att beakta kraven på en enhetlig rättstillämpning och en likvärdig samhällsservice i decentraliseringsarbetet och anför:

"En förändring av samhällsförvaltningen i decentralistisk riktning tar självklart lång tid att genomföra. Decentraliseringsåtgärder måste i många fall föregås av ett ingående utredningsarbete. Vidare är det ofta nödvändigt att genomförandet sker etappvis. Inte minst viktigt vid beredningen och genomförandet av olika decentraliseringsåtgärder är att de anställdas trygghet och önskemål om utveckling i arbetet beaktas" (KU 1978/79:35, s 7–8).

Önskemålen om en decentraliserad samhällsförvaltning kommer även till uttryck i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Propositionen 1978/79:111 och riksdagens uttalanden i anslutning till denna samt MBL innebär en markering av hur angeläget det är att decentralisera samhällsförvaltningen genom att överföra beslutsfunktioner från central nivå till regionala och lokala instanser. Decentralisering blir därmed ett politiskt mål. Samtidigt understryks dock att decentralisering också är ett medel för att uppnå vissa angelägna syften, såsom

- □ större utrymme för hänsyn till lokala förutsättningar och förhållanden,
- □ ökat inflytande från medborgarnas sida och bättre kontakter mellan myndigheter och medborgare samt
- □ effektivare förvaltning genom kortare beslutsvägar.

Decentralisering kan därför inte ses som en överordnad princip. Den bör i stället ses som ett viktigt mål, som en väsentlig strävan vilken hela tiden får ställas i relation till andra strävanden och mål. Den slutliga avvägningen måste ske från fall till fall.

3.4 Decentralisering på utbildningsområdet

3.4.1 *Decentralisering – en avvägning*

De allmänna principer för decentralisering, som redovisas i avsnitt 3.3, bör enligt vår mening gälla även för utbildningsområdet. Detta kommer också till uttryck i flera reformer under senare år samt i våra direktiv och i direktiven till andra utredningar på utbildningsområdet.

Dessa principer måste dock ställas i relation till de specifika målen för skolsektorn. Målen för skolan och förändringar i dessa syftar till att optimera barns och ungdomars möjligheter till lärande och utveckling. Det finns därför klart fastlagda mål om likvärdig utbildningsstandard, om hjälp till elever med svårigheter, om elevmedverkan i planering och om arbetssättets utveckling.

Det delade huvudmannaskapet såväl verksamhetsmässigt som ekonomiskt, mångfalden av intressenter med olikartade och ofta motstridiga krav på skola och utbildning, inslaget av obligatorium, kravet på successiva anpassningar av verksamheten till samhällslivet i övrigt m m kräver speciella

hänsynstaganden när man överväger decentralisering på utbildningsområdet. Beslut i många utbildningsfrågor berör också ofta större områden än en enskild kommun, vilket måste beaktas. Decentralisering kan bli aktuell endast på de områden där den kan förväntas leda till en lika bra eller bättre uppfyllelse av de mål, som riksdagen angett för utbildningsväsendet.

De olika krav och synpunkter som därvid måste vägas samman har belysts av bl a SSK. I sitt slutbetänkande (SOU 1978:65) Skolan. En ändrad ansvarsfördelning framhöll utredningen bl a att skolans möjligheter att tillgodose elevernas varierande behov och förutsättningar skulle öka om en avvägning mellan och beslut om olika åtgärder kunde ske lokalt. SSK pekade härvid särskilt på åtgärder som behöver sättas in med kort varsel och där förutsättningarna kan variera från kommun till kommun.

En minskad statlig reglering av skolan skulle enligt utredningen vidga arbetsområdet för kommunerna och deras förtroendevalda och stimulera den allmänna skoldebatten. Ett ökat kommunalt skolansvar skulle också underlätta kommunernas arbete med att åstadkomma ett sammanhållet program för barn och ungdom samt innebära en djupare förankring av skolan i människornas närmiljö och samhället i övrigt.

SSK pekade emellertid också på en rad problem som kan vara förenade med en övergång till ett ökat lokalt inflytande på skolans verksamhet. Ett ökat lokalt ansvar för skolan kunde enligt utredningen medföra risk för ett mindre enhetligt skolsystem. Denna risk ansågs 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. En annan risk, som SSK påtalade, var att de lokala enheterna och kommunerna skulle kunna bli isolerade och få färre impulser till en vidareutveckling av skolan.

I ett särskilt yttrande till SSK:s betänkande av företrädarna för SACO/SR, TCO och berörda förbund inom dessa organisationer anförs bl a att den nuvarande statliga regleringen av skolväsendet inte har tillkommit av en slump. Den bygger på uppfattningen att skolväsendets betydelse för individ och samhälle är ett riksintresse exempelvis i fråga om skolorganisation, pedagogiskt innehåll och den personal som har att söka förverkliga de uppställda målen.

Utöver de aspekter, som SSK dragit fram, bör man enligt vår mening vid överväganden om decentraliseringsåtgärder uppmärksamma följande.

En decentralisering skall också i praktiken innebära möjligheter till ett ökat lokalt ansvarstagande både på skolstyrelsenivå och på den enskilda skolan. Decentraliseringen måste således föras vidare till dem som direkt har att arbeta med frågorna på de olika skolorna. Det är därför viktigt att en minskad statlig reglering inte motverkas genom centrala ingripanden i andra former. Kvarvarande statlig reglering bör utformas så att den direkt främjar skolstyrelsernas och de enskilda skolornas medansvar.

Den statliga styrningen av skolan sker formellt genom bestämmelser i skollag, skolförordning och läroplaner. Dessa är i allmänhet baserade på beslut fattade av regering och riksdag. Ett överförande av beslutsrätt från stat till kommun åstadkoms genom en minskning av den statliga regleringen på områden, där en variation i utformningen av verksamheten inte påverkar

eller bedöms nödvändig för att uppnå de fastställda målen för skolan. Det kan emellertid finnas en risk för att det nuvarande av regering och riksdag fastställda regelsystemet inom dessa områden eller delar av detsamma kommer att ersättas av andra regelsystem. Det kan röra sig om regler som ersätts av kollektivavtal av skilda slag, regler eller rekommendationer fastställda av olika intresseorganisationer osv. En minskad central reglering i olika frågor kan ge upphov till en annan reglering, som direkt motverkar decentraliseringstanken.

Decentralisering kan medföra vissa kostnadskonsekvenser för stat och kommun och för samhällsekonomin i stort. Dessa konsekvenser är naturligtvis svåra att bedöma mer exakt. Enligt vår uppfattning bör de samlade kostnaderna av våra förslag i varje fall inte stiga. Man måste i detta sammanhang väga in i bilden att resursutnyttjandet blir effektivare om besluten genom decentralisering snabbt kan anpassas till skiftande förutsättningar och problem i olika kommuner och skolor. Möjligheterna att samutnyttja befintliga resurser ökar också. Detta innebär lägre kostnader mätta i relation till uppnådda resultat. Genom att antalet beslutsnivåer blir färre vid handläggningen av många frågor minskar också administrationskostnaderna.

3.4.2 *Likvärdig utbildningsstandard*

Strävan mot en ökad decentralisering på utbildningsområdet måste hela tiden ha som utgångspunkt kravet på likvärdig utbildningsstandard i hela landet. Begreppet likvärdighet är emellertid inget entydigt begrepp. SSK definierade begreppet på följande sätt:

- 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.
- Alla skall ha lika rätt och bör få samma möjligheter till skolutbildning, vilket i sin tur innebär att skolan måste göra särskilda insatser för dem som har behov av stöd och stimulans.

Vilka mål och ambitioner som skall prägla skolpolitiken anges av regering och riksdag i propositioner och riksdagsbeslut. För vissa skolformer, framför allt grundskola och gymnasieskola, utfärdar regeringen dessutom särskilda mål och riktlinjer. Dessa sammanfattar och vidareutvecklar vad som lagts fast i riksdagsbesluten.

Utgångspunkten för decentraliseringsarbetet på utbildningsområdet måste vara att principen om en likvärdig utbildningsstandard skall gälla. Även om principen f n gäller, pekar olika undersökningar på att en likvärdig utbildningsstandard inte uppnås. Det är därför viktigt att skapa ökade förutsättningar för att nå detta mål, vilket innebär att de fastställda målen och riktlinjerna måste få ökad genomslagskraft i alla kommuner och skolor. Statsmakten måste sålunda ha medel till sitt förfogande för att åstadkomma detta. Decentralisering av beslutsrätt till kommuner och enskilda befattningshavare eller konferenser av anställda och elever kan vara ett sådant medel som i vissa fall är det bästa för att förverkliga olika mål. Det är vår

uppgift att närmare ange vilka områden detta gäller.

Inom grundskolan skall arbetet vara inriktat på elevernas behov på sikt, på att göra dem till dugliga samhällsmedborgare. Grundskolan skall därför ge alla barn och ungdomar i huvudsak samma referensram genom att de får kunskaper, färdigheter och erfarenheter inom den ram kursplanen anger. Träningen av grundläggande färdigheter får inte göras beroende av skilda prioriteringar i olika kommuner och skolor. Det rör sig här om en avgörande jämlikhetsfråga, om elevernas rättighet att få goda förutsättningar för kommande studier och yrkesverksamhet. De frivilliga utbildningarna, framför allt gymnasieskolans linjer, måste på liknande sätt ge alla elever samma förutsättningar.

Det finns enligt riksdagsbeslutet om ny läroplan för grundskolan en viktig skillnad mellan begreppet likhet och likvärdighet. Det stoff som behandlas i en skola kan inom ganska vida ramar skilja sig från, vara olikt, det som behandlas i en annan skola. De båda utbildningarna kan trots detta framstå som likvärdiga, då det gäller elevernas orientering inför val till gymnasieskolan, chanser att klara gymnasieskolstudier eller möjligheter att få arbete. Men det finns samtidigt en gräns, där olikheten mellan utbildningarna blir så stor att de inte längre blir likvärdiga. Om vid en skola exempelvis den tekniska orienteringen helt skjuts i bakgrunden, medan naturvetenskapligt-tekniska inslag får stort utrymme vid en annan, har elevernas utbildning blivit så skiftande, att den inte längre ger dem likvärdiga förutsättningar, när de skall välja till gymnasieskolan eller välja yrke. Målet att ge alla en likvärdig utbildning ställer därför krav på enhetlighet inom givna ramar, dvs på centralt utarbetade tim- och kursplaner, som täcker väsentliga delar av skolarbetet.

Målet möjliggör emellertid en frihet för skilda skolor att genom olika resursanvändning och genom anpassning till lokala betingelser förverkliga målet. Enligt beslutet om ny läroplan för grundskolan bör ett ökat lokalt ansvar för organisationen och en friare resursanvändning ses som medel att bemästra samma krav i olika miljöer. Huvudsyftet är i första hand att förbättra undervisningen för elever med svårigheter.

Skolans arbete skall fostra eleverna till dugliga samhällsmedlemmar i ett demokratiskt samhälle. Skall detta kunna ske måste eleverna i stor utsträckning få möjligheter att påverka sitt eget arbete samt vara med och utforma arbetssätt och miljö. Skolan skall också låta eleverna få utlopp för sina intressen och hjälpa dem att utveckla nya intressen. Den skall utan tidsutdräkt kunna knyta an till lokala utbildningsbehov inom gymnasieskola och vuxenutbildning. Detta fordrar en vid ram för beslutsfattandet i enskilda skolor och kommuner.

Skolutvecklingen måste därför äga rum i ett spänningsfält mellan kraven på enhetlighet å ena sidan samt nödvändigheten av anknytning till lokala förhållanden och lokal arbetsmarknad, till personalens engagemang, elevernas intressen och medbestämmande å den andra. Den måste möjliggöra – och även främja – sådan olikhet som ryms inom ramarna för en likvärdig skolutbildning.

SSK belyser i sitt slutbetänkande denna avvägningsfråga på följande sätt:

"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."

Vi delar denna uppfattning. Det är inte möjligt att åstadkomma en för samtliga utbildningsformer och utbildningsfrågor generell och automatiskt verkande nyckel för decentralisering. Varje fråga om decentralisering måste vägas å ena sidan mot de förväntade fördelarna, å andra sidan mot riskerna att komma i konflikt med de övergripande målen för verksamheten. Syftet måste, som tidigare framhållits, vara att genom decentraliseringsåtgärder uppnå en lika bra eller bättre måluppfyllelse.

Ytterligare ett förhållande av avgörande betydelse för decentralisering inom skolområdet måste betonas. Staten kan decentralisera befogenheter till skolstyrelsen, vilken sedan i sin tur delegerar uppgifter till olika skolor. Detta har också skett men berör endast vissa områden. Skolstyrelsen beslutar exempelvis om tillsättning av icke-ordinarie lärare men delegerar i allmänhet denna uppgift till rektor. Rektor fattar då beslut på skolstyrelsens vägnar.

En annan modell är den decentralisering av beslutsrätten som staten genomför genom att i förordningar ange att beslut skall fattas av befattningshavare eller konferenser ute i de enskilda skolorna, vilket leder till att beslutsrätten sprids. Rektor fattar exempelvis beslut om schema och arbetsfördelning mellan lärare enligt föreskrift i skolförordningen. På samma sätt fattar konferenser beslut om undervisningsplanering eller om elevvårdsinsatser. Lärare beslutar självständigt om betyg.

Omfattningen av denna lokala beslutsrätt har ökat genom den senare tidens reformer på skolområdet. Enligt riksdagsbeslutet om skolans inre arbete kan skolstyrelsen besluta att införa samlad skoldag, där lektioner och annan verksamhet varvas, vilket vidgar möjligheterna till olika schemauppläggningar. Den friare resursanvändningen ökar i hög grad betydelsen av arbetsfördelningen inom skolan. Enligt beslutet om ny läroplan för grundskolan binds timplanen enbart till stadium. Därigenom ökar ytterligare rätten att besluta om planeringen inom de enskilda skolorna. Beslut om läromedel, som ej är centrala läromedel, skall i fortsättningen fattas av rektor i samråd med berörda lärare och elever. Rektor, inte skolstyrelsen, beslutar också om utnyttjandet av den lokala genomföranderesursen. Här som i övriga fall skall rektor fatta sina beslut efter samråd med berörda lärare och elever. Vidgningen av det fria studievalet inom grundskolan har på samma sätt ökat betydelsen av konferensernas planeringsarbete.

En decentralisering av här avsedd karaktär åstadkoms alltså genom en statlig reglering, som anger vem på lokal nivå, som skall fatta besluten. Det bör därför uppmärksammas att en sådan reglering kan binda det lokala beslutsfattandet till bestämda former och därigenom begränsa utrymmet att lokalt få bestämma organisation och beslutsformer.

Det centrala målet att engagera eleverna i skolans inre arbete främjas genom en statlig föreskrift i skolförordningen, som direkt anger att de skall

delta i konferenser i samma antal som övriga medverkande. På högstadiet och i gymnasieskolan har eleverna rätt att delta i besluten. Genom SIA-beslutet 1976 infördes i skolförordningen en bestämmelse om klassråd, bestående av klassföreståndare och elever med uppgift att överlägga om gemensamma frågor.

I det här sammanhanget bör även arbetsmiljölagen (1977:1160) framhållas. Den är till stor del tillämplig även på elever i grundskolans högstadium och i gymnasieskolan genom att dessa elever likställs med arbetstagare. Lagens bestämmelser avser nämligen allt elevarbete såväl praktiskt som teoretiskt.

3.4.3 *Decentralisering inom olika huvudområden*

Inom det spänningsfält, som vi tidigare beskrivit, är det uppenbart att fördelningen av uppgifter och graden av statlig styrning måste vara olika inom skilda huvudområden (funktioner) för att de skolpolitiska målen skall kunna realiseras.

Inom utbildningsväsendet kan vi på den centrala statliga nivån urskilja tre huvudfunktioner:

- skolutveckling,
- planering och
- administration.

Till skolutvecklingen för vi bl a FoU-arbete, utvärderingsarbete, läroplansarbete, personalutveckling och information. Till planeringen räknar vi dels långsiktig och övergripande planering, dels planering för olika utbildningsformer. Till administration räknar vi bl a statsbidragsadministration, personaladministration och handläggning av besvärsärenden.

Staten kan verka för att centrala mål får genomslag i skolpolitiken på två vägar:

- staten kan själv svara för funktionen;
- staten kan styra utvecklingen genom föreskrifter i skollag, skolförordning, läroplan, mål och riktlinjer m fl och/eller personalutbildning.

FoU-arbetet är ett centralt instrument för den långsiktiga och övergripande planeringen. Den långsiktiga planeringen syftar till att ta fram alternativa handlingsprogram. Valet mellan dessa liksom bedömningen av deras konsekvenser fordrar en kunskapsuppbyggnad. Forsknings- och utvecklingsarbetet måste planeras och prioriteras så, att ett så tillfredsställande beslutsunderlag som möjligt finns tillgängligt vid den tidpunkt då statsmakten måste ta ställning till olika handlingsalternativ. Detta innebär forskning inom såväl pedagogiska som sociologiska och ekonomiska discipliner. FoU-arbetet är därför en viktig del också i den övergripande planering, som staten ansvarar för.

Utvecklingsarbetet måste emellertid också stödja motsvarande planering och val mellan arbetssätt och organisation på såväl regional som lokal nivå. En betydande del av utvecklingsarbetet bör därför ges formen av lokala och regionala försök, som länsskolnämnder och kommuner svarar för.

På vilken nivå – central, regional eller lokal – som läroplansarbetet skall

äga rum beror på vilken tyngd kravet på enhetlighet har i just den aktuella utbildningen jämfört med kravet på intresseanknytning eller anknytning till lokal arbetsmarknad. Ställningstagandena fordrar en avvägning som utfaller olika för olika utbildningar. Vi återkommer med förslag i det följande och i kapitel 5.

Att välja arbetssätt liksom att utforma skolans inre organisation är i huvudsak en uppgift för den enskilda skolan. En likvärdig utbildning fordrar emellertid att vissa viktiga principer får genomslag i alla skolor. Till dessa hör att eleverna skall ges ett eget ansvar och få medverka i planeringen, att vid resursfördelningen främst elever med svårigheter får hjälp och att eleverna skall grupperas på ett sätt som inte skiktar dem på olika nivåer. Statens instrument för detta är läroplanens mål och riktlinjer, föreskrifter i skollag och skolförordning samt en tillsyn främst genom länsskolnämnderna.

Den långsiktiga och övergripande planeringen, som berör val mellan alternativa värderingar och handlingsprogram, är otvetydigt en statlig uppgift. Planeringen för olika utbildningsformer skall i praktiken omsätta de centralt utformade handlingsprogrammen. Den måste därför styras genom centrala ramar som garanterar måluppfyllelsen. Planeringen måste samtidigt i hög grad vara anpassad till lokala situationer, befolkningsstruktur, förbindelsevägar och arbetsmarknad. Den bör därför så långt möjligt vara decentraliserad till regional eller lokal nivå.

Den löpande administrationen slutligen bör så långt möjligt vara en uppgift för kommunerna.

Mot bakgrund av de bedömningar vi här redovisat finns det anledning att i det följande utredningsarbetet se över skollag och skolförordning samt mål och riktlinjer utifrån frågeställningarna

- om de innehåller föreskrifter och bestämmelser som försvårar uppnåendet av centrala skolpolitiska mål,
- om de innehåller föreskrifter och bestämmelser om beslutsnivåer som inte längre behövs för att uppnå centrala skolpolitiska mål samt
- om de är tillräckliga som ledning för lokalt beslutsfattande och lokal utvärdering.

Som exempel på vad vi här avser kan nämnas att det knappast finns motiv för att skolförordningen skall ange olika konferenser som *kan* anordnas, då det är en självklar rättighet i en skola att sammanträda. Men det kan enligt vår uppfattning också ifrågasättas om målet, att skolorna i sin resursfördelning främst skall söka hjälpa elever med svårigheter, har tillräckligt stöd genom andra åtgärder. Effektiva utbildnings- och uppföljningsinsatser är angelägna.

3.4.4 *Decentralisering inom olika utbildningsformer*

Det är naturligt att förutsättningarna och möjligheterna att decentralisera varierar mellan olika utbildningsformer. Så är t ex ansvar och befogenheter för *studieförbundens* verksamhet och för *folkhögskolorna* redan nu i hög grad decentraliserade. Utrymmet för en ytterligare decentralisering är här begränsat. Vi behandlar dessa utbildningsformer i kapitel 9.

Arbetsmarknadsutbildningen däremot är f n starkt centraliserad. Behovet

av olika decentraliseringsåtgärder är stort. Vi belyser detta närmare i kapitel 8.

När det gäller *den kommunala vuxenutbildningen* är ansvaret för utbildningens genomförande redan nu i stor omfattning decentraliserat till kommuner och landsting. Skolhuvudmännen har t ex stor frihet att själva inom relativt vida ramar avgöra hur verksamheten skall inriktas och organiseras utan statliga centrala eller regionala organisationsbeslut. De centrala kraven på likvärdighet i vad avser utbildningens mål och innehåll främjas främst genom de ramar för undervisningen, som anges i läroplanerna.

För *grundskolans* del innebär bl a riksdagens beslut om en reformering av skolans inre arbete m m samt om ett nytt statsbidragssystem för grundskolan en långtgående decentralisering av ansvaret för skolorganisationens utformning i den enskilda kommunen. Organisationsfriheten syftar bl a till att man lokalt snabbare och bättre skall kunna hjälpa elever med svårigheter. Regelstyrningen ersattes med en målstyrning, som avser en behovsinriktad resursfördelning. En utvärdering av SIA-reformen och det nya statsbidragssystemet bör enligt vår uppfattning främst belysa hur kommuner och skolor förverkligar detta ansvar och om ytterligare insatser fordras, exempelvis i form av utbildning. Först därefter kan det bli aktuellt att ytterligare öka det lokala ansvaret för grundskolans organisation.

Samma grundläggande princip har också kommit till uttryck i besluten om hemspråksundervisning m m (prop 1975/76:118, UbU 1975/76:33, rskr 1975/76:391).

I fråga om innehållet i grundskolans undervisning har riksdagen nyligen tagit ställning till ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, vilket kommer att vara vägledande för den närmaste framtiden.

Den beslutsrätt som är decentraliserad till enskilda skolor ökar i betydande utsträckning genom att timplanen endast blir stadiebunden. Det fria studievalet lämnar skolstyrelsen betydande frihet att utforma fria aktiviteter också på mellanstadiet och ger arbetsenhetskonferenserna uppgiften att utforma temastudier inom olika ämnen. Skolstyrelsen får rätt att besluta om vilka kurser som skall erbjudas i tillvalet. Kursplanerna för detta kan utarbetas lokalt på den enskilda skolan.

Planeringen vid rektorsområdet liksom i arbetsenheten skall samlas i en arbetsplan. Skyldigheten att göra upp en arbetsplan markerar den lokala skolans ansvar. Arbetsplanen skall ge uttryck för den lokala skolans mål och ambitioner. Den blir därigenom ett utvecklingsprogram och en form för lokalt läroplansarbete. Rektorsområdenas arbetsplaner måste i sin tur utgå från men också påverka planeringen på kommunal nivå, t ex när det gäller resursfördelning och praktisk arbetslivsorientering. Genom kravet på arbetsplaner har underlag också skapats för en dokumenterad utvärdering.

Den decentralisering som genomförts genom riksdagens beslut om skolans inre arbete samt ett nytt statsbidragssystem och en ny läroplan för grundskolan är, som vi visat, omfattande. Vi föreslår i det följande inga ytterligare decentraliseringsåtgärder. De redan beslutade åtgärderna påverkar emellertid i väsentliga avseenden den statliga skoladministrationens roll och uppgifter.

Det som här sagts om grundskolans undervisning gäller även undervisningen i *gymnasieskolan*. De kompetensgivande frivilliga utbildningarna i t ex gymnasieskolans linjer måste ge alla elever samma förutsättningar oberoende var i landet eleverna gått igenom dem.

För lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser av skilda slag behöver samma krav på likformighet i tim- och kursplaneuppbyggnaden inte ställas. Delar av tim- och kursplanearbetet bör därför kunna decentraliseras inom vissa ramar. Det bör också vara möjligt att i viss utsträckning och i enlighet med SIA-utredningens förslag skapa en fri resursanvändning i gymnasieskolan. Denna kan då beröra bl a grupptimmar, stöd- och specialundervisning samt timmar till förfogande. Regeringen har den 15 mars 1979 gett SÖ i uppdrag att bedriva försöksverksamhet med denna inriktning. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 5.

Frågan om decentralisering i vad avser planering och dimensionering av gymnasieskolan kompliceras av att gymnasieskolutbildning inte finns i alla kommuner. Även utbildningsutbudet varierar mellan olika gymnasieskolkommuner. Detta innebär att en mer omfattande decentralisering inom gymnasieskolan kan skapa olika interkommunala problem, som måste ägnas särskild uppmärksamhet. Vi återkommer till den frågan i kapitel 6.

Möjligheterna att åstadkomma ett ökat lokalt inflytande över gymnasieskolans organisation i likhet med vad som gäller för grundskolan är starkt beroende av statsbidragssystemets utformning. Det nuvarande statsbidragssystemet är också en av anledningarna till att den statliga regleringen av gymnasieskolan har blivit så omfattande och detaljerad. Vi anser därför en översyn av gymnasieskolans statsbidragssystem angelägen. En sådan översyn bör syfta till att öka det lokala ansvaret för gymnasieskolans organisation och resursdisposition. Vi återkommer till den frågan i kapitel 7.

Vi har hittills i detta avsnitt främst berört decentralisering av frågor rörande utbildningens innehåll, planering och organisation mot bakgrund av kravet på en likvärdig utbildningsstandard. När det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun utgör även frågan om ansvaret för de samlade *utbildningsresurserna* en viktig del i decentraliseringsdiskussionen. Den statliga regleringen och styrningen är särskilt framträdande för frågor som rör skolledar- och lärarpersonalen samt skolbyggnadsverksamheten. Vi anser att det på dessa områden finns möjligheter till en fortsatt decentralisering av ansvar och befogenheter till kommunerna.

Då vi enligt direktiven inte skall lägga fram förslag som innebär ändrat huvudmannaskap för skolledare och lärare, begränsar vi oss i denna del till att föreslå decentralisering inom ramen för den statliga skoladministrationen. Vi behandlar dessa frågor i kapitel 7. I det här sammanhanget bör dock noteras att SSK föreslagit decentralisering från stat till kommun av en rad ärenden som berör skolans personal. Dessa förslag bereds f n i regeringskansliet. När det gäller ansvaret för skolans lokaler återkommer vi i kapitel 6.

3.4.5 *Decentralisering inom den statliga skoladministrationen*

I tidigare avsnitt har vi främst behandlat decentralisering till kommuner och/eller enskilda skolor samt konferenser av personal och elever inom skolorna. En decentralisering inom den statliga skoladministrationen, dvs

från central till regional nivå bör också övervägas, vilket bl a framhålls i våra direktiv. Där sägs i fråga om uppgiftsfördelning inom den statliga skoladministrationen att som riktmärke bör gälla att uppgifter inte skall föras till högre myndighetsnivå än vad som krävs för att trygga erforderlig samordning och/eller likformighet i behandlingen av sådana ärenden där rättssäkerheten fordrar detta.

Länsskolnämnderna utgör den regionala statliga instansen på skolområdet. Landstingen utser en majoritet av ledamöterna i nämnden, vilket ger denna politisk förankring. Vissa förslag om decentralisering från SÖ till länsskolnämnderna redovisas i detta betänkande. Det fortsatta översynsarbetet bör emellertid inriktas på att pröva vilka ytterligare möjligheter som kan finnas att överföra främst administrativa uppgifter från SÖ till nämnderna.

3.5 Den statliga skoladministrationens roll, arbetssätt och uppgifter – principiella synpunkter

När det gäller decentraliseringen på utbildningsområdet har vi i det föregående dragit följande slutsatser:

- För att åstadkomma önskvärd likvärdighet krävs en central styrning på vissa områden. Denna bör så långt möjligt ske utan detaljreglering av de regionala och lokala organens arbete.
- Det delade huvudmannaskapet, mångfalden av intressenter, kravet på likvärdighet och enhetlighet m m kräver speciella hänsynstaganden vid en decentralisering.
- Olika uppgifter kan föras från den centrala myndigheten till regionala och lokala statliga organ samt landsting, kommuner och enskilda skolor.
- Decentralisering bör ske till kommunnivå, den enskilda skolan samt grupper av anställda och elever.

Möjligheterna till decentralisering är olika inom skilda områden. Någon enhetlig mall för decentralisering kan inte heller tillämpas inom skolområdet. Vi har därför konstaterat följande:

- Inom *folkbildningsområdet* är utrymmet för ytterligare decentralisering begränsat.
- *Arbetsmarknadsutbildningen* är starkt centraliserad och behovet av decentraliseringsåtgärder stort.
- Den *kommunala vuxenutbildningen* är redan nu i stor omfattning decentraliserad till kommunerna.
- För *grundskolan* har det genom riksdagens beslut om skolans inre arbete, ett nytt statsbidragssystem och en ny läroplan skapats förutsättningar för en långtgående decentralisering. Arbetet bör nu inriktas på att anpassa den statliga skoladministrationen till redan beslutade decentraliseringsåtgärder.
- Vid decentralisering inom *gymnasieskolan* måste man uppmärksamma och beakta en rad faktorer. Här kan nämnas mångfalden av utbildningsvägar med varierande resursanspråk, utbildningarnas specialisering och

kompetenskrav, behovet av arbetsmarknadsanpassning, kommunövergripande ställningstaganden, statsbidragets utformning m m.

- En ökad decentralisering *inom den statliga skoladministrationen* innebär en successiv överföring av uppgifter och beslut från SÖ till länsskolnämnderna.

Decentraliseringen på utbildningsområdet får konsekvenser för den statliga skoladministrationens roll, arbetssätt och uppgifter.

3.5.1 *Roll*

I direktiven läggs fast att den statliga skoladministrationen skall tillse att de mål för skolan, som riksdag och regering fastställt, förverkligas. För detta ändamål har den statliga skoladministrationen en uppsättning olika instrument eller medel till sitt förfogande. Den statliga skoladministrationen kan därför sägas ha en *målförverkligande* roll.

Vidare fastslås i direktiven att det ankommer på den statliga skoladministrationen att utarbeta underlag för statsmaktens beslut i skolpolitiska frågor. Den statliga skoladministrationen har således också en *målförändrande roll.*

Som vi tidigare angett, ankommer det på regering och riksdag att fastställa mål och riktlinjer för skolpolitiken, dvs ange den ambitionsnivå som skall eftersträvas. För vissa skolformer, framför allt grundskola och gymnasieskola, utfärdar regeringen dessutom särskilda mål och riktlinjer. Dessa sammanfattar och vidareutvecklar vad som lagts fast i riksdagsbesluten. De skolpolitiska besluten är uttryck för en politisk vilja, ett medvetet val mellan handlingsalternativ och ett medvetet val av betoningar i ett fortgående reformarbete. De politiska instanserna måste därför ha ansvaret för och kunna behärska de styrmedel som bedöms nödvändiga för att reformerna skall få den önskvärda utformningen.

Medan det är en naturlig uppgift för skoladministrationen att utarbeta stöd-, informations- och kommentarmaterial kring läroplaner, är det däremot ett uttryck för värdering att avgöra vilka förhållanden som lyfts fram och ges tyngd i ett reformarbete. Det är därför naturligt att politiska ställningstaganden får göra sig gällande redan vid förberedelsen av genomgripande strukturförändringar. Så har också hittills skett genom parlamentariska utredningar, exempelvis 1957 års skolberedning och den nu pågående gymnasieutredningen.

I detta sammanhang bör även riksdagens uttalande i samband med beslutet år 1979 om ny läroplan för grundskolan uppmärksammas. Uppföljningen av besluten om en reformering av skolans inre arbete och en ny läroplan för grundskolan bör enligt riksdagens mening ske under parlamentarisk medverkan. Med anledning härav tillsatte regeringen den 19 juli 1979 en parlamentarisk delegation med uppgift att medverka i uppföljningen av SIA-reformen. Den skall även ta del i uppföljningen av den nya läroplanen.

Den statliga skoladministrationen utgör en förmedlande länk mellan den politiska, beslutande nivån och den lokala, verkställande nivån. Den måste således möta krav från båda dessa håll. Den statliga skoladministrationen

måste också beakta krav från olika intressenter utanför skolsektorn på såväl central som regional och lokal nivå.

I förhållande till *statsmakten* har alltså den statliga skoladministrationen två huvuduppgifter:

- att vara ett instrument för genomförande av skolpolitiska beslut samt svara för och stödja skolutvecklingen inom ett etablerat skolsystem samt
- att på grundval av utvärdering och långsiktig planering utarbeta alternativa handlingsprogram för statsmaktens ställningstaganden.

I detta sammanhang spelar FoU-arbetet en betydelsefull roll. Den långsiktiga planeringen bör med en planeringssikt på fem till tio år kunna ange de mest väsentliga handlingsalternativ, som skolpolitiken kommer att ställas inför. Det blir därvid naturligt att fråga sig om man i ett fortlöpande reformarbete kommer att få tillgång till ett relevant beslutsunderlag. Om så inte är fallet bör detta styra valet av nya forsknings- och utvecklingsprojekt. På vissa områden måste man på annat sätt, exempelvis genom praktiska försök, skaffa sig erforderligt beslutsunderlag.

Vid arbetet med att förverkliga de intentioner som ligger bakom utbildningsreformerna behöver *kommunerna* stöd från den statliga skoladministrationen. Insatserna kan avse bl a utvärdering, resursplanering, utvecklingsarbete, läroplansarbete och personalutbildning. Formerna för dessa insatser exemplifieras i avsnitt 3.5.2. Kommunernas krav berör främst länsskolnämnderna. Behoven kan helt naturligt variera mellan olika kommuner.

Planeringen inom den offentliga sektorn förutsätter samverkan mellan *olika sektorsansvariga myndigheter.* Utvecklingen inom skolområdet kräver därför samverkan mellan SÖ och flera andra statliga myndigheter, t ex UHÄ, AMS, SAV, statens invandrarverk och socialstyrelsen. Dessa behöver tillgång till information och planer om den framtida utvecklingen inom skolområdet. På liknande sätt har den statliga skoladministrationen behov av information om verksamheten vid andra myndigheter. Motsvarande samverkan krävs på regional nivå.

Arbetsmarknadens parter, elev- och föräldraorganisationer samt andra grupper i samhället ställer också krav på den statliga skoladministrationen. Dessa krav kan väntas utgå från att man på olika sätt önskar påverka skolutvecklingen och därvid behöver stöd från den statliga skoladministrationen för att få kunskaper om skolans nuläge och utveckling.

Här redovisade krav visar att den statliga skoladministrationen har att verka i olika spänningsfält. Den skall beakta olika intressenters varierande och ibland motstridiga krav, behov och önskemål. Den skall också balansera verksamheten mellan stödjande och initierande uppgifter å ena sidan samt tillsyns- och planeringsuppgifter å andra sidan. Dessa krav får man försöka tillgodose genom olika funktioner och instrument på både central och regional nivå.

3.5.2 *Arbetssätt*

Ett vidgat lokalt ansvar för skola och utbildning innebär att den statliga skoladministrationen måste arbeta på ett annat sätt än tidigare. Den traditionella myndighetsutövningen, som är förknippad med detaljreglering, kontroll samt olika administrativa och formella beslutsfunktioner, behöver förändras till att mer än tidigare utgöra handledning, rådgivning och stimulans för det lokala arbetet.

Den statliga skoladministrationen skall även fortsättningsvis utöva tillsyn över utbildningsverksamheten. Tillsynen bör dock mer än tidigare bygga på ramstyrning och allmänna riktlinjer än på kontroll och detaljreglering.

Tillsynsverksamheten utgår från att den statliga skoladministrationen har att verka för att de mål och riktlinjer som fastställs av riksdag och regering förverkligas i en praktisk skolpolitik. I detta sammanhang måste en avvägning ske mellan å ena sidan ett ökat lokalt ansvar för skolutvecklingen och å andra sidan kravet på likvärdig utbildningsstandard. Denna avvägning måste göras i varje enskild fråga och kan inte lösas på ett generellt sätt.

Tillsynsarbetet har även i fortsättningen sin utgångspunkt i föreskrifter och läroplanernas mål och riktlinjer. Föreskrifterna och målen är bindande, medan riktlinjerna i allmänhet är formulerade så att de lämnar utrymme för lokala variationer.

Den *aktiva tillsyn,* som vi förordar, innebär att tyngdpunkten i tillsynsarbetet läggs på ledning och utveckling bl a genom utbyte av erfarenheter och information. Detta sker främst genom överläggningar med skolstyrelser och skolledning samt vid skolbesök då bl a arbetsplaner, utvärderingsresultat och resursfördelning studeras och diskuteras. En viktig uppgift är därvid att följa hur målet att stödja elever med skolsvårigheter förverkligas i olika skolor och kommuner. Genom tillsynsverksamheten skaffar sig den statliga skoladministrationen kunskap om situationen på olika håll. Dessa kunskaper kan sedan användas i andra sammanhang, t ex FoU-arbete, utvärdering, läroplansarbete och fortbildning.

Av det föregående framgår att vi gett tillsynsbegreppet en vid innebörd. I de delar av skolverksamheten som styrs av statliga föreskrifter reglerar dessa också den statliga skoladministrationens skyldigheter och rättigheter gentemot kommuner och skolor. Frågor om ansvarsutkrävande och eventuella sanktionsmöjligheter är i allmänhet också reglerade.

I det reformarbete som skett på skolans område har, som vi påvisat tidigare, befogenheter att besluta i många viktiga skolfrågor decentraliserats till kommuner och skolor. Staten har därvid begränsat sig till att ange övergripande mål och riktlinjer för skolverksamheten. Formerna för och innehållet i den statliga tillsynen måste alltså i hithörande frågor utgå från bl a önskemålet om ett ökat lokalt inflytande och utvecklingen av den kommunala självstyrelsen. Som vi skisserat i det föregående, måste den statliga tillsynen här i första hand inriktas på rådgivning och handledning. Syftet skall främst vara att hos olika beslutsfattare öka kunskapen om de grundläggande principerna för skolverksamheten, som riksdag och regering lagt fast. Ansvarsutkrävandet i ett decentraliserat system bör emellertid inte ske genom statlig tillsyn grundad på detaljerade föreskrifter av den statliga skoladministrationen utan måste i första hand ske på kommunalpolitisk väg.

Den statliga skoladministrationen har dock skyldighet att på olika sätt påtala när lagar, mål och riktlinjer eller andra grundläggande principer för utbildningsverksamheten inte följs på det sätt regering och riksdag avsett. Detta kan ske vid besök i kommunerna eller genom skrivelser till skolstyrelsen (motsvarande). Vid behov har skoladministrationen att föreslå regeringen lämpliga åtgärder.

Den statliga skoladministrationens verksamhet bygger delvis på att kommunerna och andra organ efterfrågar tjänster och stöd. Den skall emellertid också aktivt och på egen hand initiera och stimulera förändringar av olika slag. Denna verksamhet kan beskrivas enligt följande:

Utbildningsinsatser: Förtroendemän, elever och personal behöver fördjupa sina kunskaper om skolans mål, riktlinjer för skolverksamheten, intentioner med resursfördelning m m. De behöver även kunskap om bl a FoU-arbete, läroplansarbete, planering och utvärdering. Förvaltningar och organisationer, vilka skolan samarbetar med, behöver också kunskap i dessa frågor.

Metodutveckling: En utveckling av metoder fordras inte bara för de direkta undervisningssituationerna utan också för planering, utvärdering och personalutveckling, samt för samverkan mellan skolan och samhället i övrigt.

Informationsinsatser: Allmän och bred information behöver tillföras som underlag för skolans utveckling på lokal nivå, t ex i frågor som gäller statsmaktens beslut och intentioner avseende den allmänna inriktningen av verksamheten. Man behöver också få tillgång till resultat från FoU-arbete, utveckling i andra kommuner, utvärderingsresulat m m.

De statliga insatserna kan utföras på olika sätt. Personella insatser behövs i samband med utvärdering, utvecklingsarbete, personalutveckling osv. Dessa kan göras genom skolbesök, deltagande i projektgrupper, kurser och konferenser av olika slag. Insatserna kan även ske i skriftlig form. Kommenterande material för t ex lokalt läroplansarbete och resursfördelning behöver tas fram. Detsamma gäller modeller för lokalt utvecklings- och utvärderingsarbete samt erfarenheter av sådant arbete i andra kommuner. Även studiematerial kan behöva framställas.

3.5.3 *Uppgifter*

Den statliga skoladministrationens uppgifter att förverkliga och/eller förändra målen kan indelas i tre funktioner, nämligen *skolutveckling, planering* och *administration.*

Skolutveckling

Genomgripande strukturförändringar i skolan förbereds, som tidigare nämnts, ofta i parlamentariska utredningar. Ansvaret för initiativ och genomförande av förändringar av detta slag måste liksom hittills vila på regering och riksdag.

Den utveckling, som berörs i det följande, är således den som sker inom ett redan etablerat skolsystem. I samband med 1979 års beslut om ny läroplan för grundskolan har betydelsen av en fortlöpande utveckling betonats. Så bör

t ex arbetssättet utprövas och utvecklas kontinuerligt. Det förefaller inte heller sannolikt att kursplaneförändringar i framtiden skall behöva bli aktuella samtidigt för alla ämnen och stadier inom en och samma skolform. I gymnasieskolan tillämpas redan nu en metod med successiva och begränsade kursplanerevisioner.

Ansvaret för denna fortlöpande utvecklingsprocess av arbetsformer, arbetssätt och organisation kan i betydligt större utsträckning än hittills läggas på skolor och kommuner. Vikten av ett ökat lokalt ansvar har framhållits i beslutet om skolans inre arbete och får bl a sitt uttryck i det lokala ansvaret för utformningen av skoldagen. Den friare resursanvändningen möjliggör och fordrar ett omfattande lokalt engagemang i utvecklingsarbetet.

Den lokala skolutvecklingen måste kompletteras med och stödjas av ett centralt och regionalt bedrivet utvecklingsarbete. Syftet med detta utvecklingsarbete är att främja och genom generella mål och riktlinjer garantera en likvärdig utbildningsstandard i landets olika delar.

Viktigt är att det sker en lämplig avvägning och ett samspel mellan det lokalt bedrivna utvecklingsarbetet och det utvecklingsarbete som sker regionalt och centralt. Det är också betydelsefullt, att det fortlöpande sker utbyte av information om resultat, metoder m m mellan och på olika nivåer.

Den statliga skoladministrationens roll i skolutvecklingen bör omfatta följande:

- information om och introduktion av strukturreformer, vilka utarbetas bl a inom parlamentariska beredningar,
- löpande förnyelse av generella kursplaner,
- utarbetande av kommentarmaterial till läroplanerna,
- FoU-arbete samt information om forsknings- och försöksresultat som kan bilda underlag för lokal utveckling och fortbildning samt
- planering och utvärdering, som ger riksdag och regering beslutsunderlag för en fortlöpande förnyelse av mål och riktlinjer.

Vi behandlar funktionen skolutveckling mer utförligt i kapitel 5.

Planering

Utgångspunkten för verksamheten inom hela skolväsendet är de skolpolitiska målen, såsom de har formulerats av riksdag och regering. Planeringens uppgift i detta sammanhang bör därför vara att

- tolka denna typ av övergripande mål så att de kan ligga till grund för konkreta åtgärder,
- planera, initiera och genomföra dessa åtgärder som medel att förverkliga målen,
- utvärdera och följa upp resultaten av vidtagna åtgärder samt att
- ta fram underlag för skolpolitiska beslut.

I riksdagens beslut om skolans inre arbete liksom i våra direktiv anges vissa riktlinjer, som kräver förändringar av den nuvarande planeringsverksamheten inom skolsektorn. Den centrala driftplaneringen minskar. De enskilda

skolorna får ett ökat ansvar för verksamheten. De kommer i ökad utsträckning att svara för sin egen organisatoriska planering och resursplanering.

Skolstyrelsen har ett samlat ansvar för den totala resursplaneringen inom kommunens skolväsende. Den statliga planeringen bör därför koncentreras på en mer övergripande och förändringsinriktad planering samt till vissa former av planering, som är direkt inriktad på olika utbildningsformer. På den centrala nivån tillkommer behovet av en planeringsverksamhet inriktad på styrning av de för skolan tillgängliga resurserna.

Mot denna bakgrund kan konstateras att skolväsendets planering är en gemensam uppgift för stat och kommun och

- bör för statens del vara generell och övergripande till sin karaktär; den regionala skolplaneringen kan dock komma att präglas av för länet specifika förhållanden,
- bör även för kommunernas del vara inriktad på långsiktig planering och utveckling av den egna skolverksamheten som helhet samt dess samband med andra kommunala verksamheter och
- bör utformas så att de centrala och regionala insatserna fortlöpande skapar erforderligt underlag för den kommunala planeringen och omvänt.

I kapitel 6 behandlar vi planeringsfunktionen mer utförligt.

Administration

Med administration avser vi de traditionella uppgifter, som även i fortsättningen måste utföras inom den statliga skoladministrationen. Som exempel kan nämnas ekonomiadministration, personaladministration, besvärsfrågor och tillsyn. Dessa uppgifter bör dock kunna minska i omfattning genom våra förslag till decentralisering och förenklingar.

Utgångspunkten för våra förslag, som redovisas i kapitel 7, är direktiven, som bl a talar om att den statliga skoladministrationens arbete med löpande administration, förvaltning och administrativ service bör reduceras. I det sammanhanget framhålls också att inslaget av myndighetsutövning, detaljreglering och kontroll bör minska.

4 Skoladministrationens nuvarande organisation

4.1 Inledning

I detta kapitel redovisas de myndigheter och organ, vilka tillsammans utgör den statliga skoladministrationen, samt deras huvudsakliga arbetsuppgifter och organisation. Kortfattat beskrivs även den kommunala skoladministrationen.

4.2 Skolöverstyrelsen

4.2.1 *Ämbetsområde*

SÖ är central förvaltningsmyndighet för ärenden om utbildning med undantag av statlig högskoleutbildning, om ej regeringen förordnar annat, och sådan kommunal högskoleutbildning, som regeringen anger särskilt. Styrelsen är central myndighet för fortbildning av lärare och andra arbetstagare inom sitt verksamhetsområde. Till SÖ:s ämbetsområde hörde den 1 juli 1979

Länsskolnämnderna
Fortbildningsavdelningarna
Det obligatoriska skolväsendet:
grundskola, utlandsskolor, sameskolor och specialskolor
Särskolor
Gymnasiala skolor:
gymnasieskola, riksinternatskolor, sjöbefälsskolorna[1], trädgårdsskolan i Norrköping, Bergsskolan i Filipstad, vissa privatskolor, enskilda yrkesskolor och lärlingsutbildning hos hantverksmästare
Kommunal högskoleutbildning[2]
Vuxenutbildning:
statens skolor för vuxna, kommunal vuxenutbildning, grundutbildning för vuxna, arbetsmarknadsutbildning (AMU)[3], folkhögskolor, studieförbundens studiecirkelverksamhet, löntagarorganisationernas centrala kursverksamhet och undervisning för invandrare i svenska språket
Pedagogiskt utvecklingsarbete inom skolväsendet
Fortbildning
Bidragsgivning till:
vissa organisationer såsom elev- och föräldraorganisationer, kontakttolkutbildning, avlönande av föreståndare vid elevhem och gymnasieskolor,

[1] Från och med den 1 juli 1980 kommer den utbildning som bedrivs vid landets sjöbefälsskolor att inordnas i organisationen av statliga högskolenheter.

[2] Frågan om det framtida centrala ansvaret för den kommunala högskoleutbildningen överses av huvudmannaskapskommittén.

[3] I arbetsmarknadskungörelsen (1966:368) regleras ansvarsfördelningen mellan SÖ och AMS beträffande AMU (jfr kapitel 8).

handikappades kulturella verksamhet, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN)[4] och internationellt kulturellt samarbete.

4.2.2 *Arbetsuppgifter och organisation*

SÖ:s arbetsuppgifter framgår av förordningen (1965:737) med instruktion för skolöverstyrelsen. Enligt denna åligger det SÖ att tillse att utbildningens innehåll och metoder fortlöpande förnyas, utvecklas och förbättras. Detta skall ske i takt med forskningens framsteg och utvecklingen inom olika samhällsområden. Även erfarenheter utomlands skall beaktas. SÖ skall vidare sörja för översiktlig och samordnad planering av utbildningsväsendets omfattning, inriktning och organisation. Härvid skall hänsyn tas såväl till den enskildes behov av och önskemål om utbildning som samhällets behov av utbildad arbetskraft. Kostnadsutvecklingen skall följas och SÖ har att verka för att utbildningsväsendets resurser utnyttjas effektivt. Genom upplysning, rådgivning och service skall SÖ stödja och främja utbildningsverksamheten på det regionala och lokala planet. SÖ har också ett ansvar för att kunskap om det pedagogiska utvecklingsarbetet sprids till berörda myndigheter och organ.

Till SÖ:s uppgifter hör också att samordna verksamheten på skilda områden inom utbildningsväsendet och att anpassa utbildningen till olika grenar av yrkeslivet. I detta syfte skall SÖ fortlöpande samarbeta med berörda centrala förvaltningsmyndigheter och andra organisationer.

SÖ har en lekmannastyrelse. Dess sammansättning och arbetsuppgifter behandlas under avsnitt 4.2.2.4.

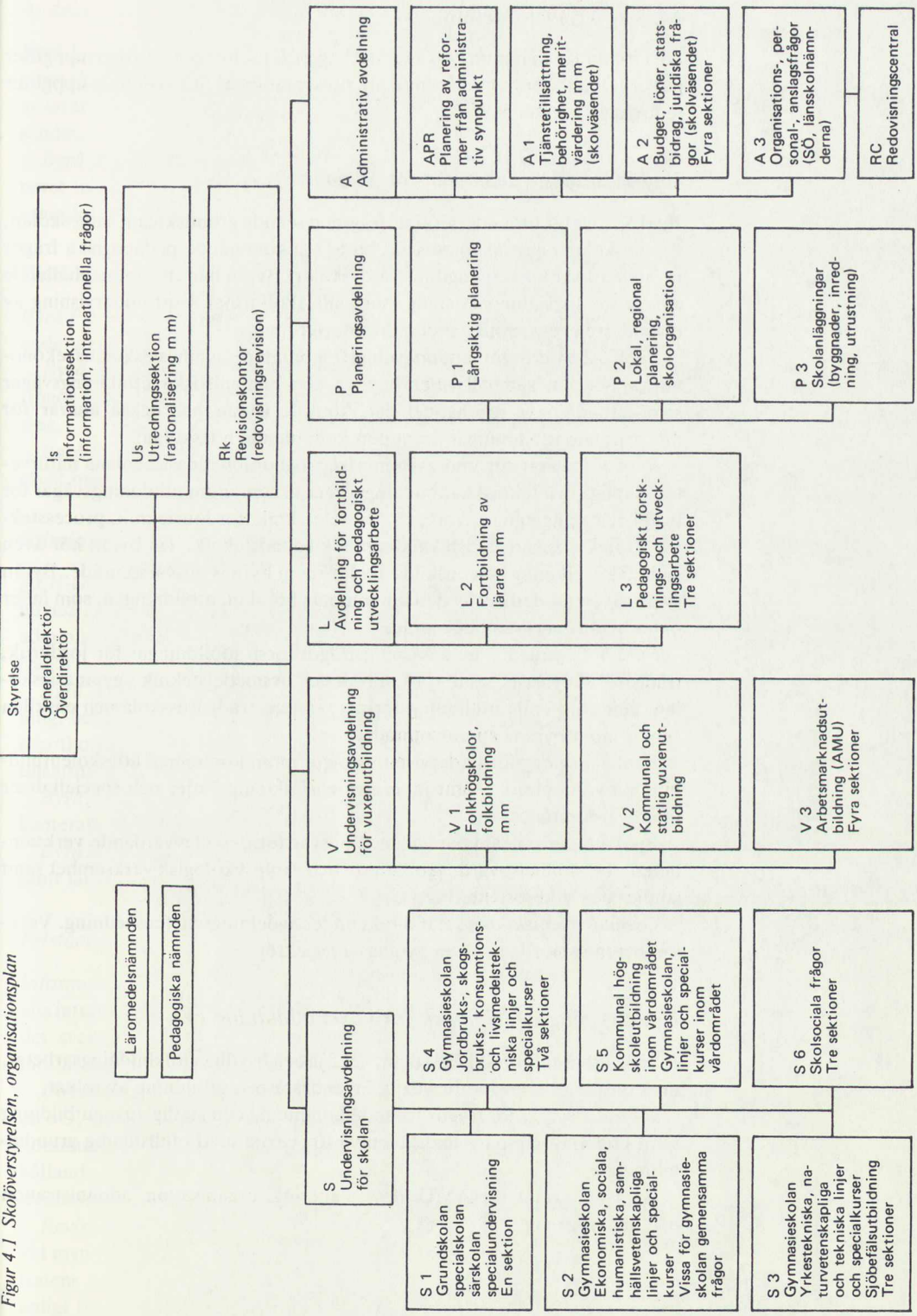
Verksledningen utgörs av en generaldirektör och en överdirektör, som är generaldirektörens ställföreträdare.

Verket är organiserat på fem avdelningar, nämligen en undervisningsavdelning för skolan (S), en undervisningsavdelning för vuxenutbildning (V), en avdelning för fortbildning och pedagogiskt utvecklingsarbete (L), en avdelning för planering (P) och en avdelning för administrativa frågor (A). Inom SÖ finns 17 byråer, som fördelas mellan avdelningarna enligt SÖ:s bestämmande. Varje avdelning leds av ett skolråd och varje byrå av ett undervisningsråd.

Hos SÖ finns vidare en skolöverläkare och sektioner för information samt rationaliserings- och utredningsarbete. Vidare finns ett revisionskontor. Till SÖ är förlagd en redovisningscentral, som betjänar utöver den centrala myndigheten AMU:s kursorter, specialskolorna, trädgårdsskolan i Norrköping, fortbildningsavdelningarna, statens skolor för vuxna, statens institut för läromedelsinformation (SIL) och rikscentralerna för pedagogiska hjälpmedel för handikappade (RPH). Den svarar även för löneuträkning till dessa myndigheter och enheter med undantag för de statliga vuxenskolorna.

Antalet anställda i SÖ uppgick den 15 februari 1979 till ca 775 personer, varav ca 80 fast anställda experter (minst 6 månader). Organisationen, byråernas fördelning på avdelningarna samt arbetsuppgifternas fördelning i stort framgår av nedanstående organisationsplan.

[4] Verksamheten står under tillsyn av SÖ. Personalen är formellt anställd vid SÖ med tjänstgöringen förlagd till CAN. SÖ har det personaladministrativa ansvaret medan styrelsen för CAN har ansvaret för verksamheten.



Figur 4.1 Skolöverstyrelsen, organisationsplan

4.2.2.1 Arbetsfördelning

I det följande lämnas en kort beskrivning av fördelningen av arbetsuppgifter på verkets olika enheter. En närmare presentation av SÖ:s centrala uppgifter redovisas i kapitel 5–9.

Undervisningsavdelningen för skolan (S)

Byrå S 1 svarar för undervisningsfrågor avseende grundskolan, sameskolan, specialskolan och särskolan samt på SÖ ankommande pedagogiska frågor rörande förskolor och ungdomsvårdsskolor. Byrån har ett sammanhållande ansvar för specialundervisning inom alla skolformer samt undervisning av invandrarelever och liknande minoritetsgrupper.

Byrå S 2 svarar för undervisningsfrågor inom gymnasieskolans ekonomiska, sociala, samhällsvetenskapliga och humanistiska utbildningsvägar samt utbildningar för handel och kontor. Byrån har också ansvar för motsvarande utbildningar inom den kommunala högskolan.

Byrå S 3 svarar för undervisningsfrågor inom gymnasieskolans naturvetenskapliga och tekniska utbildningsvägar liksom inom utbildningsvägar för bygg- och anläggningsteknik, el- och teleteknik, fordonsteknik, processteknik, träteknik, verkstadsteknik och beklädnadsteknik. Till byrån hör även sjöbefälsutbildning och enskilda skolor inom byråns ansvarsområde. Byrån svarar även för den del av den kommunala högskoleutbildningen, som faller inom byråns verksamhetsområde.

Byrå S 4 svarar för undervisningsfrågor inom utbildningar för jordbruk, trädgård, skogsbruk samt konsumtion och livsmedelsteknik i gymnasieskolan, hemslöjd i alla utbildningsformer, statens trädgårdsskola och enskilda skolor inom byråns ansvarsområde.

Byrå S 5 svarar för undervisningsfrågor inom kommunal högskoleutbildning på vårdområdet samt inom gymnasieskolans linjer och specialkurser inom vårdområdet.

Byrå S 6 har ett sammanhållande ansvar för den elevvårdande verksamheten, dvs skolhälsovård, skolkurativ och skolpsykologisk verksamhet samt studie- och yrkesorientering.

Gymnasieinspektionen står direkt under avdelningschefens ledning. Verksamheten samordnas av en gymnasieinspektör.

Undervisningsavdelningen för vuxenutbildning (V)

Byrå V 1 svarar för folkhögskolan, det fria och frivilliga folkbildningsarbetet, undervisning i svenska för vuxna invandrare och utbildning av tolkar.

Byrå V 2 svarar för frågor rörande kommunal och statlig vuxenutbildning samt undervisning på grundskolenivå för vuxna med ofullständig grundutbildning.

Byrå V 3 svarar för AMU, dess planering, organisation, administration och undervisning.

Avdelningen för fortbildning och pedagogiskt utvecklingsarbete (L)

Byrå L 2 ansvarar för fortbildning av lärare, skolledare och övrig personal inom skolväsendet. Byrån handlägger även frågor om befattningsutbildning av lärarutbildare, skolledare och vissa andra personalgrupper inom skolväsendet.

Byrå L 3 är ansvarig för det pedagogiska forsknings- och utvecklingsarbetet inom SÖ:s ansvarsområde inklusive läromedelsutveckling och vissa utvärderingsfrågor.

Planeringsavdelningen (P)

Byrå P 1 ansvarar för den långsiktiga planeringen och därmed sammanhängande utredningar beträffande skolväsendet.

Byrå P 2 svarar för den regionala och lokala utbildningsplaneringen, frågor om skolorganisationen samt skolornas lokalisering och dimensionering.

Byrå P 3 svarar för alla frågor som rör skolanläggningar med avseende på såväl byggnader som inredning och utrustning.

Administrativa avdelningen (A)

APR-gruppen (arbetsgruppen för administrativ planering av reformer) har huvudsakligen ansvar för planering, samordning och utredning avseende det administrativa genomförandet av reformer med tyngdpunkten på personalfrågor.

Byrå A 1 svarar för personalfrågor för skolväsendet såsom tjänstetillsättning, behörighet till tjänst, meritvärdering och omplacering. Till byrån hör meritkontoret (MK) som handlägger frågor om meritvärdering främst vid tillsättning av vissa ordinarie lärartjänster.

Byrå A 2 svarar för budgetfrågor, löne- och avtalsfrågor, statsbidrag, vissa kamerala frågor rörande SÖ och AMU samt allmänna juridiska frågor.

Byrå A 3 svarar för frågor rörande SÖ:s organisation, personal och lokaler samt länsskolnämndernas organisation och personal.

Fristående sektioner m fl

Informationssektionen (Is) svarar för information till press, radio, TV samt viss intern information. Den handhar vidare information till utlandet rörande det svenska utbildningsväsendet, handlägger internationella frågor samt mottar och organiserar studiebesök.

Utredningssektionen (Us) svarar för rationaliseringsverksamhet beträffande SÖ, statliga skolor under SÖ samt den regionala och – i samverkan med kommunförbundet – den lokala skolförvaltningen. Den är också sammanhållande enhet i frågor rörande utnyttjande av ADB samt i frågor rörande standardiseringsverksamhet.

Revisionskontoret (RK) svarar för intern revision (redovisningsrevision) vid myndigheterna inom SÖ:s redovisningsgrupp (jfr ovan redovisningscentralens arbetsområde) samt för revision av statsbidrag inom SÖ:s område enligt bestämmelser som fastställs av regeringen och RRV.

4.2.2.2 Organisationsprinciper

SÖ:s organisation bygger i sina huvuddrag på den s k funktionsprincipen. Ärenden av samma eller liknande slag handläggs på samma avdelning oberoende av skolform eller stadium. Inom en avdelning kan däremot en uppdelning ske på olika skolformer. Funktionsindelningen är emellertid inte konsekvent genomförd. Flera avsteg har gjorts. Vi återkommer till denna fråga liksom till frågan om erfarenheterna av den nuvarande organisationen i kapitel 10.

4.2.2.3 Ärendehandläggning

Bestämmelser om ärendenas handläggning ges i instruktionen för SÖ. Enligt 10 § avgör generaldirektören ensam ärende, som inte skall avgöras av styrelsen i plenum, av den pedagogiska nämnden eller läromedelsnämnden. Undantag från denna regel gäller dock för fråga om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning, läkarundersökning eller annat skiljande från tjänst eller uppdrag än avskedande. I sådana frågor fattas beslut av generaldirektören och om möjligt samtliga skolråd dock alltid minst två.

Ärenden som icke är av sådan beskaffenhet att generaldirektören bör fatta beslut kan delegeras till annan tjänsteman. Om denna delegering av generaldirektörens beslutanderätt anges i arbetsordningen att ärenden, som ej är av principiell natur eller eljest av betydande vikt må avgöras av skolråd, om ej generaldirektören för visst fall bestämmer annorlunda. Skolråd äger i sin tur besluta att ärende eller grupp av ärenden får avgöras av byrå. Vid tillämpning av dessa bestämmelser skall iakttas att ärende inte skall avgöras på högre nivå än vad omständigheterna motiverar.

Någon närmare specifikation av vilka ärenden som får avgöras av skolråd eller av byrå finns inte. En spärr mot en alltför långtgående delegering finns i den ovan återgivna bestämmelsen i arbetsordningen att ärenden av principiell natur eller eljest av betydande vikt inte ens får avgöras på avdelningschefsnivå.

4.2.2.4 Verksstyrelsen

Styrelsen består av generaldirektören (ordförande), överdirektören (vice ordförande) och tio andra ledamöter och suppleanter, som utses av regeringen. Härtill kommer två personalföreträdare med var sin suppleant. Av de ledamöter, som regeringen utser, skall

en äga god förtrogenhet med arbetsmarknadsfrågor,

en representera universitets- och högskoleväsendets avnämarintressen,

en företräda arbetsgivar- och avnämarintressena inom industri och hantverk,

en företräda arbetsgivar- och avnämarintressena inom handel och kontorsverksamhet,

en utses bland företrädare för arbetsgivar- och avnämarintressena inom vårdområdet,

tre utses bland företrädare för arbetstagarintressena,

en utses bland företrädare för kommunerna och

en företräda eleverna vid skolor och utbildningar inom styrelsens verksamhetsområde.

Styrelsen avgör i plenum viktigare författningsfrågor, frågor av särskild vikt om undervisning, planering eller organisation inom utbildningsväsendet, viktigare frågor om verkets organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter, förslag till anslagsframställning och andra frågor av större ekonomisk betydelse. I övrigt avgör styrelsen andra frågor, som generaldirektören hänskjuter till plenum.

4.2.2.5 Pedagogiska nämnden

Pedagogiska nämnden tillkom år 1971 bl a för att tillmötesgå önskemål om en mer ingående och allsidig utvärdering av de senaste skolreformerna. Nämnden består av ordförande och åtta andra ledamöter. För ledamöterna finns fem suppleanter. Ledamöter och suppleanter utses av regeringen. Nämnden är sammansatt av representanter för riksdagen, kommunerna, den pedagogiska forskningen, ungdomsskolans och vuxenutbildningens befattningshavare samt de studerande.

Pedagogiska nämnden är ett rådgivande organ med uppgift att bereda frågor om pedagogiskt forsknings- och utvecklingsarbete. Däri inbegrips även utvärdering av utbildningsverksamheten. Nämnden skall också ha insyn vid uppläggning och genomförande av olika forsknings- och utvecklingsprojekt. I vissa ärenden, som bestäms av styrelsen, kan nämnden också fatta beslut. Så har nämnden t ex att besluta om nya kommunala utvecklingsblock och deras verksamhet. Byrå L 3 fungerar som nämndens sekretariat.

Frågan om den pedagogiska nämnden har nyligen utretts av skolforskningskommittén.

4.2.2.6 Läromedelsnämnden

I SÖ:s uppgifter ingår att granska läromedel enligt förordningen (1974:438) om registrering och granskning av vissa läromedel. En läromedelsnämnd svarar för objektivitetsgranskning av centrala läromedel i främst samhällsorienterande ämnen.

Läromedelsnämnden består av generaldirektören, som är nämndens ordförande, och åtta andra ledamöter och suppleanter som regeringen utser särskilt. Läromedelssektionen på byrå L 3 fungerar som kansli åt nämnden.

Frågan om läromedelsnämnden överses av utredningen om läromedelsmarknaden (ULÄ).

4.3 Länsskolnämnderna

Länsskolnämnderna inrättades fr o m den 1 juli 1958 efter förslag (SOU 1955:31) från 1951 års skolstyrelseutredning.

Inrättandet av länsskolnämnderna måste ses mot bakgrund av andra reformer på skolans område som vidtogs samtidigt eller som då planerades. Genomförandet av den nioåriga skolan krävde planering och samordning

långt över de dåvarande kommungränserna. Ett liknande behov av planering och samordning fanns också för yrkesutbildningen och för andra frivilliga skolformer. Inför den förestående expansionen av utbildningsväsendet bedömdes det viktigt att den kommunala planeringen stöddes och samordnades genom en regional myndighet med lekmannainslag.

4.3.1 *Organisation*

Länsskolnämndernas organisation och verksamhet regleras främst genom bestämmelser i 4 kap skollagen och i förordningen (1965:741) med instruktion för länsskolnämnderna.

Länsskolnämnden består av nio ledamöter, vilka skall vara bosatta inom länet. De utses för tre år räknat fr o m den 1 januari året efter det då allmänna val av landstingsmän och kommunfullmäktige ägt rum. Två av ledamöterna utses av regeringen, en av SÖ, en av länsstyrelsen och fem av landstinget. För varje ledamot utses i samma ordning som ledamoten en suppleant. Regeringen utser en av ledamöterna till ordförande i länsskolnämnden.

Omfattar ett län kommun, som inte tillhör landstingskommun, utser landstinget tre och kommunfullmäktige i nämnda kommun två ledamöter. I Gotlands län utser kommunfullmäktige de fem ledamöter, som i andra län utses av landstinget.

Av de två ledamöter regeringen utser skall den ena företräda arbetsgivare och den andra arbetstagare inom länet. Den ledamot SÖ utser skall äga pedagogisk sakkunskap och erfarenhet. Den av länsstyrelsen utsedde skall vara i allmän tjänst anställd förvaltningsjurist eller domare. De ledamöter, som utses av landsting resp kommunfullmäktige, skall ha visat intresse för utbildningsfrågor. En av dessa ledamöter skall dessutom äga särskild kännedom om landsbygdens skolväsende.

Vid varje länsskolnämnd finns en eller flera skolinspektörer. Antalet inspektörer per nämnd varierar mellan en (Gotlands län) och fyra (Stockholms och Norrbottens län). En av skolinspektörerna vid varje nämnd är länsskolinspektör och chef för nämndens kansli. I Norrbottens län är en av skolinspektörerna tillika sameskolinspektör.

Tjänst som skolinspektör tillsätts av regeringen. Länsskolinspektör förordnas av regeringen efter anmälan av generaldirektören i SÖ.

Vid varje länsskolnämnd finns en tjänst som avdelningsdirektör/byrådirektör utom vid länsskolnämnden i Stockholms län, som har två tjänster, en avdelningsdirektör och en byrådirektör. Härutöver finns vid varje nämnd en fortbildningsledare och en länsskolpsykolog. Vidare finns kanslipersonal i den utsträckning som anges i statsbudgeten.

Till nämndens förfogande står också ett antal fortbildningskonsulenter, vilka till halva sin arbetstid är lärare eller på annat sätt knutna till skolväsendet. Till vissa länsskolnämnder är också knutna andra konsulenttjänster, t ex för handikappfrågor.

Antalet anställda vid länsskolnämnderna var den 1 mars 1979 ca 300 personer, exklusive fortbildningskonsulenter. Dessa uppgick till ca 240 personer.

Försöksverksamheten med regional samordning av kontakterna mellan skola och arbetsliv – regionala planeringsråd – omfattar f n 19 län.

4.3.2 *Verksamhetsområde*

Länsskolnämnden har inseende över skolorna i länet och därtill hörande verksamhet. Dessutom är nämnden tillsynsmyndighet i vad avser undervisning av skolpliktiga barn i enskilda skolor och vid sjukvårdsanstalter och barnhem. Nämnden har också inseende över specialskolor, statsunderstödda privatskolor, sjöbefälsskolor, sådana av enskilda med statsbidrag anordnade yrkesskolor som står under SÖ:s inseende samt andra skolor, i den mån regeringen så beslutar. Länsskolnämnden har också inseende över kommunal och statlig vuxenutbildning, dock ej AMU. Nämnden fullgör även vissa uppgifter i fråga om kommunal högskoleutbildning. I fråga om särskolan har länsskolnämnden inseende över den verksamhet som SÖ har högsta tillsynen över.

4.3.3 *Arbetsuppgifter och verksamhetsformer*

Enligt länsskolnämndsinstruktionen åligger det nämden särskilt att

- □ främja skolväsendets utveckling samt försöksverksamhet och skolpsykologisk verksamhet vid skolorna,
- □ efter samråd med andra samhällsplanerande myndigheter eller institutioner inom länet sörja för en ändamålsenlig planering av skolväsendet,
- □ verka för att arbetet vid skolorna bedrivs ändamålsenligt och tillse att det fortgår enligt gällande föreskrifter,
- □ vaka över anskaffningen av pedagogiska hjälpmedel och bedriva upplysningsverksamhet om skolväsendet,
- □ främja lärarnas fortbildning och i mån av tillgång på medel anordna kurser för dem samt att
- □ svara för den omedelbara inspektionen av skolorna under nämndens inseende.

Härutöver har länsskolnämnden genom bestämmelser i skolförordningen och jämförliga förordningar samt i statsbidragsförfattningar ålagts ett stort antal konkreta arbetsuppgifter. Länsskolnämndsutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1973:48) Skolans regionala ledning lämnat en omfattande redovisning över dessa uppgifter. Sedan länsskolnämndsutredningen gjorde sin kartläggning har det skett en del betydelsefulla ändringar i arbetsuppgifterna och en tyngdpunktsförskjutning mellan olika arbetsuppgifter.

I kapitel 5–7 redovisas länsskolnämndernas uppgifter inom olika verksamhetsområden mer ingående.

Av de ärenden som länsskolnämnderna handlägger skall bl a följande avgöras i plenum:

1. viktigare frågor om planering av skolväsendet,
2. frågor om samverkan och fördelning av kostnader mellan kommuner och landstingskommuner enligt skollagen,
3. frågor om instruktion för skolledare,
4. pedagogiska frågor av allmän eller principiell natur,
5. frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning,

6 besvärsmål,
7 frågor om tillsättning av ordinarie tjänst som studierektor vid grundskolan eller av lärartjänst,
8 frågor om yttrande över ansökan till skolledartjänst och
9 frågor om yttrande över betänkande.

Ärenden, som inte skall avgöras i plenum, avgörs av tjänsteman hos nämnden enligt bestämmelser i arbetsordning, fastställd av SÖ.

4.4 Fortbildningsavdelningarna

Under första hälften av 1960-talet inrättades fem fortbildningsinstitut för att organisera och leda kurser i första hand för lärare. Instituten var fristående under SÖ och knutna till lärarutbildningsanstalter.

Efter riksdagsbeslut kom de fem fortbildningsinstituten sedermera att inordnas som fortbildningsavdelningar i de större lärarhögskolorna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Umeå. Det skedde den 1 juli 1968. En sjätte avdelning tillkom vid den nya lärarhögskolan i Linköping.

Lärarhögskolorna inordnades den 1 juli 1977 i den nya högskolan under UHÄ. I avvaktan på fortsatta överväganden om lärarutbildningen knöts fortbildningsavdelningarna tills vidare formellt till länsskolnämnderna på resp ort. Detta innebär att personalen är anställd vid nämnden. Vad gäller verksamheten står avdelningarna direkt under SÖ:s ledning. Verksamheten regleras i förordningen (1977:536) om fortbildningsavdelningar.

Enligt förordningen skall fortbildningsavdelningen medverka förutom vid fortbildning av lärare och annan personal inom skolväsendet även vid planering och genomförande av fortbildning för personal med tjänstgöring inom grundläggande utbildning av lärare. Härutöver skall fortbildningsavdelningen även följa och förmedla forsknings- och utvecklingsarbete inom skolväsendet.

Varje fortbildningsavdelning ansvarar för vissa angivna områden i grundskolan och gymnasieskolan. För dessa uppgifter är fortbildningsavdelningarnas verksamhet av riksomfattande karaktär.

Fortbildningsavdelningarna har också vissa uppgifter av regional karaktär. Varje avdelning skall nämligen svara för viss samordning av fortbildningsverksamheten inom ett bestämt geografiskt område. Kring fortbildningsavdelningarna har därför tillskapats fortbildningsregioner. Från och med den 1 juli 1973 inrättades i samtliga regioner ett regionskollegium med uppgift att vara ett samarbets-, samordnings- och informationsorgan för regionen avseende lärarutbildning, visst pedagogiskt utvecklingsarbete m m. Då nya former skapats för samverkan inom högskoleregionerna genom högskolereformen har SÖ hos regeringen föreslagit att regionskollegierna skall avskaffas. Frågan har nyligen prövats av skolforskningskommittén.

Antalet anställda vid fortbildningsavdelningarna uppgick den 1 mars 1979 till ca 65 personer.

Fortbildningsavdelningarnas verksamhet behandlas mer ingående i kapitel 5 i anslutning till frågor sammanhängande med personalutveckling för skolväsendets personal. I kapitel 10 redovisas våra överväganden om det framtida behovet av fortbildningsavdelningarna.

4.5 Kursstyrelserna

Som SÖ:s regionala organ för AMU finns en kursstyrelse inom varje län. Dessa inrättades ursprungligen genom överenskommelse mellan AMS och dåvarande KÖY. Föreskrifter om kursstyrelse och om inrättande av kursnämnder för tillsyn över utbildningen inom visst yrkes- eller ämnesområde meddelas av SÖ. Den av SÖ fastställda instruktionen behandlar organisationens uppgifter och befogenheter. Kursstyrelsernas och kursnämndernas sammansättning och uppgifter behandlas närmare i kapitel 8.

4.6 Lokala statliga skolorgan

4.6.1 *Specialskolan*

Undervisningen i specialskolan är enligt skollagen avsedd för barn, som på grund av synskada eller dövhet eller hörsel- eller talskada inte kan följa undervisningen i grundskola. Staten svarar för undervisningen i specialskolan.

Synskadade elever undervisas inom specialskolan vid två skolenheter – Tomtebodaskolan i Solna och Ekeskolan i Örebro. Döva och hörselskadade undervisas vid sex skolenheter – Manillaskolan i Stockholm, Åsbackaskolan i Gnesta, Östervångsskolan i Lund, Vänerskolan i Vänersborg, Birgittaskolan i Örebro och Kristinaskolan i Härnösand. Vid Hällsboskolan i Sigtuna undervisas talskadade, döva och hörselskadade elever.

Verksamheten vid specialskolan regleras genom specialskolförordningen (1965:478).

För varje skolenhet av specialskolan finns en styrelse. Den består av ordförande, skolchefen i kommunen, rektor och fyra andra ledamöter, av vilka en bör vara legitimerad läkare. Ordföranden samt övriga icke självskrivna ledamöter och suppleanter för dessa utses av SÖ. Ersättare för skolchefen utses av skolstyrelsen.

Styrelsen skall ha allmän tillsyn över och vård om skolenhetens angelägenheter. Allmänt åläggs den motsvarande uppgifter som gäller för en kommuns skolstyrelse. Därutöver skall den utfärda de föreskrifter och anvisningar som behövs utöver föreskrifter av regeringen, RRV och SÖ samt inge förslag till anslagsframställning till SÖ.

Beträffande en rad frågor som gäller undervisningens anordnande, elever, personal osv gäller för styrelsen samma bestämmelser som för en kommuns skolstyrelse. Specialskolans särart har dock fordrat en del avvikande bestämmelser.

Vid varje skolenhet finns en rektorstjänst, om inte regeringen i visst fall bestämmer annat. Rektor skall under styrelsen ha den omedelbara ledningen av verksamheten och tillse att den fortgår enligt gällande föreskrifter. Beträffande rektors allmänna åligganden gäller bestämmelserna i 12 kap 7 § första stycket 2–5 och andra stycket samt 8 § skolförordningen. Härutöver har rektor ålagts en rad speciella uppgifter sammanhängande med specialskolans särskilda ansvar och uppgifter. Rektor skall vidare under styrelsen ansvara för skolenhetens ekonomiska förvaltning.

I fråga om konferenser m m gäller samma bestämmelser som för grundskolan.

Specialskolans framtida organisation och verksamhetsformer överses av integrationsutredningen.

4.6.2 *Sameskolan*

Sameskolan är en statlig skola. Sameskolor finns i Karesuando, Lannavaara, Gällivare, Jokkmokk, Arjeplog, Tärnaby och Ånge. Budgetåret 1978/79 förekom undervisning i årskurserna 1–6 och vid skolan i Gällivare även i årskurserna 7–9. Sistnämnda årskurser är samordnade med grundskolans högstadium i kommunen. Vid sameskolan i Arjeplog är driften tillfälligt nedlagd.

Verksamheten regleras i sameskolförordningen (1967:216).

Länsskolnämnden i Norrbottens län har tillsyn över sameskolorna och därtill hörande verksamhet. Länsskolnämnden fullgör i princip och i förekommande fall de uppgifter som för grundskolan fullgörs av skolstyrelse, skolchef och rektor.

Förutom studierektor (endast vid sameskolans högstadium), tillsynslärare, lärare och annan erforderlig personal finns vid varje sameskola en arvodestjänst som tillsynsman. Han skall närmast under länsskolnämnden ha tillsyn över skolans lokaler och deras underhåll, biträda vid inackordering av elever, handha räkenskaperna för skolan m m.

För sameskolorna finns sameskolfullmäktige. De har till uppgift att överlägga med länsskolnämnden i frågor som rör sameundervisningen och avge yttranden i sådana ärenden.

4.6.3 *Trädgårdsskolan i Norrköping*

Vid trädgårdsskolan i Norrköping anordnas förmansutbildning och fortbildning på trädgårdsnäringens område. För verksamheten gäller Kungl Maj:ts bestämmelser den 16 juni 1972 rörande statens trädgårdsskola i Norrköping.

Trädgårdsskolan leds av en styrelse. Ledamöter av styrelsen är skolans rektor och sex andra ledamöter, som utses av SÖ. Bland sistnämnda ledamöter utser SÖ en ordförande.

I fråga om rektors åligganden gäller i huvudsak de bestämmelser som i skolförordningen anges för skolledare i gymnasieskolan.

SÖ har på regeringens uppdrag utrett trädgårdsskolans framtida organisation och verksamhet och föreslagit att huvudmannaskapet överförs till Östergötlands läns landsting den 1 juli 1981.

4.6.4 *Statens skolor för vuxna*

För den riksrekryterande vuxenutbildningen finns statliga skolor i Norrköping och Härnösand. Den statliga vuxenutbildningen regleras i förordningen (1971:424) om kommunal och statlig vuxenutbildning. Komvux-utredningen har nyligen utrett frågan om statens skolor för vuxna (DsU 1979:12).

De statliga vuxenskolornas ekonomiska förvaltning handhas av den lokala skolstyrelsen.

4.6.5 *Sjöbefälsskolorna*

Sjöbefälsskolorna, som är statliga, finns i Göteborg, Härnösand, Kalmar, Malmö och Stockholm. Verksamheten regleras bl a i förordningen (1959:425) om sjöbefälsskolor.

Enligt riksdagsbeslut (prop 1978/79:71, UbU 1978/79:24 rskr 1978/79:206) kommer den utbildning som bedrivs vid landets sjöbefälsskolor att inordnas i organisationen av statliga högskolenheter fr o m den 1 juli 1980. Sjöbefälsskolorna i Malmö och Stockholm kommer dock successivt att avvecklas.

4.6.6 *Utbildningsenheter för arbetsmarknadsutbildning (AMU-center)*

Vid AMU-center anordnas av SÖ de särskilda kurser som enligt arbetsmarknadskungörelsen är avsedda för vuxna som är eller löper risk att bli arbetslösa eller är svårplacerade på arbetsmarknaden. AMU:s organisation m m redovisas närmare i kapitel 8.

4.7 Kommunal skoladministration

Kommunernas skyldighet i fråga om undervisning fastslås i 2 § skollagen. Landstingskommunernas skyldigheter i fråga om undervisning fastslås dels i 2 b § skollagen, dels i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

4.7.1 *Kommunerna*

I varje kommun skall enligt 3 § skollagen finnas en skolstyrelse och en skolchef. Ledamöter och suppleanter i denna väljs av kommunfullmäktige till det antal fullmäktige beslutar, dock lägst sju.

Skolstyrelsen är enligt 7 § skollagen styrelse för grundskolan med därtill hörande verksamhet. Har kommunen anordnat gymnasieskola skall skolstyrelsen vara styrelse även för denna. Enligt 4 § kungörelsen (1971:424) om kommunal och statlig vuxenutbildning är skolstyrelsen även styrelse för kommunal vuxenutbildning som kommunen anordnar och för statlig vuxenutbildning inom kommunen.

Skolstyrelsens åligganden anges i 9 § skollagen:

"Skolstyrelsen skall beakta den allmänna utvecklingen på skolväsendets område, följa skolväsendets tillstånd inom kommunen och taga erforderliga initiativ för att bereda barn och ungdom i kommunen tillfredsställande utbildning.

Skolstyrelsen skall vidare

a) i den mån sådant ej tillkommer annan enligt bestämmelser som regeringen meddelar eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1977:179), ombesörja de angelägenheter avseende skolväsendet i kommunen, vilka äro att hänföra till förvaltning och verkställighet,

b) tillse, att verksamheten vid skolorna fortgår enligt gällande föreskrifter, och sörja för samordning av och enhetlighet i verksamheten,

c) främja pedagogiska försök och lärarnas fortbildning,

d) verka för samarbete mellan hem och skola samt

e) verka för jämställdhet mellan kvinnor och män."

Skolstyrelsens beslutanderätt anges i 10 § skollagen. Skolförordningen innehåller detaljerade bestämmelser om grundskola och gymnasieskola. Den klargör hos vilken myndighet beslutanderätten ligger i olika ärenden och illustrerar därmed ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Skolstyrelsen har ett antal samrådsorgan knutna till sig.

Yrkesråd finns i kommun som anordnar gymnasieskola. Det utses av skolstyrelsen och har till uppgift att biträda styrelsen i frågor som rör yrkesinriktningen av utbildningen i gymnasieskola.

Planeringsråd (SSA-råd) utses också av skolstyrelsen. Det har till uppgift att biträda styrelsen i frågor rörande utbildningens anknytning till arbetslivet och att följa yrkesutbildningen i kommunen.

Skolbiblioteksråd är ett frivilligt samrådsorgan som förbereder vissa frågor om skolbibliotek.

Vuxenutbildningsråd är ett frivilligt samrådsorgan som är avsett att vara rådgivande organ för skolstyrelsen och andra som anordnar vuxenutbildning.

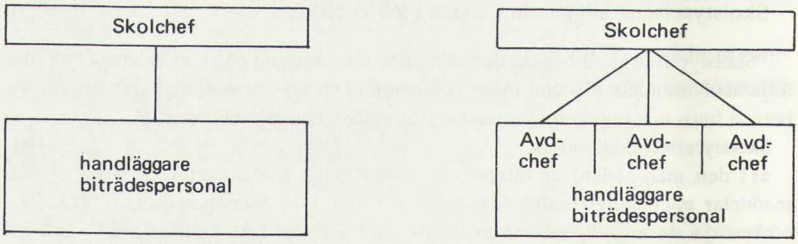
Samarbetsorgan skola – barnavårdsnämnd – polis kan inrättas i enlighet med Kungl cirkulär 1970:513.

Ärenden om intagning av elev i icke-obligatoriska utbildningar avgörs av en intagningsnämd. Ledamöterna i intagningsnämnd för gymnasieskolan utses av länsskolnämden. För kommunal vuxenutbildning utses ledamöter i intagningsnämnden av utbildningens styrelse.

Skolchefens åliggande anges i skollagen. Dessa åligganden kompletteras i skolförordningen med instruktion för skolchef. Beroende på skolväsendets omfattning finns antingen ordinarie tjänst som skolchef (skoldirektör) resp tjänst som biträdande skoldirektör eller arvodestjänst som skolchef (förste rektor eller rektor tillika skolchef).

Skolchefen ansvarar för att de ärenden, i vilka skolstyrelsen beslutar, bereds tillfredsställande på tjänstemannaplanet. Vanligen sker därjämte en beredning av förtroendemän.

Skolstyrelsens tjänsteorganisation (skolkansli, skoldirektion, skolkontor, skolexpedition) har vid sidan om den statligt reglerade skolchefsorganisationen olika omfattning i skilda kommuner. Generellt kan man urskilja två olika typer av tjänsteorganisation.



Figur 4.2

I de små kommunerna har skolchefen endast någon eller några biträden på expeditionen, medan de större kommunerna uppvisar en mer utvecklad förvaltningsorganisation.

Den kommunala skoladministrationen styrs alltjämt i stor utsträckning

genom statliga bestämmelser och beslut. För den lokala nivån – rektorsområdet eller skolenheten – finns 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. Dessa tjänster avlönas enligt statliga avtal. Förutom de statligt reglerade tjänsterna, finns på skolornas expeditioner i huvudsak endast biträdespersonal, för vilka kommunerna har ett fullständigt eget ansvar.

Genom olika åtgärder kommer den statliga regleringen att minska. Riksdagen har beslutat att tjänsteorganisationen för huvudlärare och institutionsföreståndare i grundskolan skall avvecklas. Förberedelserna härför, som bl a kräver förhandlingar med personalorganisationerna, pågår f n inom utbildningsdepartementet.

Genom riksdagsbeslutet om nytt statsbidragssystem för grundskolan m m (prop 1977/78:85, UbU 1977/78:21, rskr 1977/78:260) har kommunerna fr o m den 1 juli 1979 även fått större möjlighet att anpassa grundskolans skolledarorganisation till lokala förutsättningar och önskemål.

Enligt kommunförbundets statistik uppgick den administrativa personalen på skolkanslier (motsvarande) den 1 mars 1978 till ca 6 300 anställda. Antalet skoldirektörer och biträdande skoldirektörer var 219. Antalet rektorer uppgick våren 1977 enligt statistiska meddelanden från SCB (SM U 1979:1) till ca 1 760.

4.7.2 *Landstingskommunerna*

I varje landstingskommun som anordnar gymnasieskola skall enligt 3 § skollagen finnas en utbildningsnämnd som styrelse för landstingskommunens gymnasieskola med därtill hörande verksamhet. Ledamöter och suppleanter i nämnden väljs av landstinget till det antal landstinget bestämmer, dock lägst sju.

I flertalet landstingskommuner är utbildningsnämnden styrelse för samtliga landstingskommunens skolor med undantag av särskolan.

För ledningen av landstingskommunens verksamhet när det gäller omsorger åt psykiskt utvecklingsstörda skall finnas en omsorgsstyrelse, som också är styrelse för särskolan. Ledamöterna väljs av landstinget.

Inom varje landstingskommun finns en beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda. Regeringen kan besluta att det skall finnas flera beslutsnämnder inom samma landstingskommun. Beslutsnämnd består av lagfaren ordförande samt ytterligare två eller fyra ledamöter, som skall vara ledamöter eller suppleanter i omsorgsstyrelsen. Ordförande och suppleant för ordförande utses av regeringen. Övriga ledamöter och suppleanter väljs av landstinget.

Hos *omsorgsstyrelsen* skall finnas en tjänst som särskolchef. Finns endast en ordinarie tjänst som rektor under styrelsen, är tjänsten förenad med en arvodestjänst som särskolchef. Om två eller flera rektorer finns, är en av dem tillika arvoderad särskolchef. SÖ kan medge att en särskild ordinarie tjänst som särskolchef inrättas. Särskolchefens åligganden regleras i omsorgsstadgan (1968:146).

För samrådsorgan och annan samverkan inom landstingskommunernas

gymnasieskola gäller i princip samma regler som för kommunernas gymnasieskola.

I motsats till vad som gäller för kommunernas skolförvaltningar eller för omsorgsstyrelsen finns inga statliga bestämmelser som rör ledningen av *utbildningsnämndens* förvaltningsorganisation. Tjänsteorganisationens struktur och omfattning bestäms helt av landstinget med hänsyn till hur omfattande landstingskommunens utbildningsverksamhet är och vilka andra uppgifter som lagts på utbildningsnämnden. Utbildningsnämnden har ledande, samordnande och planerande uppgifter för landstingskommunens samlade utbildningsverksamhet med undantag av särskolan. Utom gymnasieskola omfattar den vanligen kommunal högskoleutbildning, folkhögskolor och internutbildning för olika personalgrupper. Flertalet utbildningsnämnder handhar även landstingskommunens kulturstöd. Arbetsuppgifternas omfattning och karaktär växlar från den ena landstingskommunen till den andra. Dessa förhållanden återverkar på chefstjänstens utformning. Tjänstebenämningen växlar mellan avdelningschef, utbildningschef, skolchef, utbildningsledare, utbildningssekreterare och skolsekreterare (rektor). Heltidsanställd skolchef/utbildningschef finns i flertalet landstingskommuner.

Chefstjänstemannen hos utbildningsnämnden fullgör i fråga om landstingskommunens gymnasieskola i princip samma arbetsuppgifter som skolchef beträffande kommunens gymnasieskola. Under utbildningsnämnden skall han därutöver svara för ledningen av övriga verksamheter, som är underställda nämnden.

Den lokala organisationen på skolenhetsnivå är reglerad genom förordningar i likhet med vad som gäller för motsvarande utbildningar inom kommunerna.

Enligt landstingsförbundets statistik var i mars 1978 drygt 700 anställda i landstingskommunal utbildningsförvaltning.

5 Skolutveckling

5.1 Inledning

Mot bakgrund av vissa utgångspunkter för decentralisering inom utbildningsområdet har vi i kapitel 3 angett principiella synpunkter på den statliga skoladministrationens roll i skolutvecklingen. Med utgångspunkt i en beskrivning av nuvarande förhållanden skisserar vi i detta kapitel den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter när det gäller skolans utveckling. Våra överväganden i dessa delar innebär i huvudsak ett betonande av tidigare beslut av regering och riksdag om ett ökat lokalt ansvar för skolverksamhetens utveckling och utvärdering. Förslagen innebär därför inga större förändringar jämfört med nu gällande förhållanden. Vi har också tagit hänsyn till att många frågor, som berör skolans utveckling, f n ses över av andra utredningar. Förslagen från dessa utredningar kan, som vi påvisat tidigare, komma att påverka skoladministrationens arbetsuppgifter.

SÖ skall enligt sin instruktion "tillse att utbildningen i fråga om innehåll och metoder fortlöpande förnyas, utvecklas och förbättras i takt med forskningens framsteg och utveckling inom offentlig och enskild förvaltning, näringsliv och arbetsmarknad samt på övriga områden av samhällslivet, varvid även förhållandena utomlands skola beaktas." Genom upplysning, rådgivning och andra åtgärder har SÖ vidare att stödja och främja utbildningsverksamheten på det regionala och lokala planet, liksom att sprida kunskap om det pedagogiska utvecklingsarbetet. Utvecklingsaspekten betonas också i länsskolnämndernas instruktion. Där sägs bl a att länsskolnämnderna skall "främja skolväsendets utveckling samt försöksverksamhet och skolpsykologisk verksamhet vid skolorna."

För en sådan fortlöpande förnyelse, utveckling och förbättring av innehåll och metoder i utbildningen använder sig den statliga skoladministrationen av olika medel, såsom FoU, utvärdering, läroplansarbete, personalutveckling samt information och rådgivning. Genom sådana utvecklings- och utvärderingsinsatser medverkar staten till att ge utbildningen det innehåll och den inriktning som krävs för att avsedda mål skall uppnås.

5.2 FoU

Syftet med FoU-arbete kan kortfattat sägas vara att förbättra skola och utbildning genom att ta fram ny kunskap och nya erfarenheter, som kan ligga

till grund för en fortlöpande förnyelse av skolans verksamhet. FoU består dels av utbildningsforskning vid högskolornas beteendevetenskapliga institutioner, dels av utvecklingsarbete som bygger på forskningsresultat, på beslut av statsmakterna och på erfarenheter från alla delar av utbildningsväsendet.

5.2.1 *Bakgrund*

En mer medveten satsning från statsmakternas sida på FoU-arbete inom utbildningsväsendet skedde i och med genomförandet av 1940- och 1950-talens stora skolutredningar.

Genom riksdagens beslut år 1962 om reformering av den obligatoriska skolan m m anvisades SÖ ett särskilt anslag för pedagogiskt utvecklingsarbete inom det allmänna skolväsendet. Riksdagen angav på basis av skolberedningens betänkande (SOU 1961:30) Grundskolan och propositionen med anledning av detta vissa riktlinjer för verksamheten. Riksdagen beslöt samtidigt att en särskild arbetsenhet skulle inrättas inom SÖ för de särskilda uppgifter, som hörde samman med utvecklingsarbetet.

FoU-arbete inom landets utbildningssektorer bedrivs också av andra organ än SÖ. UHÄ, Riksbankens jubileumsfond och humanistisk- samhällsvetenskapliga forskningsrådet bedriver eller stöder sådan verksamhet. Utvecklingsarbete bekostas även av kommuner, läromedelsproducenter m fl.

Som tidigare nämnts, anvisades SÖ fr o m budgetåret 1962/63 ett särskilt anslag för pedagogiskt utvecklingsarbete inom skolväsendet. Vid sidan av det särskilda FoU-anslaget använder SÖ även medel från sitt myndighetsanslag för utvecklingsarbete dels genom att anlita experter, dels i form av avlöningar till fast anställd personal.

5.2.2 *Inriktning*

I propositionen till 1972 års riksdag (prop 1972:1, bilaga 10) och riksdagens beslut med anledning av denna angavs vissa riktlinjer för FoU-verksamheten. Dessa är i princip fortfarande vägledande för budgetarbetet och riksdagens ställningstagande i vad avser FoU-anslaget och dess användning. Av riktlinjerna framgår att utvecklingen såväl inom skolväsendet som utanför skolan ställer krav på förändringar av undervisningsmetodiken och skolans inre arbete. Det är kravet på dessa förändringar, som formulerar den pedagogiska forskningens uppgifter. Utvecklingsarbetet har en viktig roll att fylla när det gäller att finna instrument för att förverkliga läroplanernas intentioner. Även om det fordras satsningar på mer långsiktiga forskningsprojekt bör tonvikten ligga på FoU-arbete med utgångspunkt i aktuella skolfrågor. En betydelsefull del därav är sådana projekt som genomförs i direkt samarbete med en eller flera skolor. Betydelsen av anknytningen av utvecklingsarbetet till den lokala skolverksamheten har sedermera ytterligare understrukits av regering och riksdag.

FoU-arbetet skall även inriktas på att belysa de inre och yttre faktorer som påverkar skolarbetet i vårt samhälle. I propositionen 1978/79:100, bilaga 12 betonas bl a FoU-arbetets roll när det gäller att klarlägga problem i

samspelet – och bristen på samspel – mellan skola och arbetsliv samt mellan utbildningssystemets olika delar.

5.2.3 *FoU-verksamheten i SÖ*

Som tidigare nämnts, har SÖ en särskild arbetsenhet för pedagogiskt FoU-arbete, byrå L 3. Det ankommer på byråns sektion för FoU-planering att i samverkan med SÖ:s olika sakenheter svara för planering, uppföljning och rapportering av utvecklingsarbetet. Arbetet består i huvudsak av

- inventering, insamling och kategorisering av behovet av FoU-arbete samt bedömning av inkomna projektförslag,
- utarbetande av förslag till anslagsframställningar på grundval av FoU-behoven,
- fördelning av medel på olika projekt och
- sammanställning av årliga verksamhetsberättelser för enskilda projekt samt en samlad rapportering av verksamheten som helhet.

En stor del av utvecklingsarbetet utförs genom s k interna projekt vid andra arbetsenheter inom SÖ än byrå L 3. Samarbetet om FoU-planeringen mellan olika arbetsenheter sker dels i en gemensam programgrupp, dels genom särskilda kontaktpersoner på varje byrå. Programgruppen består av cheferna för de arbetsenheter, som närmast berörs av projekten.

Till SÖ:s förfogande finns ett särskilt planeringsråd. Det består av tre professorer i pedagogik. Detta råd ger fortlöpande rekommendationer beträffande forskningsprojektens intresse och kvalitet från vetenskaplig synpunkt. Som redovisats i kapitel 4, finns en rådgivande nämnd för bl a FoU-verksamhet knuten till SÖ – pedagogiska nämnden.

Planering

Riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag i budgetpropositionen om innehåll och uppläggning av FoU-arbetet liksom uttalanden i andra sammanhang från regering och riksdag ligger till grund för FoU-arbetets planering. Annat underlag för denna planering är den direktinformation från skolan som SÖ får genom bl a gymnasieinspektörer och skolkonsulenter, information från länsskolnämnder och personalorganisationer, rapporter från pågående och avslutade projekt, inventeringar som görs inom SÖ:s arbetsenheter, förslag från forskare och forskningsinstitutioner osv. Den gemensamma programgruppen och pedagogiska nämnden utformar rekommendationer för anslagsramar och övergripande program för medelsfördelningen.

Medelsfördelningen inför ett nytt budgetår följer ungefär följande ordning:

- Projektförslag inkommer från olika sakenheter på SÖ, forskningsinstitutioner, länsskolnämnder m fl. Dessa sammanställs och bearbetas inom byrå L 3 i kontakt med andra arbetsenheter.
- Planeringsrådet yttrar sig över de skilda projektförslagen och om ett preliminärt förslag till medelsfördelning.

- Den gemensamma programgruppen upprättar ett förslag till medelsfördelning.
- Pedagogiska nämnden yttrar sig över förslaget.
- Medelsfördelningen beslutas av generaldirektören i närvaro av skolråden.

Arbetet med anslagsframställningen ett år tidigare följer ungefär samma ordning med den skillnaden att pedagogiska nämnden dels ger vissa rekommendationer om medelsram och fördelning på program, dels avger yttrande över det förslag som SÖ:s kansli utarbetat. Verksstyrelsen fattar beslut om anslagsframställningen.

Genomförande

Redan när FoU-anslaget första gången beviljades var det klart att en väsentlig del av anslaget skulle gå till externa projekt och att en del skulle användas för SÖ:s eget utvecklingsarbete, s k interna projekt. De belopp, som skulle fördelas på forskningsinstitutioner, skulle förbehållas bestämda forsknings- och utvecklingsuppgifter. De skulle ha karaktären av formella uppdrag från SÖ.

Uppdragsforskningen har hittills mestadels förlagts till beteendevetenskapliga institutioner vid universitet och högskolor. Ungefär en tredjedel av FoU-projekten är utlagda på sådana institutioner. Detta motsvarar ungefär 50 procent av det sammanlagda FoU-anslaget.

De interna projekten leds av de olika sakenheterna, som för genomförandet utnyttjar både egen personal, t ex skolkonsulenter och särskilt tillkallade experter. Enheterna kan också uppdra åt t ex en eller flera länsskolnämnder att genomföra olika utvecklingsprojekt.

Sakenheten är ansvarig för projektverksamheten inom angivna ekonomiska ramar. Inom enheten finns en kontaktperson, som har ansvar för projektet och som dessutom svarar för projektets kontakt med enhetens löpande verksamhet.

Samtliga avslutande FoU-projekt avrapporteras muntligen i olika föredragningar i SÖ och för pedagogiska nämnden. Tryckt information om FoU-verksamheten lämnas i olika publikationer.

5.2.4 *FoU-verksamhet vid fortbildningsavdelningarna*

Enligt förordningen (1977:536) om fortbildningsavdelningar skall fortbildningsavdelningen "följa och förmedla forsknings- och utvecklingsarbetet inom skolväsendet". I propositionen 1976/77:100, bilaga 12 angavs en något mer aktiv roll: "Fortbildningsavdelningarna bör i sin verksamhet kunna fungera dels som initiativtagare till, dels som förmedlare av forskning och utvecklingsarbete". Utgångspunkten var att avdelningarna borde ses som en utvecklingsresurs för skolan.

Budgetåret 1977/78 startades försöksverksamhet i fyra fortbildningsregioner för att pröva olika praktiska former för ett närmande mellan FoU-arbete och fortbildning. Särskilda projektbundna medel har anvisats ur både FoU-anslaget och fortbildningsanslaget för denna verksamhet.

5.2.5 *FoU-verksamhet vid länsskolnämnderna*

Länsskolnämnderna har sedan länge deltagit i skolans utvecklingsarbete. Genom direkt anmälan från skolorna eller genom egna iakttagelser och erfarenheter har nämnderna tagit del i skolornas problem och utvecklingsbehov. De har även initierat försök och utvecklingsarbete.

För att främja ett lokalt utvecklingsarbete och en samverkan mellan FoU och fortbildning har från och med budgetåret 1978/79 en resurs om sammanlagt 750 000 kronor försöksvis ställts till fem länsskolnämnders förfogande. Bidraget bör enligt regeringens uttalanden i budgetpropositionen (prop 1977/78:100, bilaga 12) användas till konkreta utvecklingsprojekt. Såväl FoU som olika fortbildningsinsatser bör ses som stödfunktioner till det lokala utvecklingsarbetet. Medlen anvisas under ett särskilt reservationsanslag Lokalt utvecklingsarbete inom skolväsendet m m och har fördelats med 150 000 kronor till var och en av länsskolnämnderna i Kalmar, Kopparbergs, Malmöhus, Västerbottens och Örebro län.

5.2.6 *Lokalt utvecklingsarbete*

Riksdagens beslut med anledning av propositionen (1975/76:39) om skolans inre arbete m m innebär ökade förutsättningar för en lokal skolutveckling. Tillkomsten av förstärkningsresursen i grundskolan är ett exempel, satsning på personalutveckling ett annat exempel på metoder att skapa sådana förutsättningar. Genom riksdagens beslut år 1978 (prop 1977/78:85, UbU 1977/78:21, rskr 1977/78:260) har kommunerna också getts stor frihet att disponera grundskolans skolledartjänster för dess pedagogiska och organisatoriska ledning.

Den nya förordningen om driftbidrag till grundskolan innebär att större handlingsutrymme lämnats kommuner, rektorsområden och enskilda skolor att genomföra en till lokala förhållanden anpassad utbildningsplanering. Statsbidragssystemet binder ej längre skolenheternas organisation i klasser och undervisningsgrupper.

Riksdagens beslut med anledning av förslaget till läroplan för grundskolan (prop 1978/79:180, UbU 1978/79:45, rskr 1978/79:422) innebär att en än friare hantering av resurser på lokal nivå blir möjlig. Riksdagsbeslutet ger också grundskolan i ett övergångsskede ett resurstillskott på 0,01 veckotimmar per elev för att utvecklings- och planeringsverksamheten vid den egna skolan skall kunna intensifieras i samband med genomförande av läroplansändringarna. Denna lokala genomföranderesurs motsvarar en ökad årlig satsning på lokalt utvecklingsarbete på nära 40 miljoner kronor och kommer att utgå under fyra redovisningsår med början 1980/81.

I mitten av 1960-talet tillkom de s k pedagogiska utvecklingsblocken. Dessa är kommunalt förankrade och finansieras på delad basis av vederbörande kommun och SÖ. Avsikten med utvecklingsblocken är att få en ökad omfattning och större variation av praktisk-pedagogiskt utvecklingsarbete på lokalt plan.

Beslut om inrättande av nya pedagogiska utvecklingsblock fattas av pedagogiska nämnden, som anger vilket ämnesområde ett nytt block skall arbeta med. Nämnden uppdrar åt en kommun, en grupp av kommuner eller

ett landsting/län att bearbeta frågor i anslutning till ämnesområdet. Uppdraget avser en tid av fem år för varje block.

5.3 Utvärdering

Utvärdering har i vid bemärkelse funnits i olika former inom utbildningsväsendet under lång tid och resultaten har bl a legat till grund för de stora skolreformerna under 1950- och 1960-talen. I en snävare tolkning återfinns också utvärderingen i begreppen inspektion och betygsättning. Innebörden i utvärderingsbegreppet har emellertid successivt och främst på senare år förändrats och vidgats. Det framgår bl a i betänkandet (SOU 1974:53) Skolans arbetsmiljö, avgivet av utredningen om skolans inre arbete (SIA) och i den därpå följande propositionen (1975/76:39) om skolans inre arbete.

5.3.1 *Allmänt*

Utvärderingen bildar underlag för beslut om olika åtgärder, såsom

- åtgärder för att ändra inre och yttre miljöer i skolor eller andra utbildningsplatser,
- ändrade principer för resursfördelning, ändrad planering och dimensionering av utbildningsorganisationen,
- nya eller utökade resurser,
- arbete med förändringar av läroplaner, förändringar av den organisatoriska strukturen, linjeindelningen etc och av arbetssätt,
- insatser av forsknings- och utvecklingskaraktär för att kontrollera utvärderingens relevans och tillförlitlighet samt för att skapa metoder att bearbeta framkomna problem och
- utbildningsinsatser för skolledare, lärare och annan personal.

Utvärderingen ingår alltså som ett led i all verksamhetsplanering oavsett på vilken nivå denna än sker; i den centrala statliga skoladministrationen eller det enskilda klassrummet. Den ligger till grund för såväl en långsiktig bedömning av verksamheten som för den mera kortsiktiga verksamhetsplaneringen.

Utvärderingen måste också innehålla moment av effektivitetskontroll. Stat och kommun avsätter betydande resurser för utbildningsverksamheten. Utvärderingen måste därför innebära en bedömning av om dessa resurser används på ett ändamålsenligt sätt.

5.3.2 *SÖ:s nuvarande verksamhet*

SÖ:s ansvar för utvärderingen relateras till det ansvar som åvilar verket enligt lag, instruktion och andra förordningar. Enligt SÖ:s arbetsordning har samtliga enheter ett ansvar för att utvärdering sker inom deras resp verksamhetsområden. I detta ingår då också ett ansvar för utveckling av metoder och instrument för utvärdering.

På grund av SÖ:s organisation med uppdelning på avdelningar och byråer

med skilda, ibland rätt avgränsade ansvarsområden och beslutsfunktioner har utvärderingsansvaret fått olika karaktär och innebörd inom de skilda enheterna. Detta innebär t ex att det samlade ansvaret för utvärdering av grundskolan och gymnasieskolan f n inte åvilar någon bestämd enhet. Vissa särskilda övergripande utvärderingsuppgifter har koncentrerats till byrå L 3 i vad avser utveckling och konstruktion av prov och andra utvärderingsinstrument.

Pedagogiska nämnden

Som framgår av kapitel 4, har den pedagogiska nämnden till uppgift att bereda frågor om bl a utvärdering av utbildningsverksamheten. Nämnden avger årligen en verksamhetsredogörelse.

Nämndens arbetsformer och resurser möjliggör inte någon granskning och utvärdering av hela utbildningsväsendet. Den har ägnat uppmärksamhet åt utvärdering av elevernas kunskaper och färdigheter i vissa ämnen, vissa icke ämnesspecifika frågor och andra större problemområden. Nämnden har också vidgat utvärderingen till att avse mer långsiktiga effekter av skolreformerna.

Läroplansuppföljning

En viktig del i SÖ:s utvärdering är den läroplansuppföljning, som leds av olika arbetsenheter. I läroplansuppföljningen ingår egentligen alla de frågor som rör verksamheten i skolan. Uppföljningsarbetet syftar till att samla erfarenheter av verksamheten och att överväga nödvändiga förändringar för att göra skolans mål till realiteter i det dagliga livet i skolan.

Läroplansuppföljningen skall bl a fortlöpande hålla kontakt med skolans intresse- och avnämargrupper för att bevaka läroplanens aktualitet och anpassning till samhällsutvecklingen. I arbetet ingår att systematiskt samla information om det som sker i skolan och analysera detta i relation till skolans mål och anvisningar.

Den information man samlat analyseras sedan bl a med hänsyn till graden av samstämmighet med mål och anvisningar i läroplanen. Resultatet av analysen redovisas därefter i en åtgärdskatalog för såväl långsiktiga som kortsiktiga åtgärder, t ex modifieringar i läroplanen, fortbildningsinsatser, riktlinjer för läromedelsutveckling samt program för skolplanering, lokaler och utrustning.

FoU

FoU-arbete ingår som ett viktigt och naturligt inslag i SÖ:s utvärderande arbete. Mera genomgripande förändringar av läroplaner eller andra förändringar när det gäller skolverksamheten på längre sikt måste grundas på bl a omfattande undersökningar, analyser och försök.

I vissa fall har FoU-arbetet getts en direkt utvärderande inriktning, t ex i projektet om effekter av vuxenutbildning, utvärdering av försöksverksamheten med ny syo-organisation och utvärdering av gymnasieskolans yrkes-

inriktade linjer. I andra fall kan projekt ha en vidare – eller snävare – karaktär med inslag av utvärderingsmoment.

Informationsinsamling m m

Utöver det som beskrivits ovan erhåller SÖ information om utbildningsverksamheten genom ett stort antal kanaler.

SÖ får exempelvis tillgång till visst *statistiskt material* genom statistiska centralbyrån (SCB) eller genom egen direkt anskaffning, såsom elevstatistik, lärarstatistik, kursstatistik och uppgift om sökandefrekvens till gymnasieskolan. Detta material bearbetas i första hand inom byrå P 1 men också inom andra sakenheter.

Genom en fortlöpande kontakt med *arbetsmarknadens parter* bl a genom resp yrkesnämnd och genom deras representation i verksstyrelsen erhåller SÖ också information av betydelse för skolans utveckling och dess samspel med arbetslivet.

Ett viktigt inslag i SÖ:s utvärderande verksamhet är besök av styrelsens ledamöter och personal i enskilda kommuner, skolor och andra utbildningsenheter. Här spelar i första hand *gymnasieinspektörerna* och *skolkonsulenterna* en viktig roll.

Gymnasieinspektionen har främst till uppgift att skaffa sig en allsidig och konkret bild av läget i gymnasieskolorna. Sedan något år besöker särskilda gymnasieinspektörer också den kommunala vuxenutbildningen. Skolkonsulenterna skall genom kontakt med fältet dels tillföra SÖ aktuell information om skolarbetet, dels förmedla information om SÖ:s pedagogiska verksamhet.

Ett annat sätt att tillföra SÖ aktuell *fältinformation* är den kontakt med utbildningsväsendet som skapas genom att många lärare men även annan skolpersonal förordnas som experter inom skilda sakenheter med uppgifter av varierande karaktär och för kortare eller längre tidsperioder. Genom fortlöpande kontakt med länsskolnämnderna tillförs SÖ också aktuell information.

5.3.3 *Länsskolnämndernas nuvarande verksamhet*

I likhet med vad som gäller för SÖ måste länsskolnämndernas utvärderingsansvar relateras till det ansvar för utbildningen som nämnderna har ålagts i lagar, instruktion och förordningar.

Länsskolnämndens utvärderingsverksamhet har av naturliga skäl varit regionalt inriktad med tonvikt på målet att erhålla en god kännedom om skolverksamheten på lokal nivå. Genom framför allt besök i skolor och kommuner har det gällt att lära känna utvecklingen inom skolan och den personal som arbetar i den. Det har också gällt att skaffa sig kunskap om den fysiska miljön, såsom lokaler och utrustning.

Arbetet med att inhämta, analysera och bearbeta information om utbildningsverksamheten i länet varierar rätt naturligt mellan de olika nämnderna. På en del håll har man utvecklat olika former av personalsamverkan både inom den handläggande personalgruppen och mellan all personal för att i ett eller flera arbetslag belysa uppkomna frågor och planera

fortsatta åtgärder. Även nämndernas inriktning mot olika utbildningsformer varierar inom landet. Särskilt markerat är detta för vuxenutbildningen.

5.3.4 *Utvärdering på lokal nivå*

Som tidigare nämnts, har någon form av utvärdering förekommit i all kommunal verksamhet även om den många gånger haft en begränsad karaktär. Även om olika lokala initiativ tagits för en mer allsidig bedömning av skolmiljön, har dock utvärderingen i skolans vardagsarbete hittills i stor utsträckning varit inriktad på elevernas resultat.

Ett ökat kommunalt ansvar för skolan innebär naturligen att kommunerna också har ett stort ansvar för den lokala utvärderingen av såväl ungdomsskolan som den kommunala vuxenutbildningen. Utvärderingen måste betraktas som en naturlig del av verksamheten. Den utgör ett underlag för den lokala verksamhetsplaneringen och kan bl a bilda utgångspunkt för resursfördelning, utvecklingsarbete och fortbildning. Den lokala utvärderingen syftar också till att lärare och elever gemensamt skall finna lämpligt arbetssätt och lämpliga arbetsformer.

I SIA-propositionen framhålls bl a att avsikten inte är att på lokal nivå bedriva vidlyftiga undersökningar av forskningskaraktär. I stället är det fråga om att genom iakttagelser och samtal med berörd personal samt elever bilda sig en uppfattning om hur verksamheten fungerar för att därigenom identifiera problem och föreslå åtgärder. Utvärderingen bör inriktas på undervisningsprocessen och den bör ses som ett naturligt led i skolarbetet, där verksamheten granskas, diskuteras och bedöms.

5.3.5 *Provkonstruktionsverksamheten*

Provkonstruktionsverksamheten ingår som ett naturligt led i det kontinuerliga utvecklings-, utvärderings- och planeringsarbetet. Service för lokal utvärdering i form av prov eller underlag för prov är en viktig uppgift för SÖ. Naturligt är att proven också utgör ett hjälpmedel vid den centrala utvärderingen av utbildningsverksamheten.

Standardproven i grundskolan och de centrala proven i gymnasieskolan svarar i dag för huvuddelen av SÖ:s provproduktion. Såväl standardprovens som de centrala provens huvuduppgift är att vara hjälpmedel för betygsättningen främst i fråga om betygens nivå och spridning i den enskilda klassen (i förhållande till övriga klasser i landet). I olika sammanhang har man dessutom diskuterat möjligheten att genom standardprov och centrala prov ta fram information av värde för bl a läroplansuppföljningen.

Standardproven för grundskolan är frivilliga, men har hittills använts av omkring 90 procent av lärarna. Standardproven nykonstrueras i regel efter tre till fem år. De *centrala proven* för de tre- och fyraåriga linjerna är i princip obligatoriska och nykonstrueras varje år. Sedan läsåret 1977/78 erbjuds skolorna även centrala prov i svenska och engelska för frivillig användning i årskurs 2 av de tvåårigа linjerna.

Behovet av instrument med andra syften än att ligga till grund för betygsättning finns oavsett förekomsten av betyg och oavsett betygssystemets utformning. SÖ har t ex utarbetat en rad *diagnostiska prov* som ställs till

skolornas förfogande. Diagnostiska prov är vanligast i ämnena matematik, naturorienterande ämnen, svenska och främmande språk. Vidare har diagnostiska prov för yrkesinriktade linjer i gymnasieskolan utvecklats.

SÖ ansvarar vidare i samråd med UHÄ för det s k *högskoleprovet.* Länsskolnämnderna genomför provet. Provet har hittills utarbetats vid pedagogiska institutionen vid Umeå universitet. Högskoleprovet skall fungera som en av urvalsgrunderna till utbildningslinjer inom högskolan bland sökande utan formell behörighetsgrund.

Den direkta ledningen för framställning av prov inom den allmänna skolsektorn har sedan gammalt åvilat SÖ. Inom verket finns en sektion för provverksamhet inom byrå L 3. De huvudsakliga arbetsuppgifterna för sektionen består i att utveckla och kontinuerligt framställa grundskolans och gymnasieskolans standardprov resp centrala prov. Därutöver har som tidigare nämnts, utvecklats prov inom andra sektorer och prov av annan karaktär.

Utöver den fasta personalen på sektionen är ca 180 experter och konstruktörer engagerade i arbetet. Förutom löner för den fasta personalen finansieras provverksamheten genom medel från olika sakanslag i SÖ. Kostnaderna för verksamheten budgetåret 1978/79 fördelar sig på följande sätt:

1	Löner/arvoden, rese- och traktamentsersättningar	3 026 000
2	Framställning och distribution av prov	1 450 000
3	Databearbetning	146 000
4	Studielämplighetsprov	2 189 500
	Totala kostnader	6 811 500

5.4 Läroplansarbete

Läroplanerna är ett av de viktigaste styrinstrumenten för utbildningsverksamheten. Kortfattat kan man säga att läroplanerna ger

- □ målet för utbildningen,
- □ utbildningens pedagogiska och ekonomiska ramar bl a genom timplanerna samt
- □ utbildningens huvudsakliga innehåll genom kursplanerna.

5.4.1 *Läroplanernas utformning*

Begreppet läroplan är inte entydigt definierat i lagar eller förordningar. För *grundskolans* del anges i skolförordningen att läroplanen skall innehålla

1 *mål och riktlinjer* för skolans arbete,
2 *allmänna anvisningar* för skolans verksamhet,
3 *timplaner* för undervisning i ämnen och för praktisk yrkesorientering,
4 *kursplaner* för undervisning i ämnen och för praktisk yrkesorientering (kursplan= *mål och huvudmoment* för olika ämnen),

5 *anvisningar och kommentarer* i anslutning till kursplanerna samt
6 andra *allmänna föreskrifter* om obligatorisk verksamhet under skoldagen.

Dessa bestämmelser är samlade i en *allmän del* av läroplanen. Denna kompletteras med en *supplementdel* som innehåller kompletterande anvisningar och kommentarer till kursplanerna (4) och till vissa avsnitt i allmänna anvisningar för skolans verksamhet (2). Motsvarande gäller för läroplanerna för *särskola* och *gymnasieskola*.

För *specialskola och sameskola* gäller läroplan för grundskolan kompletterad med anvisningar i supplementdelar.

Ungdomsskolans läroplaner gäller i stort även för *kommunal vuxenutbildning*. Timplanerna och stoffurval är dock annorlunda. De olika kursernas struktur avviker också från ungdomsskolans. Sålunda är kursplanerna (4) för gymnasieskolans tvåårigа yrkesinriktade linjer och för specialkurserna uppdelade på delmoment för att möjliggöra etappvisa studiegångar inom ramen för återkommande utbildning. Naturligt är att också anvisningar och kommentarer (5) skiljer sig mellan ungdomsskolan och vuxenutbildningen.

Den kommunala vuxenutbildningen har också särskild yrkesinriktad utbildning, som omfattar kurser som saknar motsvarighet i ungdomsskolan. Dessa kurser utgör oftast fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma personer. För sådana kurser finns särskilda läroplaner omfattande i huvudsak tim- (3) och kursplaner (4).

I *kommunal högskoleutbildning* finns centrala utbildningsplaner för de allmänna utbildningslinjerna och påbyggnadslinjerna. Dessa innehåller bl a regler om utbildningens poängmässiga omfattning, mål, innehåll och uppläggning, föreskrifter om behörighet samt övriga föreskrifter och anvisningar som t ex betyg, prov, tillgodoräknande av prov och utbildningsbevis. Dessa utbildningsplaner utgör grund för mer detaljerade, lokalt fastställda utbildningsplaner och kursplaner.

5.4.2 *Läroplanernas fastställande*

Regeringen har – i vissa delar efter riksdagens hörande – genom särskild förordning fastställt för *grundskolan*

- mål och riktlinjer (1),
- timplaner (3) samt
- kursplaner, dvs mål och huvudmoment för olika ämnen (4).

SÖ har efter bemyndigande utfärdat

- allmänna anvisningar för skolans verksamhet (2),
- anvisningar och kommentarer till undervisningen i olika ämnen (5) samt
- kompletterande anvisningar, kommentarer och exempel till kursplanerna och till vissa avsnitt i allmänna anvisningar för skolans verksamhet (supplementdel).

SÖ fastställer enligt specialskolförordningen de ändringar och tillägg till

läroplanen för grundskolan som fordras för att den skall fungera som läroplan för *specialskolan*. Också läroplanen för *särskolan* fastställs av SÖ (omsorgsstadgan).

För *gymnasieskolan* har regeringen på samma sätt som för grundskolan fastställt mål och riktlinjer (1), samt för linjer timplaner (3) och kursplaner (4). SÖ har efter bemyndigande fastställt allmänna anvisningar (2) samt anvisningar och kommentarer till kursplaner (5) för ämnen på linjer. För specialkurser fastställer SÖ enligt skolförordningen också tim- (3) och kursplaner (4).

Läroplan för *den kommunala vuxenutbildningen* fastställs av SÖ efter riktlinjer från regeringen, i fråga om yrkesinriktad utbildning också efter samråd med arbetsmarknadens parter.

För *den kommunala högskoleutbildningen* fastställs enligt högskoleförordningen centrala utbildningsplaner för allmänna linjer och påbyggnadslinjer av SÖ och UHÄ i samråd. Linjenämnderna fastställer de lokalt utarbetade utbildningsplanerna och kursplanerna.

5.4.3 *Läroplansarbetets organisation*

Läroplansarbetet bedrivs på olika nivåer och i skilda former beroende på vilken skolform och vilka delar av läroplanen som avses.

Det övergripande läroplansarbetet vid grundskolans införande skedde sålunda inom ramen för en parlamentarisk utredning. Det fortsatta läroplansarbetet har sedan letts av SÖ och har haft en cyklisk karaktär (lgr 69 och läroplansförslaget 1978). SÖ utarbetar fortlöpande kommenterande material som underlag för den lokala undervisningsplaneringen. För gymnasieskolan gjordes motsvarande övergripande läroplansarbete i de utredningar som föregick gymnasieskolreformen. Inom SÖ har sedan skett och sker en fortlöpande revidering av tim- och kursplaner för linjer och specialkurser samt framtagande av kommenterande material som underlag för den lokala undervisningsplaneringen.

Läroplansarbetet syftar i huvudsak till

- en kvalitativ förbättrad undervisning,
- ett ökat tillgodoseende av elevernas behov och intressen samt
- ett effektivare utnyttjande av befintliga ekonomiska och personella resurser.

Mot denna bakgrund är det därför nödvändigt att dels fortlöpande insamla erfarenheter från arbetet i skolan, dels följa samhällsutvecklingen i övrigt.

Mera genomgripande förändringar av mål och innehåll i utbildningen, som uttrycks bl a i läroplaner och studieplaner, måste givetvis grundas på omfattande undersökningar, analyser, försök och forskning. Detta sker bl a genom

- pedagogiskt utrednings- och utvecklingsarbete,
- praktisk-pedagogiska försök i t ex utvecklingsblock och enskilda kommuner samt
- pedagogisk forskning.

Läroplansarbetet är en central uppgift för SÖ. Arbetet utförs både inom SÖ och utanför verket. Olika arbetsenheter, experter och arbetsgrupper är inkopplade på verksamheten.

Grundskolan

Det senaste läroplansarbetet för grundskolan har skett dels i grupper i vilka företrädare för olika intressenter ingått med representation även för elev- och föräldraorganisationer, dels i en parlamentariskt sammansatt grupp.

Ett samordnande ansvar för läroplansarbetet i grundskolan har byrå S 1. Med hänvisning till läroplansarbetets omfattning och karaktär är dock i hög grad även byråerna L 2, L 3, P 1 och APR direkt berörda.

Specialskolan

Läroplansarbetet bedrivs i nära samarbete med specialskolorna och deras personal, forskare inom området samt berörda intresseorganisationer. Ansvarig för läroplansarbetet för specialskolan är byrå S 1.

Särskolan

Metoder och riktlinjer för skolarbetet med gravt utvecklingsstörda elever och flerhandikappade hämtas hos forskare och erfarna lärare på fältet. Innan läroplanen slutligen fastställs föregås den av en försöksvis tillämpning. Byrå S 1 ansvarar också för särskolans läroplan.

Gymnasieskolan

Ett samordnat, genomgripande översynsarbete gällande gymnasieskolans läroplan har inte skett sedan gymnasieskolreformen i slutet av 1960-talet. Fortlöpande sker dock inom SÖ revideringar av tim- och kursplaner på grundval av insamlade erfarenheter från skolor, gymnasieinspektörer, beslut av regering och riksdag, önskemål från arbetsmarknadens parter, personalorganisationer m fl.

Läroplansarbetet inom gymnasieskolan bedrivs något olika beroende på om det avser linje eller specialkurs eller om det avser allmänna eller yrkesbetonade ämnen.

En stor del av läroplansarbetet för gymnasieskolans linjer avser kursplanerna, dvs mål och huvudmoment för olika ämnen jämte kompletterande anvisningar och kommentarer. För ämnen inom de yrkesinriktade linjerna, där avvägningen mellan allmänna ämnen och yrkesbetonade ämnen grundar sig på regeringsbeslut, sker samråd med och remiss till arbetsmarknadens parter, oftast genom resp yrkesnämnd. Arbetet med tim- och kursplaner för specialkurser sker på motsvarande sätt.

En annan betydande del av läroplansarbetet avser timplanerna för gymnasieskolans linjer. Arbetet syftar till att – främst genom försöksverksamhet av olika slag – utpröva nya och utveckla befintliga utbildningar, så att gymnasieskolan kan uppfylla de krav som fortlöpande ställs på anpassning till

förändrade utbildningsbehov i samhället, lokala förutsättningar och individuella önskemål.

Ansvaret för gymnasieskolans läroplansarbete åvilar byråerna S 2–S 5. En omfattande samverkan krävs dock med enheterna på avdelning P.

Kommunal vuxenutbildning

De olika tim- och kursplanerna, som finns för gymnasieskolans studievägar, utgör grunden för läroplansarbetet inom kommunal vuxenutbildning. En anpassning av dessa görs till de särskilda förutsättningar och behov som finns inom vuxenutbildningen.

Nya kurser inom särskild yrkesinriktad utbildning utarbetas regelbundet tillsammans med arbetsmarknadens parter. Behov av fort- och vidareutbildning för olika yrkesgrupper framförs till SÖ. Därefter sker överläggningar med berörda parter på arbetsmarknaden för att vid behov få till stånd en arbetsgrupp med representanter från olika arbetsgivare- och arbetstagarorganisationer, vissa myndigheter samt representanter från SÖ.

Byrå V 2 är ansvarig för läroplansarbetet för den kommunala vuxenutbildningen.

Kommunal högskoleutbildning

Tidigare beskrivning av arbetet med gymnasieskolans läroplaner gäller i stort även för SÖ:s arbete med utbildningsplaner inom den kommunala högskoleutbildningen. Samråd sker med UHÄ. Socialstyrelsen yttrar sig alltid under arbetet med utbildningsplanerna för vårdområdet. Ansvaret för läroplansarbetet för den kommunala högskoleutbildningen åvilar byråerna S 3–S 5. Den övervägande delen av arbetet ligger på byrå S 5.

5.4.4. *Erfarenheter av nuvarande läroplansarbete*

I anslutning till behandlingen av SÖ:s förslag till reviderad läroplan för grundskolan (prop 1978/79:180) har vissa remissinstanser riktat invändningar mot formerna för och innehållet i det senaste läroplansarbetet för grundskolan. En stor del av denna kritik har i huvudsak gällt läroplansarbetets centrala karaktär. Kritiker har t ex menat att det finns stora nackdelar med att en och samma myndighet ansvarar för både läroplansförnyelsen och utvärderingen av densamma. En annan del av denna kritik har tagit fasta på att centralt utformade förslag till förnyelse av läroplaner alltför ofta sker utan att underlaget för och motiveringar till förändringar klargörs.

I läroplanspropositionen redovisas bl a att vissa remissinstanser påpekat att ett alltför litet underlag från SÖ:s läroplansuppföljning eller från forsknings- och utvecklingsarbetet har redovisats som bedömningsunderlag för det av SÖ framlagda förslaget. Vidare framhålls att de läroplansprojekt som genomförts inom ramen för SÖ:s pedagogiska forsknings- och utvecklingsarbete har haft karaktären av relativt kortsiktiga projekt länkade till problem i det pågående läroplansarbetet. Initiativet till dessa projekt har framför allt kommit från SÖ men också från enskilda forskningsinstitutioner. Oavsett initiativtagaren har dessa projekt formats efter den struktur den

existerande läroplanen har. Det är därför nödvändigt för det fortsatta läroplansarbetet att projekt av detta slag kompletteras med mer långsiktiga insatser.

5.5 Personalutveckling

Med begreppet personalutveckling avses vanligen introduktion och personalutbildning. Redovisningen kommer främst att behandla personalutbildningen med tonvikt lagd på fortbildning av den statligt reglerade personalen vid skolor och utbildningar med kommunalt huvudmannaskap.

5.5.1 *Nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun*

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i vad avser utbildningsväsendets personal regleras genom särskild lagstiftning. Genom bl a skollag och skolförordning resp högskolelag och högskoleförordning har staten förbehållit sig rätten att utfärda organisatoriska föreskrifter samt genom den s k ställföreträdarlagen (1965:576) att bl a träffa löneavtal för skolledare och lärare.

Även om skolledare och lärare har statligt reglerade tjänster har kommunerna ett arbetsgivaransvar även för denna personal. Primärt ligger ansvaret för all personalutveckling hos skolhuvudmannen.

I detta sammanhang vill vi erinra om att riksdagen våren 1976 i anslutning till beslutet om skolans inre arbete m m underströk skolhuvudmannens arbetsgivaransvar även för den personal som har statligt reglerad tjänst. Utbildningsutskottet anförde bl a följande (UbU 1975/76:30 s 53).

"I sin egenskap av huvudman har kommun samma arbetsgivaransvar beträffande primärkommunalt anställda lärare som beträffande övriga arbetstagare i kommunens tjänst (jfr UbU 1973:44, s 5 rskr 1973:311). Kommunerna måste därför, såsom Svenska kommunförbundet i yttrande över 1969 års personalvårdsutredning uttalat, sörja för erforderliga personalvårdsinsatser även för lärarpersonalen. Kommunförbundets principuttalande beträffande huvudmannens arbetsgivaransvar i här nämnt avseende är en avgörande utgångspunkt för uppbyggnaden av en fungerande personalvård för lärare. Utskottet har därför särskilt velat erinra om uttalandet och anser att det är angeläget att kommunerna ser över hur de ordnat sitt ansvar för samtliga inom skolan anställda. Det är nödvändigt att skolans personaladministration förbättras och uppnår samma nivå som kommunens personaladministration för övriga anställda".

Riksdagen har våren 1979 ånyo understrukit detta (FiU 1978/79:35).

Fördelningen av vissa arbetsuppgifter och ekonomiska insatser för lärarnas fortbildning regleras i princip fortfarande av en överenskommelse från år 1960 mellan dåvarande ecklesiastikdepartementet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet. Enligt denna överenskommelse skall kommunerna 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 länsskolnämnden svarar staten för kostnaderna för själva arrangemanget, medan kommunerna skall stå för rese- och traktamentskost-

nader för sina deltagande lärare. Någon motsvarande överenskommelse för den landstingskommunala gymnasieskolan och den kommunala högskoleutbildningen finns inte.

5.5.2 *Personalinflytande*

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) reglerar bl a frågor om personalutveckling. I medbestämmandeavtal för det icke-statliga lärarområdet m m (MBA-L) behandlas dessa frågor mer ingående i avsnitt II, 4 kap 25–27 §§. Avtalet äger tillämpning på den del av det icke-statliga arbetstagarområdet som omfattar statligt reglerade tjänster som skolledare och lärare hos kommun eller landstingskommun. Avtalet gäller endast för de frågor där staten företräder arbetsgivaren och endast i frågan om handläggning av ärende hos statlig myndighet.

Enligt protokollsanteckning till avtalet är parterna ense om att gemensamt studera villkoren för studier såvitt avser skolledare och lärare inom avtalets tillämpningsområde. I anslutning härtill avser arbetsgivaren att behandla även handläggningen av sådana ärenden.

I förhandlingsprotokoll (1978-10-05) har parterna gemensamt uttalat att beträffande frågor som rör skolledarnas och lärarnas inflytande på den egna arbetsplatsen förutsätts ett fortsatt arbete i den partsammansatta arbetsgrupp som tillsatts för att så skyndsamt som möjligt utarbeta förslag till avtal om medbestämmande på skolområdet.

5.5.3 *Nuvarande organisation*

Det övergripande ansvaret för fortbildningsverksamheten åvilar SÖ. Uppgifterna är dels att ange fortbildningens inriktning med utgångspunkt i av statsmakten fastställda mål, dels att handha den allmänna planeringen liksom medelsfördelningen. Verkställande organ är fortbildningsavdelningar och länsskolnämnder.

SÖ

Inom SÖ ansvarar byrå L 2 för fortbildningsverksamheten. SÖ:s huvudsakliga uppgift är att utarbeta långsiktiga planer och att svara för utvecklingen av fortbildningsverksamheten. Byrå L 2 har också det samlade ekonomiska ansvaret för fortbildningsanslaget. Arbetet sker i samråd med de enheter som svarar för utveckling och uppföljning av läroplaner, FoU-arbete samt läromedelsutveckling. Samrådet sker dels genom direkta kontakter med resp arbetsenhet, dels försöksvis samordnat med planeringen för FoU-anslaget i särskilda programgrupper. I SÖ:s planerande verksamhet ingår även arbetet med att kartlägga skolpersonalens fortbildningsbehov. Planeringen av fortbildningsverksamheten sker huvudsakligen i sektorer omfattande ämnen och ämnesområden.

SÖ beslutar hur medel för fortbildning skall fördelas mellan fortbildningsavdelningar och länsskolnämnder. En viss mindre del av medlen för fortbildning administreras direkt av SÖ bl a för resestipendier, bidrag till lärarorganisationernas fortbildning samt viss kurs- och informationsverk-

samhet. SÖ låter också utföra behovsanalyser och initierar utvecklingsarbete med nya former av fortbildning.

Fortbildningsavdelningarna

I kapitel 4 har tidigare redovisats fortbildningsavdelningarnas organisation.

Mellan fortbildningsavdelningarna finns en arbetsfördelning. Fortbildningsavdelningen i *Stockholm* svarar för befattningsutbildning av elevvårdspersonal m fl samt för ekonomiska, estetiska och tekniska ämnen. Avdelningen i *Uppsala* svarar för gymnastik, jord, skog, trädgård, språk samt vård. *Linköping* svarar för utbildning av cirkelledare m fl för invandrare, läromedel, musik, svenska, vuxenutbildning samt skolledarutbildning. *Malmö* svarar för hemkunskap, konsumtionsämnen, invandrarfrågor, orienteringsämnen och svenska på låg- och mellanstadierna, tekniska ämnen samt förskollärare. *Göteborg* svarar för matematik, naturorienterande ämnen, specialpedagogik, datorns roll i samhället och dess användning i olika ämnen i skolan. Fortbildningsavdelningen i *Umeå* svarar för samhällsorienterande ämnen, studie- och yrkesorientering, fortbildning i alkoholfrågor (FALK), jämställdhet och internationell förståelse (JIF) samt fortbildning med anledning av SÖ:s handledning för samlevnadsundervisning (SU).

Den tidigare omfattande kursverksamheten riktad till enskilda lärare har under senare år begränsats till förmån för olika lagutbildningar. De s k direktkurser som fortfarande förekommer avser ämnesfördjupning för lärare framför allt på yrkesinriktade studievägar och för små målgrupper.

Fortbildningsavdelningarnas materialproduktion har under senare år ändrat karaktär. Tidigare avsåg den främst material att användas vid studiedagar eller enskilt studium. Under senare år har materialen mera inriktats på att stödja lokalt utvecklingsarbete.

Länsskolnämnderna

Som tidigare redovisats, har länsskolnämndernas verksamhet utecklats till att också avse stöd och rådgivning till kommuner för utvärdering och utveckling av skolans arbete. I detta sammanhang utgör fortbildning av skolans personal samt försöks- och utvecklingsarbete viktiga beståndsdelar i nämndens verksamhet.

Till länsskolnämnderna är, som tidigare redovisats, fortbildningskonsulenter knutna. Deras uppgifter kan sammanfattas på följande sätt:

Gentemot skolans befattningshavare skall verksamheten vara informerande, stödjande och rådgivande. Konsulenterna besöker lärare och klasser. De kan vid dessa besök vidarebefordra egna och andras tips och idéer om hur verksamheten i skolan kan organiseras och utformas. Konsulenterna har således allt mer kommit att inrikta sin verksamhet mot försöks- och utvecklingsarbete.

Som framgår ovan, skiftar fortbildningskonsulenternas arbetsområde och arbetsuppgifter. Därtill kommer att övrig personal vid länsskolnämnderna på olika sätt medverkar i fortbildningsarbetet. Länsskolnämnderna är t ex engagerade i personallags- och skolledarutbildningarna genom olika befatt-

ningshavare och för olika uppgifter. Varje nämnd förfogar dessutom fritt över vissa begränsade ekonomiska resurser. Därtill kommer vissa resurser som från och till genom centrala beslut är inriktade mot ett visst fortbildningsområde. Fortbildningsverksamheten vid nämnderna har utvecklats på varierande sätt beroende på olika omständigheter som personalsammansättning, länets storlek, skol- och lärartäthet m m.

5.5.4 *Resurser för personalutveckling*

Då några aktuella uppgifter om kommunernas och landstingskommunernas kostnader för personalutbildning av skolans personal inte finns tillgängliga, begränsar vi oss här till att redovisa statens utgifter för ändamålet.

I en rapport till OECD har statens utgifter för fortbildning för budgetåret 1978/79 uppskattats på följande sätt.

Slag av aktiviteter	Mkr	%
Studiedagar	274,0[a]	62
Sommarkurser	8,1	2
Personallagsutbildning	10,1	2
Skolledarutbildning	23,4	5
Arbetslivsorientering	2,4	–
B-avdrag för studier	70,0	16
Lokalt utvecklingsarbete	4,1	1
Central och regional planering	31,2	7
Resestipendier och bidrag till lärarorganisationer	0,6	–
Fortbildning för AMU	20,0	5
Övrigt	1,8	–
Summa	445,7	100

[a] Motsvarar lönekostnader till lärare m fl under studiedagar.
Källa: Cost and efficient utilization of INSET for teachers, A Swedish case study by Sven-Eric Henricson, National Board of Education, Stockholm 1979.

I ovanstående sammanställning ingår det av riksdagen anvisade särskilda anslaget för fortbildning m m. För budgetåret 1978/79 har anvisats 64 788 000 kronor. Regeringen föreskriver hur anslaget skall disponeras.

Budgetåret 1978/79 disponerade SÖ 1 329 000 kronor för kurser, informationskonferenser, resestipendier och bidrag till lärarorganisationer m m samt för planering av fortbildningsverksamheten. Fortbildningsavdelningarna disponerade 33 359 000 kronor dels för ersättningar till olika befattningshavare, dels för kurser, konferenser, studiematerial m m. Länsskolnämnderna disponerade 1978/79 30 100 000 kronor för ersättningar till fortbildningsledare och fortbildningskonsulenter samt för kurser, konferenser, studiedagar m m.

Genom beslut av regeringen var emellertid totalt 54 269 000 kronor, eller 84 procent av fortbildningsanslaget, mer eller mindre klart specialdestinerat dels genom kostnader för personal (30 115 000 kronor), dels genom anslag till särskilda bestämda fortbildningsinsatser (24 154 000 kronor).

I anslutning till 1979 års beslut om en ny läroplan för grundskolan har riksdagen understrukit det angelägna i att vid en översyn av fortbildningen i

samband med läroplansreformen ta med både studiedagarna, personallagsutbildningen, skolledarutbildningen, speciallärarutbildningen och de fort- och vidareutbildningsmöjligheter som finns för skolans personal. Ett sådant översynsarbete pågår inom regeringskansliet.

5.6 Läromedelsutveckling och läromedelsgranskning

I olika sammanhang har regering och riksdag uttalat att ansvaret för att skolan har tillgång till goda läromedel ytterst vilar på statsmakten. Ett uttryck för detta är de bestämmelser som reglerar kommunernas och skolornas skyldighet. SÖ har vissa åligganden i fråga om läromedelsförsörjning, objektivitetsgranskning, praktisk prövning samt skolornas kopiering.

SÖ berörs också av de samhällsinsatser för vilka statens institut för läromedel (SIL) har det direkta ansvaret. Institutet registrerar läromedel och sammanställer kataloger på grundval av uppgifter från producenterna och läromedelsnämnden. Det fördelar det statliga produktionsstödet och har tillsyn över rikscentralerna för pedagogiska hjälpmedel åt handikappade (RPH).

SÖ:s arbete med läromedelsfrågor berör samtliga byråer inom undervisningsavdelningarna och avdelningen för pedagogiskt utvecklingsarbete och fortbildning (L). Inom byrå L 3 finns en särskild läromedelssektion som har ett övergripande och samordnande ansvar för läromedelsfrågorna.

Läromedelssektionen disponerar medel ur FoU-anslaget bl a för planeringsarbete och behovsanalyser inom läromedelsområdet. Fördelningen av medel sker i samråd med de olika arbetsenheterna. Dessa följer också i andra sammanhang läromedelssituationen inom de utbildningar för vilka de ansvarar. Av speciellt intresse här är att bevaka områden där det föreligger en uttalad bristsituation. Det gäller t ex invandrarundervisningen, specialundervisningen, delar av vuxenutbildningen och vissa av gymnasieskolans yrkesinriktade linjer och specialkurser.

En viktig del av SÖ:s arbete är att informera läromedelsproducenterna om dels förändringar i tim- och kursplaner, dels resultat av de delar av SÖ:s interna utvecklingsarbete som har läromedelskonsekvenser.

Hos SÖ finns, som tidigare nämnts, en läromedelsnämnd, som på SÖ:s vägnar granskar vissa centrala läromedel. Granskningen avser objektiviteten och överensstämmelsen med mål och riktlinjer i övrigt hos centrala läromedel. Nämndens granskning är obligatorisk för alla centrala läromedel i samhällsorienterande ämnen i grundskolan och motsvarande ämnen i övriga skolformer.

I fråga om läromedelsnämndens sammansättning och arbetsformer hänvisas till kapitel 4.

5.7 Elevsociala frågor

Den elevvårdande verksamheten är inriktad dels på att utveckla det dagliga arbetet i skolan (s k förebyggande insatser), dels att försöka lösa de problem

som uppstår och finns i skolan.

Organisationen av elevvårdsarbetet i skolan är en kommunal angelägenhet och särskilt statsbidrag utgår endast för studie- och yrkesorientering. Elevvårdskommittén har i uppdrag att utreda organisation samt innehåll, arbetssätt och arbetsformer när det gäller elevvårdsarbetet i skolan.

5.7.1 *Skolhälsovård*

Kommun är huvudman för skolhälsovården. Några centrala, statliga bestämmelser i fråga om personalorganisation för skolhälsovården finns inte. Kommun och landstingskommun kan överenskomma om att skolhälsovårdsuppgifterna kan fullgöras av landstingskommun. Utredningen om ny lagstiftning för hälso- och sjukvården har bl a övervägt huvudmannaskapet för skolhälsovården utifrån en helhetssyn på samhällets hälso- och sjukvård (SOU 1979:78).

Riksdagsbeslutet 1978 om skolhälsovården (prop 1977/78:85, UbU 1977/78:21, rskr 1977/78:260) innebär bl a att den centrala tillsynen av skolhälsovården handhas av SÖ oavsett hur man lokalt löser frågorna om organisation och huvudmannaskap. Det ankommer på SÖ och socialstyrelsen att ta de initiativ till samråd och informationsutbyte sinsemellan och med andra berörda intressenter som anses erforderliga.

SÖ:s anvisningar för skolhälsovården kan sägas vara av två slag, dels pedagogisk vägledning, dels medicinsk vägledning. De pedagogiska anvisningarna bygger på att skolhälsovården är en del av den samlade elevvården. De medicinska anvisningarna föranleds av samhällets insatser i övrigt inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens och andra myndigheters anvisningar anpassas för skolväsendet och kanaliseras genom SÖ.

Med anledning av arbetsmiljölagen (1977:1160) har regeringen uppdragit åt SÖ att närmare utreda frågan om elevernas medverkan i arbetet med skolans arbetsmiljö. I SÖ:s instruktion för skolläkare och skolsköterska har angetts att skolhälsovården skall ägna särskild uppmärksamhet åt arbetshygien och arbetarskydd, särskilt arbetarskydd för elever på yrkesinriktade linjer.

Länsskolnämnden har inget formellt ansvar för skolhälsovården. Nämnden har dock ett fortbildningsansvar för den särskilda elevvårdspersonalen. Fortbildningen brukar främst komma skolsköterskorna till del. På länsskolnämnden finns ingen speciell befattningshavare inom skolhälsovården. Detta medför att SÖ nu ger service direkt till de olika befattningshavarna på fältet.

5.7.2 *Skolkurativ verksamhet*

Skolförordningen innehåller inga andra bestämmelser om skolkurativ verksamhet än att skolkurator skall ingå i elevvårdskonferenser. I Lgr 69 och Lgy 70 finns anvisningar för skolkurativ verksamhet.

Länsskolnämndens ansvar för den skolkurativa verksamheten begränsar sig till det allmänna fortbildnings- och utvecklingsansvar som nämnden har för den särskilda elevvårdspersonalen. Vid nämnden finns i regel ingen befattningshavare med social utbildning och skolkurativ erfarenhet.

SÖ får därför även i detta avseende i stor utsträckning ge service åt på fältet verksamma skolkuratorer. SÖ:s service avser främst frågor i samband med lokalt utvecklingsarbete.

5.7.3 *ANT-verksamhet*

Alkohol-, narkotika- och tobaksfrågor har på olika sätt prioriterats av statsmakten. Inte minst skolans ansvar har markerats. Det åligger SÖ att utveckla denna verksamhet. I Lgr 69 och Lgy 70 infördes anvisningar för undervisning i alkohol-, narkotika- och tobaksfrågor samt hur dessa frågor skall behandlas inom elevvården. Även länsskolnämnden har ansvar för frågor som rör skolornas verksamhet i fråga om alkohol, narkotika och tobak.

5.7.4 *Skolpsykologisk verksamhet*

För skolpsykologisk verksamhet finns på samma sätt som för skolkurativ verksamhet föreskrivet i skolförordningen att skolpsykologen skall delta i elevvårdskonferenser. I Lgr 69 och Lgy 70 finns anvisningar för skolpsykologisk verksamhet. Vidare finns en förordning (1978-05-18) om viss skolpsykologisk verksamhet (provledarverksamhet) i grundskolan jämte anvisningar utfärdade av SÖ.

Vid länsskolnämnd finns en tjänst som länsskolpsykolog. Arbetsuppgifterna finns angivna i arbetsordning för länsskolnämnderna (fastställd av SÖ 1973-06-04).

Under de senaste tio åren har länsskolpsykologernas arbete ändrat karaktär. En anledning härtill är att den lokala skolpsykologorganisationen successivt byggts ut. Detta har lett till att länsskolpsykologernas service till kommunerna i elevvårdsfrågor nu huvudsakligen gäller rådgivning och fortbildning.

5.7.5 *Studie- och yrkesorientering*

För verksamheten med studie- och yrkesorientering (syo) och kontakterna skola–arbetsliv finns särskilda bestämmelser i skollag och skolförordning. I Lgr 69 och Lgy 70 finns anvisningar för syo.

Den organisation av skolans syo som f n tillämpas infördes successivt med början läsåret 1972/73. Riktlinjer för syo-programmets olika huvudmoment och den inriktning som bör prägla dessa har angetts av SÖ (ASÖ 1973/74:55) liksom riktlinjer för ansvarsfördelningen mellan skolan och arbetsmarknadsverket samt övriga berörda parter.

Anvisningarna lämnar en relativt stor frihet till kommun och enskild skola att anpassa resursutnyttjandet och de olika medverkandes engagemang i syo-arbetet till kommunens och skolenheternas reella behov, tillgänglig personal samt elevernas önskemål och behov.

Organisationen av syo har karaktär av försöksverksamhet. SÖ har den 27 juni 1979 gett en samlad redovisning av verksamheten och lämnat förslag till organisation efter försöksperiodens slut (dnr S 79:152). Förslaget remissbehandlas f n.

5.7.6 *Organisation*

Inom SÖ handläggs elevsociala frågor och frågor rörande syo på byrå S 6. Elevsociala frågor rörande elever i specialskola och särskola handhas i betydande omfattning av sektionen för specialundervisning inom byrå S 1.

5.8 Information

I utvecklings- och utvärderingsarbetet utgör informationen en viktig beståndsdel. Sättet för påverkan och stimulans till förändring, dialogen centralt-regionalt-lokalt, metoder för spridning av måldiskussioner, läroplansgenomförande, fortbildning osv utgör därvid viktiga komponenter.

SÖ har en omfattande informationsverksamhet. En stor del av informationsansvaret ligger av naturliga skäl på de olika arbetsenheterna. SÖ har också en särskild informationssektion (Is) som har ansvar för massmediakontakter, informationskampanjer och andra samlade informationsinsatser. Sektionen handlägger i övrigt vissa samordnings- och serviceuppgifter när det gäller verkets information.

Exempel på skriftlig information från SÖ är Skolöverstyrelsens författningssamling (SÖ-FS) och Pedagogiska meddelanden (PM). SKOLHUS och skriften Forskning om utbildning är exempel på andra tidskrifter som SÖ ansvarar helt resp delvis för. Dessutom finns andra mer eller mindre regelbundna serier, t ex Att välja studieväg och Läroplansdebatt.

SÖ har sedan början av 1960-talet ett årligt informationsanslag. Det var tidigare ett fristående reservationsanslag men ingår numera som en delpost under anslaget Expenser. Delposten uppgick budgetåret 1978/79 till 1 476 700 kronor. SÖ får ur delposten fördela medel till bl a länsskolnämnderna för information. Budgetåret 1978/79 tilldelades nämnderna ca 500 000 kronor.

Under anslaget Expenser finns också delposten publikationstryck, som budgetåret 1978/79 uppgick till 293 300 kronor. Endast en del av posten publikationstryck används för informationsåtgärder. Riksdagen beviljar i vissa fall extra medel för information i samband med olika utbildningsreformer. För t ex SIA- och hemspråksreformerna gavs för vart och ett av budgetåren 1976/77 och 1977/78 1 000 000 kronor i särskilda anslag. För införandet av ny läroplan för grundskolan utgår också särskilda informationsmedel. SÖ disponerar även vissa medel för informationsåtgärder om FoU under anslaget för pedagogiskt utvecklingsarbete inom skolväsendet.

SÖ:s medel för information räcker inte alltid till för gratisutdelning av producerat informationsmaterial. Ett sätt att sprida materialet är då att sälja det genom något förlag. För SÖ:s del sker sådant samarbete främst med Liber/Utbildningsförlaget. Det sker bl a för försäljning också av ren basinformation till kommuner m fl om skola och vuxenutbildning.

Länsskolnämnderna har inom sina regioner informationsuppgifter som motsvarar SÖ:s riksomfattande. Det är i vissa fall fråga om för det enskilda länet specifika, av länsskolnämnden initierade informationsinsatser. I andra fall rör det sig om kompletterande stödåtgärder i anslutning till riksomfattande informationsinsatser.

Länsskolnämnderna har av naturliga skäl olika roller i informationsverksamheten. En är att vara en ren distributionscentral, dvs vidarebefordra material från annan myndighet eller annat organ. En annan roll är att bearbeta informationsflödet, välja ut vad som kan vara av lokalt intresse och följaktligen bör spridas vidare samt komplettera med eget material som har lokal anknytning.

5.9 Överväganden och förslag

Utvecklingen av skolan pågår kontinuerligt. Den berör flera skilda förhållanden, såsom arbetssätt, innehåll, organisationsformer samt fysisk och social miljö. Elevernas roll, inflytande och ansvar, relationerna hem och skola samt samspelet mellan skola och arbetsliv måste därvid beaktas. Utvecklingen påverkas av diskussion och debatt i skolorna, i klassråd och arbetsenhetskonferenser, i litteratur, i tidskrifter och i massmedia. Väsentliga förändringar i anda och miljö grundas på attitydförändringar, som aldrig sker plötsligt.

Systematiskt kan utvecklingen påverkas och stimuleras genom information, personalutbildning, utvärdering och försök, genom att man utarbetar och söker förverkliga lokala arbetsplaner samt genom introduktion av nya tim- och kursplaner.

Utgångspunkten för våra överväganden och förslag är den inriktning av den statliga skoladministrationens uppgifter som anges i våra direktiv. Den statliga skoladministrationen har att tillse att de mål för skolan, som riksdag och regering har fastställt, förverkligas. Vidare ankommer det på den statliga skoladministrationen att utarbeta underlag för statsmaktens beslut i skolpolitiska frågor. Grundläggande vid handläggningen av dessa uppgifter måste vara det faktum att utbildningen i hela landet skall hålla samma standard, dvs vara likvärdig.

FoU-arbete

Forskning, utvecklingsarbete och löpande verksamhet är viktiga delar i en total utvecklingsprocess. FoU-arbetet utgör ett betydelsefullt medel för skolans utveckling och förändring. Det skall också stödja det dagliga skolarbetet. Genom att ansvaret för utvecklingsarbetet förskjuts från central nivå till lokal och regional nivå skapas ökade möjligheter att knyta FoU-arbetet till behov och problem på lokal nivå.

I stort bör FoU-arbetet inriktas mot

- kunskapsutveckling,
- undervisningsmetodik och skolans inre arbete,
- framtagande av modeller och metoder för planering, utvärdering, prov osv,
- utvärdering av utbildningsreformer samt
- relationer mellan olika delar av utbildningssystemet inbördes samt utbildningssystemet och samhället i övrigt.

Det centrala ansvaret för FoU-arbetet inom skolsektorn bör enligt vår mening liksom hittills åvila SÖ. Verket bör därvid ha till uppgift att initiera och bedriva FoU-projekt av mer övergripande och allmängiltig karaktär. Dessutom bör SÖ ta initiativ till att projekt av betydelsefull karaktär genomförs på lokal och regional nivå. Vidare bör SÖ ha till uppgift att sprida erfarenheter, tillhandahålla instrument, ge råd osv vid genomförande av pedagogiskt utvecklingsarbete.

Länsskolnämnderna bör spela en aktiv roll i det pedagogiska utvecklingsarbetet. Detta bör bl a ske genom att de får ett ökat ansvar för projekt som decentraliseras från SÖ. Nämnderna bör även medverka vid praktiska försök.

Med hänvisning till skolforskningskommitténs arbete avstår vi från att lämna mer detaljerade förslag till hur FoU-arbetet bör bedrivas och organiseras. Det bör i stället ske i det fortsatta översynsarbetet.

Utvärdering

Den centrala utvärderingen avser den insamling, bearbetning och analys av information som krävs för centrala ställningstaganden röranden skolans mål, riktlinjer, verksamhet, resurser och resultat.

Vi har inte funnit någon anledning att ompröva det ansvar SÖ redan nu har, när det gäller den centrala utvärderingen av utbildningsverksamheten. Våra direktiv anger också att i SÖ:s uppgifter bör ingå att löpande utvärdera verksamheten i skolan och att framlägga förslag till regeringen grundade på vad som har kommit fram vid dessa utvärderingar.

Utöver *den centrala utvärderingen* som då relateras till SÖ:s ansvar för hela riket, där framför allt kravet på likvärdighet ställer stora krav på uppmärksamhet, bör SÖ även svara för *service för den regionala och den lokala utvärderingen.*

Den centrala utvärderingen bör inriktas mot följande områden:

- utbildningens resurser och deras utnyttjande, t ex ramar i fråga om dimensionering, organisation och resurser, utbildningsutbud i form av skoltyper, linjer och kurser, lokaler och personal samt långsiktig beräkning av behov, tillgång på och utnyttjande av resurser av olika slag,
- utbildningens verksamhet, dvs utbildningens anpassning till behov i samhälle och arbetsliv, grupperingar i undervisningen, undervisning och annan verksamhet, psykisk och fysisk arbetsmiljö samt
- utbildningens resultat sett ur individens, skolans och samhällets synvinkel, t ex utbildningseffekter i vuxen ålder vad avser arbetsliv, samhälle och fritid, intressen och attityder samt förmåga till samarbete med andra.

Med utgångspunkt i det vidgade kommunala och lokala ansvaret för utvärderingen av utbildningsverksamheten kan *länsskolnämndernas utvärderingsuppgifter* indelas i två huvudfunktioner. Dessa är dels en stödjande, rådgivande servicefunktion, dels en regional utvärderingsfunktion.

Utvärderingsverksamheten sammanhänger med den roll nämnden har som statligt organ med ansvar för att de mål och intentioner som regering och riksdag har fastställt för utbildningsväsendet uppfylls i regionen. Länsskol-

nämndernas ansvar för den regionala utvärderingen är således inte enbart beroende av de uppgifter av beslutskaraktär som ligger hos nämnderna.

Statsmakten måste för sina fortsatta beslut kring skolan skaffa sig kännedom om hur utvecklingen fortskrider i förhållande till målen. Den lokala och regionala kännedom och kunskap som länsskolnämnderna har eller kan skaffa sig bör vara ett väsentligt led i den centrala utvärderingen. Länsskolnämnderna bör därför också medverka i den centrala utvärderingen, som SÖ ansvarar för.

En sådan samordning eller samverkan avseende den centrala utvärderingen kräver en central planering av utvärderingens innehåll och genomförande samt medverkan i denna planering från länsskolnämndernas sida.

Provkonstruktionsverksamhet

Synen på uppföljning och utvärdering samt den roll kunskapsprov spelar i detta sammanhang har förändrats i takt med att krav ställts på ökat lokalt ansvar för skolarbetet och ökad frihet att anpassa detta till lokala förhållanden och önskemål. På den lokala nivån betonas vikten av en verksamhetsvärdering, som omfattar den lokala skolenheten som helhet. I detta sammanhang blir användning av kunskapsprov en del i en större helhet. Så länge betygen är avgörande för urval till vidare utbildning måste också betygsnormerande prov användas.

Som tidigare nämnts, är proven ett av flera instrument eller metoder för informationsinsamling. För bedömning av resursfördelning och personalinsatser på kommunal nivå kan diagnostiska prov av olika slag vara en informationskälla vid sidan av demografiska mått, informella bedömningar, enkäter osv. Sådana prov måste, till skillnad från de prov som utarbetas för användning i undervisningen, vara mera generella samt ta fasta på baskunskaper och basfärdigheter. Det är därför inte någon olägenhet att sådana prov utarbetas centralt.

Utbildningens försörjning med prov för olika ändamål kommer i ett läge med ökat lokalt ansvar för skolarbetet att i högre grad än hittills tillgodoses genom insatser från olika håll och på olika nivåer. De behov, som kan förutses, är i stort följande, nämligen

- hjälpmedel för normering av betygsättning i vissa ämnen i grundskola och gymnasieskola,
- diagnostiska prov som vägledning för planering av undervisningen i vissa ämnen och skolformer, för resursfördelning etc samt
- prov som led i utvärdering av olika slag, vilka i första hand bör utarbetas av forskningsinstitutioner.

När det gäller den framtida organisationen av provkonstruktionsverksamheten vill vi anföra följande:

SÖ:s ansvar för den centrala utvärderingen av utbildningsverksamheten och läroplansarbetet gör det angeläget att det råder nära relationer mellan dessa centrala uppgifter och provkonstruktionsverksamheten. Detta talar enligt vår uppfattning för en fortsatt knytning av provkonstruktionen till SÖ. Möjligheterna att ytterligare decentralisera provkonstruktionen från SÖ genom uppdrag till pedagogiska institutioner eller liknande bör dock eftersträvas.

Läroplansarbete

Vi har i kapitel 3 angett att kravet på en likvärdig utbildning förutsätter centralt utarbetade tim- och kursplaner, som täcker huvuddelen av arbetet i grundskolan liksom de kompetensgivande studievägarna inom gymnasieskolan. Motsvarande utbildningar inom vuxenutbildningen bygger på grundskolans samt gymnasieskolans tim- och kursplaner.

Ett läroplansarbete kan ha olika utformning beroende på vad man lägger in i ordet läroplan och beroende på vilken utbildning det gäller. Med läroplan avser vi mål och riktlinjer för en utbildning samt en avvägning av stoffinnehåll genom tim- och kursplaner, exempelvis läroplanerna för grundskolan samt gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser. Ibland används ordet läroplan liktydigt med tim- och kursplan. Den avser då endast en begränsad målinriktning och innehållsbeskrivning för en specialkurs eller kortare yrkesinriktad kurs eller – i framtiden – tillvalskurs i grundskolan. Sådana kurser är organisatoriskt inordnade i grundskola eller gymnasieskola. De övergripande målen och riktlinjerna gäller också för dem.

Det allmänna läroplansarbetet för grundskolan och gymnasieskolans linjer är komplicerat. Utformning av mål och riktlinjer liksom avvägning av innehåll i form av tim- och kursplaner måste vila på allmänna värderingar och innebär därför politiska ställningstaganden. Lärokurser som omfattar flera år fordrar inte enbart urval av relevanta mål och huvudmoment utan också en uppbyggnad som tar hänsyn till utvecklingspsykologiska rön. Avnämarundersökningar och studier över vilka kunskaper och färdigheter som bör ingå i en allmän medborgarkompetens är betydelsefulla. Internationella erfarenheter måste tillföras arbetet. Ställningstagande till riktlinjerna måste grundas på forskning och ett utvecklingsarbete, som också omfattar praktiska försök.

Vi har tidigare angett att detta arbete berör den politiska nivån. Det bör dock vara en central uppgift för SÖ att utarbeta underlag för sådana politiska ställningstaganden. Betydande delar av förberedelsearbetet kan äga rum i försök som läggs ut regionalt och lokalt. Det måste emellertid också finnas en motsatt väg där lokalt och regionalt utvecklingsarbete är impulsgivande. Genom att detta redovisas i ett fortlöpande kommentarmaterial tillför det även uppslag för annat utvecklingsarbete liksom för det centrala läroplansarbetet.

I riksdagens beslut om en ny läroplan för *grundskolan* ges tiden för det fria studievalet en stor omfattning. För planeringen av fria aktiviteter har skolstyrelsen ansvaret. Utarbetande av teman är en del av undervisningsplaneringen inom arbetsenheterna. För kurser inom tillvalet kan kursplaner utarbetas på den lokala skolan, av skolstyrelsen eller av länsskolnämnden. Nämnderna skall också tills vidare fastställa sådana kursplaner som utarbetas av skolstyrelse och rektor.

Tillvalet skall ge eleverna kunskaper och färdigheter inom ett eller flera områden. I kursplanerna måste därför preciseras vilka begrepp man vill att eleverna skall få insikt i och vilka färdigheter man vill att de skall öva. Kursplanerna måste vidare ange de huvudmoment, dvs det stoff, som man anser är bäst ägnat att belysa målen. Tillvalet skall knytas till elevernas

intressen. Det fordrar i och för sig inte några avnämarundersökningar. Givetvis bör de skolor, skolstyrelser och länsskolnämnder, vilka utarbetar kursplanerna, dra nytta av synpunkter från dem som arbetar inom olika samhällsområden, t ex teknik, handel och vård. Tillsammans med dem bör skolledning, lärare och elever kunna formulera mål och studiegångar. Utvärderingen efter kursens slut spelar en viktig roll för den justering av kursplanen, som den lokala friheten medger.

Besluten innebär en decentralisering av vissa delar av kursplanearbetet för grundskolan. En viktig del av läroplansarbetet blir också de arbetsplaner, som skall utarbetas för varje skola i syfte att därmed förverkliga viktiga ämnesövergripande mål för det samlade arbetet.

Inom *gymnasieskolan* finns ett stort antal studievägar som ger behörighet för högskolestudier eller kompetens för ett visst yrke eller yrkesområde. Detta ställer krav på enhetlighet i tim- och kursplaner för linjer och vissa specialkurser. Andra specialkurser är lokalt arbetsmarknadsanknutna. För dessa bör det vara möjligt att nå en bättre anknytning till behov och intressen genom att inom givna resurs- och timplaneramar decentralisera delar av tim- och kursplanearbetet på samma sätt som skett för de korta yrkesinriktade kurserna. I vilken utsträckning detta bör ske får prövas i det fortlöpande läroplansarbetet. Decentraliseringen får självfallet inte innebära att man tillskapar helt nya yrkesutbildningar eller på annat sätt förändrar gymnasieskolans utformning. I första hand är det fråga om att anpassa befintliga yrkesutbildningar till lokala förhållanden.

Gymnasieskolan skall vara både studie- och yrkesförberedande. Specialkurserna har ofta en bestämd inriktning mot ett yrke. Detta ställer bestämda krav på samverkan med arbetsmarknadens parter på alla nivåer. På regional och lokal nivå bör detta i första hand ske i de regionala och lokala planeringsråden. Yrkesråden, med representanter för arbetsgivare och arbetstagare inom aktuell bransch, bör också ha en central roll i det lokala kursplanearbetet. Elevernas synpunkter efter en tids yrkesarbete eller studier är också av betydelse för kursplanearbetet. Central information genom kommentarmaterial till gymnasieskolans läroplan är av vikt för att hålla skolorna underrättade om resultat av forskning och försöksverksamhet samt om allmänna utvecklingstrender. Material från fackliga organisationer och branschorganisationer är likaså av betydelse.

I huvudsak bör en avvägning av ansvaret för läroplansarbetet för ungdomsskolan enligt dessa riktlinjer få följande utformning:

Mål och riktlinjer:	*statligt ansvar*
Timplaner:	*statligt ansvar* för enhetliga timplaner i grundskolan samt på gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser *statligt ansvar* för ramtimplaner för lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser och korta yrkesinriktade kurser *lokalt ansvar* för timplaneutformningen inom ramtimplanerna för lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser och korta yrkesinriktade kurser

Kursplaner:	*statligt ansvar* för ämnesbundna mål och huvudmoment inom en gemensam sektor på grundskolan samt inom gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser. Huvudmomenten anger vida ramar inom vilka målen kan belysas *lokalt ansvar* för den intresseanknutna sektorn i grundskolan (den fria sektorn) och för den huvudsakligen lokalt arbetsmarknadsanknutna delen av gymnasieskolan (vissa specialkurser och korta yrkesinriktade kurser)
Arbetssätt:	*lokalt ansvar* för utformning enligt mål och riktlinjer. Lokalt ansvar för utformning av arbetsplaner enligt riksdagens beslut om ny läroplan för grundskolan
Organisation och resursfördelning	*lokalt ansvar* för utformning inom de ramar och enligt de föreskrifter som mål och riktlinjer samt skolförordningen anger

Generellt för allt läroplansarbete gäller bl a att

- det bör ha sin grund i utvärdering av den pågående verksamheten,
- det bör ingå som ett led i en långsiktig planering av utbildningssektorn och beakta samhällsutvecklingen,
- det bör stödjas av FoU-arbete i form av såväl mer kortsiktiga läroplansprojekt samt lokal och regional praktisk försöksverksamhet som projekt av mer långsiktig karaktär,
- det bör utnyttja erfarenheter från läroplansutveckling i andra länder samt att
- det bör genomföras i samverkan med intressenter utanför SÖ, bl a arbetsmarknadens parter och berörda personalorganisationer.

Det *centrala läroplansarbetet* inrymmer ett flertal funktioner, som idag är utspridda på olika arbetsenheter inom SÖ:s organisation. Det rör sig om utvärdering, FoU-arbete, läromedelsfrågor, lokal- och utrustningsfrågor, planerings- och dimensioneringsfrågor, personalutveckling osv. Denna bild kompliceras även av det faktum att stora delar av läroplansarbetet måste ske i nära kontakt med ett stort antal externa intressenter.

Läroplansarbetet har skiftande karaktär och inriktning inom olika utbildningar och utbildningsformer. Samtidigt som man kan konstatera olikheter mellan skilda utbildningar och utbildningsformer finns det också likheter. Vissa delar av ungdomsskolans läroplaner kan med eller utan anpassning användas inom den kommunala vuxenutbildningen.

Komplexiteten i läroplansarbetet är stor, vilket leder till svårigheter att åstadkomma en enhetlig och allmängiltig struktur av arbetet, som också kan översättas i ett fungerande lednings- eller organisationsmönster. Behovet av ledning och samordning av läroplansarbetet i SÖ finns främst mellan olika funktioner i läroplansarbetet, såsom innehåll och metodik, läroplansuppföljning, FoU, läromedel, lokaler, utrustningar, planerings- och dimensioneringsfrågor samt personalutveckling. Ett mer organisatoriskt sammanhållet ansvar för dessa funktioner inom SÖ skulle sannolikt förbättra nuvarande situation.

Det *lokala läroplansarbetet* ställer krav på utbildningsinsatser, på samråd

med den lokala arbetsmarknadens organisationer och på tillgång till ett servicematerial (kommentarmaterial), som förmedlar uppslag mellan olika skolor. Ett sådant lokalt arbete pågår redan för fria aktiviteter inom grundskolan, korta yrkesinriktade kurser och timmar till förfogande (TTF) inom gymnasieskolan. Vid vissa skolor finns redan lokala utvecklingsprogram (arbetsplaner).

Personalutveckling

Den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter i fråga om personalutveckling måste utformas utifrån det ansvar och de arbetsuppgifter som kommer att åvila den kommunala nivån. På skolenhets- och kommunnivå bör man utveckla verksamhetsplaner samt utvecklingsprogram motsvarande grundskolans arbetsplaner. I dessa kan då behovet av olika personalutvecklingsåtgärder ingå som ett naturligt led.

En utgångspunkt för våra förslag är att en ökad samordning av och ett mer sammanhållet ansvar för och inflytande över befintliga resurser för fortbildning av skolans personal kommer till stånd. Som tidigare nämnts, pågår inom regeringskansliet en översyn med denna inriktning. Därvid bör enligt vår mening den resurs som tjänstledighet med B-avdrag för studier f n utgör särskilt uppmärksammas.

En annan utgångspunkt för våra förslag är att kommunerna har ett planerings- och genomförandeansvar vad avser personalutvecklingen för all personal i deras skolor och utbildningar. För detta talar sambandet mellan personalutveckling, lokalt utvecklings- och planeringsarbete samt lokal verksamhetsplanering. Även vid ett mer uttalat kommunalt ansvar, för personalutvecklingen måste emellertid staten ha kvar ett betydande ansvar, som kan beskrivas i följande uppgifter:

- stöd och stimulans för lokala personalutbildningsinsatser,
- personalutbildningsinsatser i anslutning till reformeringen av skolan (t ex skolledarutbildning och fortbildning i naturorienterande ämnen),
- personalutbildningsinsatser som ett resultat av den centrala och regionala utvärderingen,
- utveckling av metoder och innehåll i personalutbildningen,
- ämnesmetodisk vidareutbildning,
- bevakning av de små målgruppernas speciella fortbildningsbehov samt
- vissa samordnings- och planeringsuppgifter.

I den statliga skoladministrationens ansvar ingår då bl a att ge regeringen underlag för beslut om olika åtgärder avseende personalutbildning, prioritering av FoU-arbete m m.

SÖ bör ha det huvudsakliga ansvaret för dessa uppgifter. När det gäller statens ansvar för att kommunerna får stöd och stimulans till lokala personalutbildningsinsatser bör ansvaret i huvudsak ligga på länsskolnämnderna. Insatserna måste anpassas till kommunernas egna förutsättningar att själva ansvara för personalutvecklingen. Som underlag för en bedömning av statens insatser i detta sammanhang har vi utgått från följande indelning:

A Personalutbildning som främjar den allmänna utvecklingen inom skolan

och riktar sig till alla i skolan verksamma.

B Personalutbildning som riktar sig till en bestämd personalgrupp och syftar till att utveckla kompetensen inom resp ämne, ämnesområde eller ansvarsområde.

C Personalutbildning som avser att utveckla den enskilde befattningshavaren inom dennes ämne eller ämnesområde.

Vi utgår från att kommunerna behöver stöd för planering och genomförande av vissa utbildningsinsatser under punkten A. Behovet av stöd kan vara material för eller personella insatser vid planering och genomförande av lokala utbildningsinsatser. Dessa kommer att behöva hämtas från olika håll, t ex andra kommuner, länsskolnämnder, högskolan och projekt inom det centrala FoU-arbetet.

Innehållet i de olika utbildningsinsatserna enligt punkten B måste också utgå från resultat av olika utvärderingar på central, regional och lokal nivå samt forsknings- och utvecklingsarbete. Det kommer med stor säkerhet att finnas behov av mer eller mindre färdiga utbildningar. I många fall bör det för både planering och genomförande vara möjligt att utnyttja högskolan, olika branschorgan och/eller fackliga organisationer.

Vid genomförande av utbildning enligt punkten C bör man kunna repliera på företag, branschorgan, fackliga organisationer, högskolan och andra utbildningsanordnare.

Länsskolnämnderna bör också biträda vid genomförande av olika personalutbildningsinsatser i anslutning till reformeringen av skolan eller andra centralt initierade insatser.

Läromedelsutveckling

Ansvaret för att skolan har tillgång till goda läromedel vilar ytterst på statsmakten. Mot denna bakgrund ankommer det på SÖ att bevaka läromedelsfrågorna i stort. Det skall dock framhållas att läromedelsplaneringen i första hand är en uppgift för den enskilda skolan och kommunen. Kommunerna svarar för huvuddelen av kostnaderna för inköp av läromedel. De statliga insatserna för produktion av läromedel, främst för speciella områden, är dock betydande (utbildningsradion, RPH, SIL, produktionsstöd m m).

De framtida statliga insatserna inom läromedelsområdet kan beskrivas på följande sätt:

- Läromedelsfrågorna bör integreras med övrigt forsknings- och utvecklingsarbete och i förekommande fall följas upp med en centralt initierad läromedelsutveckling. Därvid bör läromedel för barn med särskilda behov, invandrargrupper m fl ägnas speciell uppmärksamhet.
- Läromedel för bristområden utvecklas så att de kan komma ifråga för produktionsstöd.
- Regionalt och lokalt utvecklingsarbete stimuleras varvid frågor kring läromedelsval och utnyttjande av läromedel observeras.
- Erfarenheter och resultat sprids till dem som berörs.

Elevsociala frågor

Elevvårdsarbetet i skolan är, som tidigare angetts, en kommunal angelägenhet. Den statliga skoladministrationen skall biträda med utvecklingsarbete och stöd.

Samhällsutvecklingen och utvecklingen av skolan har lagt ett allt större ansvar på skolan för barn och ungdom. Det innebär att man i begreppet "en likvärdig utbildningsstandard" inte bara lägger in kunskapsmässiga faktorer utan också psykologiska, sociala och fysiska miljöfaktorer i och utanför skolan. De sistnämnda är i många fall avgörande för barns och ungdomars möjligheter att tillgodogöra sig den utbildning skolan ger.

Detta innebär att de elevsociala frågorna inte kan särskiljas från andra pedagogiska funktioner. För SÖ och länsskolnämnderna innebär detta att de elevsociala frågorna måste integreras i övrig verksamhet framför allt i arbetet med uppföljning och utvärdering av utbildningsverksamheten.

6 Planering

6.1 Inledning

Utbildningsväsendet tar i anspråk en betydande del av landets samlade resurser. Detta ställer krav på en väl utvecklad planering för att resurserna skall kunna utnyttjas så effektivt som möjligt. Den principiella inriktningen av den statliga skoladministrationens planering har tidigare redovisats i kapitel 3.

Till planeringen räknar vi övergripande och långsiktig planering, planering för olika utbildningsformer samt verksamhetsplanering.

6.2 Övergripande och långsiktig planering

Den övergripande och långsiktiga planeringen är inriktad på att ge underlag för skolpolitiska beslut samt åstadkomma en allmän kunskapsuppbyggnad om skolsektorn och dess utveckling. Den bör inriktas mot att analysera nuläget och framtida utvecklingsmönster samt ange alternativa handlingsvägar. SÖ måste framöver ta ett större och mer aktivt ansvar för att planeringen drivs utifrån mer övergripande och långsiktiga perspektiv.

Det finns olika typer av långsiktigt inriktade studier, som kan ligga till grund för beslutsfattandet, såsom

- *Demografiska studier:* Information om befolkningsutveckling och befolkningsförändring, geografisk och yrkesmässig rörlighet etc.
- *Strukturstudier:* Information om utveckling och förnyelse inom arbetsmarknad, näringsliv, den offentliga sektorn och samhället i övrigt. Den ekonomiska utvecklingen och investeringsverksamheten bör därvid beaktas. På en övergripande nivå rör det sig bl a om att göra bedömningar av industripolitikens samspel med utvecklingen inom skolsektorn, vårdsektorn etc.
- *Resursstudier:* Information om de resurser som står till utbildningens förfogande och hur den framtida resursanvändningen kan tänkas se ut. Dessa studier kan göras i ekonomiska, personella eller kunskapsmässiga termer.
- *Klientstudier:* Information om hur elever och lärare kan tänkas agera i framtiden, när det gäller val av studievägar, val att inte delta i utbildning, missnöje med utbildning, val av deltidsarbete etc. Det gäller här att

kanalisera de önskemål, intressen, förväntningar etc, som kan komma att påverka den framtida utvecklingen.

- *Intressentstudier:* Information om de planer, förväntningar, behov etc som olika intressenter utanför skolsektorn har på denna och vilken utveckling de helst ser förverkligad inom det egna området. Till viktiga intressenter räknas företag, kommuner och landsting, olika statliga myndigheter, branschorgan, fackliga organisationer, läromedelsproducenter, folkrörelser, invandrarorganisationer, handikapporganisationer m fl.
- *Värderingsstudier:* Information om olika värderingar som kan tänkas bli styrande för utvecklingen och hur valet bland dessa kan komma att i skilda riktningar påverka utvecklingen. Det rör sig här om samhällsvärderingar i stort, men också om värderingar i förhållande till yrken, undervisningsformer, kunskapers betydelse etc.

Vissa av dessa studier kan lämpligen göras utanför skolsektorn och SÖ. Den centrala statliga skoladministrationen bör dock ha till uppgift att göra bedömningar av hur resultatet av sådana studier kan komma att påverka den framtida utvecklingen för skolsektorn.

Bl a sådana studier kan efter bearbetning ligga till grund för alternativa handlingsprogram, som statsmakten kan ta ställning till. Sådana program bör redovisas samlat i de årliga anslagsframställningarna när det gäller åtgärder både för det närmaste budgetåret och för en femårsperiod. De långsiktiga handlingsprogrammen har många osäkerheter inbyggda beroende på svårigheter att i förtid försöka bedöma konsekvenserna av föreslagna åtgärder. Denna del av programmen kan också komma att fungera som ett informations- och debattinlägg.

Handlingsprogrammen kan ses som skriftligt dokumenterade planer. Viktigt är att man i planerna anger hur föreslagna förändringar skall förverkligas och vilka konsekvenserna kan bli. Slutligen bör möjligheter att följa upp planerna, att bedöma utfallet och att göra korrigeringar tillgodoses.

Den övergripande och långsiktiga planeringen har nära samband med andra verksamheter inom den statliga skoladministrationen såsom forskning och utveckling, utvärdering och läroplansarbete. Mellan FoU-arbetet och planeringsverksamheten finns ett dubbelt samband. FoU-arbetet skall bidra med kunskapsunderlag till planeringsarbetet. Planeringen skall ge underlag för inriktningen av FoU-arbetet.

För att planeringen på lång sikt skall fungera effektivt är det nödvändigt att utvärderingsverksamheten har en bred inriktning, både i förhållande till planeringsarbetet och till verksamheten i övrigt.

Planeringen ingår som ett led i läroplansarbetet, liksom läroplansarbetet är ett led i planeringsverksamheten. Läroplanerna kan ses som omfattande plandokument för skolans utveckling. En stor del av underlaget till läroplansförändringar kommer fram som ett resultat av översiktlig och långsiktig planering.

6.3 Planering för olika utbildningsformer

Planeringen för olika utbildningsformer förutsätts ske på ett samordnat sätt och bl a utgå från den övergripande och långsiktiga planeringen. Den måste också vara inriktad på de speciella förhållanden som gäller för resp utbildningsform.

Något samlat grepp över denna del av planeringen finns inte idag. Den planering som förekommer består av begränsade nulägesbeskrivningar (bl a utveckling av planeringsmodeller för gymnasieskolan) och prognostiserade bedömningar på basis av nuvarande trender. Denna planering är också uppdelad på flera olika håll inom administrationen och ger därför inte en samlad överblick.

I planeringen för olika utbildningsformer ingår bl a planering av utbildningsutbud i form av studievägar, kurser m m samt personal, lokaler och andra resurser för utbildningsverksamheten. Det är genom denna planering som den statliga skoladministrationen bl a kan styra och fördela de tillgängliga resurserna. Den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter när det gäller planering av utbildningsutbud, lokaler och stadigvarande undervisningsmateriel beskrivs i det följande.

Den övergripande och långsiktiga planeringen samt planeringen för olika utbildningsformer skall, som tidigare nämnts, bilda utgångspunkt för budgetarbetet och de årliga anslagsframställningarna. De bör också ligga till grund för långtidsbudgeten.

6.4 Dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar

Vi redovisar i det följande hur frågor som berör dimensionering och lokalisering av olika skolor och utbildningar handläggs i dag samt föreslår vissa ändringar huvudsakligen i vad avser gymnasieskolan.

6.4.1 *Grundskolan*

Varje kommun skall enligt skollagen sörja för undervisningen av barn i grundskolan. Grundskolan skall dimensioneras så att den omfattar alla skolpliktiga barn med undantag av det mindre antal barn som går till specialskola, särskola eller privata skolor.

Den långsiktiga planeringen av grundskolan hänger samman med kommunens utveckling i fråga om barnantal, beräknad framtida befolkningsutveckling, lokalisering av näringsliv, bostadsbyggnadsprogram m m. Med utgångspunkt häri fastläggs i nära samarbete mellan skolstyrelse och länsskolnämnd upptagningsområden för skolenheterna, vilket bör avse en längre tid för att åstadkomma kontinuitet i planeringen.

Den årliga planeringen sker efter de principer som fastlagts genom 1978 års riksdagsbeslut om nytt statsbidragssystem för grundskolan m m (prop 1977/78:85, UbU 1977/78:21, rskr 1977/78:260) och tillgår på följande sätt:

Med utgångspunkt i uppgifter om antalet skolpliktiga elever i kommunen och deras åldersfördelning gör skolstyrelsen upp en plan över det beräknade

antalet grundskolelever vid höstterminens början. Planen insänds senast den 1 mars till länsskolnämnden. I denna anges hur skolstyrelsen avser att fördela eleverna på skolenheter och årskurser. Länsskolnämnden fastställer senast den 1 april antalet basresurser för varje skolenhet i en kommun under det kommande redovisningsåret. Ansvaret för grundskolans planering är således i första hand en kommunal angelägenhet. Länsskolnämndens ansvar och uppgift är att medverka till att den kommunala skolorganisationen blir ändamålsenlig samt besluta om statsbidragets storlek. SÖ sammanställer uppgifterna från länsskolnämnderna till anslagsframställning för grundskolan.

6.4.2 *Specialskolan*

Specialskolans organisation m m har tidigare redovisats i kapitel 4.

Specialskolorna är statliga. Skolornas styrelser har möjlighet att inom givna ramar påverka den enskilda skolans verksamhet. De kommunala skolstyrelserna står däremot utanför specialskolornas verksamhet, även om en viss kontakt uppnås genom att kommunens skolchef är ledamot av styrelsen. Länsskolnämnden i de län där specialskola finns beslutar om den årliga dimensioneringen samt har vissa uppgifter beträffande personalen vid specialskolan. Nämndens befattning med den långsiktiga planeringen består av utlåtanden i de ärenden SÖ eller regeringen och riksdagen beslutar.

Frågor om specialskolan behandlas f n av integrationsutredningen. I delbetänkandet (SOU 1979:50) Huvudmannaskapet för specialskolan har utredningen bl a föreslagit ett fortsatt statligt huvudmannaskap för specialskolan.

6.4.3 *Särskolan*

Enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda skall landstingskommun bereda psykiskt utvecklingsstörda som är bosatta inom landstingskommunen undervisning, vård och omsorger i övrigt, i den mån annan inte drar försorg härom.

Undervisning av psykiskt utvecklingsstörda meddelas i särskola. Särskolan omfattar förskola, skola för grundundervisning (grundsärskola), träningsskola eller yrkesskola eller flera av dessa skolformer.

Landstinget upprättar plan för ordnandet av omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda. I planen skall upptas de inrättningar som behövs. Plan för verksamheten i vad avser särskolor, inackorderingshem för särskolelever och elevhem fastställs av SÖ för en tid av högst fem år. SÖ fastställer också ändringar i denna del av planen att gälla för återstoden av nämnda tid. SÖ får helt eller delvis överlåta sin befogenhet på länsskolnämnden i vad avser ändring av planen.

I plan anges elev- eller upptagningsområde och beräknat antal platser eller klasser för varje inrättning. Elevområde skall i regel vara detsamma för grundsärskola och träningsskola. Mera betydande ändring av inrättning eller tillhörande markområde får ej göras utan SÖ:s tillstånd. SÖ får efter samråd med socialstyrelsen helt eller delvis överlåta på länsskolnämnden att godkänna särskola och ge nämnda tillstånd. Så sker beträffande grundsär-

skola, träningsskola (friliggande eller anknuten till grundskola) och yrkesskola (friliggande eller anknuten till gymnasieskola).

Anslagsframställningen för särskolan utarbetas av SÖ med utgångspunkt i den fastställda planen. I budgetpropositionen upptas kostnaderna för särskolan under socialdepartementets huvudtitel.

Särskolan har en speciell ställning inom undervisningsväsendet, då den sorterar under socialdepartementet. Den kommunala skolstyrelsen har normalt inget att skaffa med särskolan, även om landstingskommun har möjlighet att överlämna ledningen av särskola på den kommunala skolstyrelsen. Lokalintegration med kommunens skolor förekommer däremot på många håll. Även i dessa fall står dock särskolan i regel under sin egen styrelse, omsorgsstyrelsen.

Länsskolnämnderna har, som tidigare nämnts, uppgifter i samband med godkännande av vissa skoltyper. Dessutom handhar länsskolnämnderna vissa frågor om tjänster och tjänstgöring för rektorer, studierektorer, lärare m fl.

Omsorgskommittén utreder frågor som gäller omsorgerna för psykiskt utvecklingsstörda, psykotiska barn och flerhandikappade. Kommittén har behandlat frågan om särskolans huvudmannaskap i en promemoria (DsS 1979:10) Undervisning av psykiskt utvecklingsstörda.

6.4.4 *Sameskolan*

Sameskolans organisation m m har tidigare redovisats i kapitel 4.

Länsskolnämnden i Norrbottens län beslutar om intagning av elever i sameskolan och bestämmer till vilken sameskola varje elev skall hänvisas. Antalet elever uppgick läsåret 1978/79 till 155 och beräknas 1979/80 uppgå till 167.

Sameutredningen har i sitt betänkande SOU 1975:99 diskuterat sameskolans framtid. De samiska utbildningsfrågorna har senare tagits upp av en särskild arbetsgrupp för samefrågor. I en promemoria (DsU 1978:5) Administration och ledning av samisk utbildningsväg redovisas gruppens överväganden och förslag. De i promemorian presenterade förslagen har remissbehandlats och bereds f n inom utbildningsdepartementet.

6.4.5 *Gymnasieskolan*

Ur en lång rad beslut rörande gymnasieskolan kan utläsas en strävan att dimensionera gymnasieskolan så att alla ungdomar som slutar grundskolan skall kunna få en utbildning, som motsvarar vars och ens önskemål och behov. Fördelningen av utbildningsplatser på olika studievägar måste emellertid också avvägas mot arbetslivets efterfrågan, de utbildningsresurser som kan ställas till förfogande, befolkningsstruktur m m.

Utbudet av gymnasial utbildning kommer därför att variera kraftigt från kommun till kommun. Utbudet i mindre kommuner påverkas också av vad närbelägna större komuner kan erbjuda.

6.4.5.1 Långsiktig planering

Den långsiktiga planeringen av gymnasieskolan är en uppgift för SÖ och åvilar i huvudsak dess planeringsavdelning (P). Byrå P 1 handlägger allmänna och principiella frågor rörande utbildningens organisation, struktur och ekonomi samt samordnar utbildningsplaneringen med annan samhällsplanering. Byrån gör också översiktliga utredningar som underlag för långtidsbedömningar. Byrå P 2 handlägger frågor rörande inrättande av ny gymnasieskola, ny gymnasieskolenhet eller ny studieväg vid skolenhet i kommun, sammanläggning av skolenheter, skolenhets upphörande samt organisationen inför lokalbehovsprövning.

De långsiktiga dimensionerings- och lokaliseringsbesluten för gymnasieskolan sker dels i beslut om organisation inför lokalbehovsprövning, dels i samband med de årliga organisationsbesluten. Beslut om organisation inför lokalbehovsprövning kan avse enskild studieväg, en av skolenheterna i en kommun eller (vanligast) kommuns totala organisation.

6.4.5.2 Årlig planering

Arbetet med att bestämma gymnasieskolans dimensionering inför ett visst läsår sker i två steg. I ett första skede utarbetar SÖ utan direkt medverkan av länsskolnämnder och skolstyrelser förslag till total dimensionering av gymnasieskolan. Detta sker som ett led i arbetet med den årliga anslagsframställningen. Nästa steg utgörs av detaljplaneringen av skolorganisationen för det kommande läsåret, som sker i samverkan mellan skolstyrelser, länsskolnämnder och SÖ.

Planeringsprocessen för det läsår som började i juli 1979 sammanfattas i figur 6.1, vilken hämtats ur RRV:s PM (1977-06-14) Kartläggning av gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens ekonomiska och organisatoriska planering.

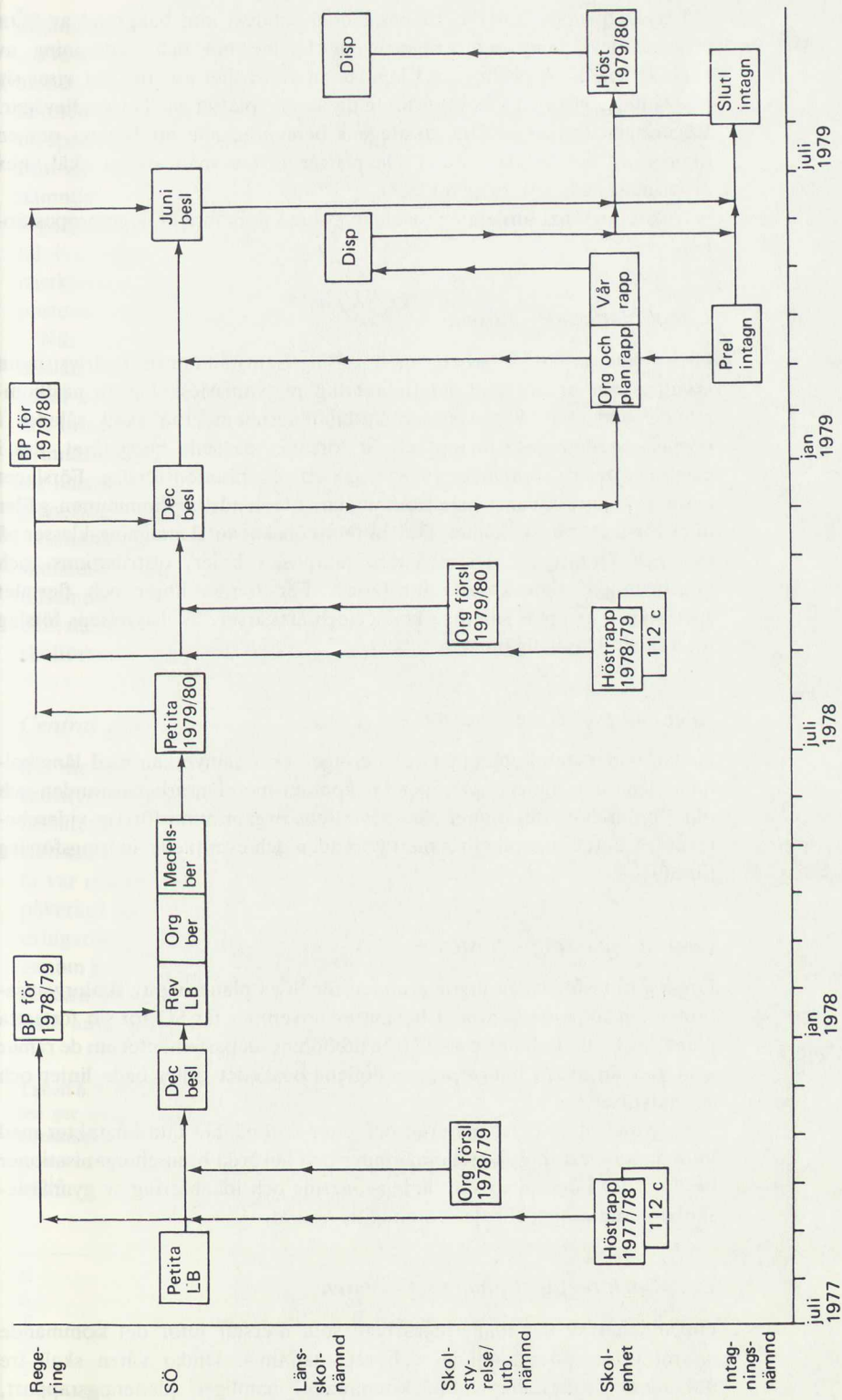
Central planering

I SÖ:s arbete med anslagsframställningen beaktas riksdagens och regeringens ställningstaganden och uttalanden i olika sammanhang, information om verksamheten vid landets gymnasieskolor, arbetsmarknadsstatistik, verkets egna utredningar och analyser m m. I anslagsframställningen redovisar SÖ underlag för statsmaktens ställningstaganden till hur utbildningspolitikens olika mål i görligaste mån bör uppfyllas.

Arbetet med anslagsframställningen för ett visst budgetår, t ex 1979/80 börjar inom SÖ drygt ett och ett halvt år före det aktuella budgetårets början dvs hösten 1977.

Arbetet består i princip av tre steg:

- beräkning av antalet intagningsplatser och totala antalet elevplatser i gymnasieskolan samt fördelning av dessa på olika studievägar,
- beräkning av den erforderliga volymen undervisningstimmar och behovet av viss personal samt
- beräkning av kostnaderna för denna undervisningsvolym.



Figur 6.1 Budgetering och planering av gymnasieskolan för 1979/80.

I budgetpropositionen beräknas medelsbehovet mot bakgrund av SÖ:s anslagsframställning samt regeringens förslag om och bedömning av verksamhetens utveckling. SÖ lämnas en viss frihet att, om det visar sig nödvändigt, göra en viss omfördelning av elevplatser mellan studievägar. Regeringen brukar begära riksdagens bemyndigande att besluta om en ökning av det totala antalet elevplatser i den mån starka skäl, t ex arbetsmarknadsskäl, talar för det.

Någon regional fördelning av elevplatserna görs inte i budgetpropositionen.

Lokal planering – hösten

Oberoende av SÖ:s arbete med anslagsframställningen bedrivs inom kommunerna arbete med detaljplanering av gymnasieskolan för nästkommande budgetår. Skolstyrelserna/utbildningsnämnderna skall således i början av september knappt ett år före det aktuella budgetåret, dvs i exemplet ovan i september 1978, lägga ett organisationsförslag. Förslaget avser gymnasieskolan i hela kommunen. För landstingskommunen gäller dock förslaget per skolenhet. Det omfattar önskat antal intagningsklasser på tre- och fyraåriga linjer, tvååriga teoretiska linjer, distributions- och kontorslinjen samt konsumtionslinjen. För övriga linjer och flertalet specialkurser upptas samtliga klasser och årskurser. Skolstyrelsens förslag insänds till länsskolnämnden.

Regional planering – hösten

Redan under den kommunala planeringen sker samverkan med länsskolnämnden, som under september tar kontakt med länsarbetsnämnden och olika branschorganisationer. Skolstyrelsens organisationsförslag vidarebefordras i slutet av september med yttranden och eventuella ändringsförslag till SÖ.

Central planering – hösten

Organisationsförslagen utgör grunden för SÖ:s planering av skolorganisationen det följande läsåret. I början av november får SÖ för sin fortsatta planering ett underhandsbesked från utbildningsdepartementet om de ramar som kan förutses i budgetpropositionen. Beskedet gäller både linjer och specialkurser.

På grundval av detta material och efter i allmänhet täta kontakter med kommuner/landsting, länsskolnämnder och berörda branschorganisationer beslutar SÖ i december om dimensionering och lokalisering av gymnasieskolans studievägar för det kommande läsåret.

Lokal och regional planering – våren

Huvuddelen av det planeringsarbete som återstår inför det kommande läsåret utförs på kommunal och regional nivå. Under våren skall tre dokument färdigställas inom kommunen, nämligen planeringsrapport,

organisationsrapport och vårrapport.

Planeringsrapporterna grundas på elevernas val av grenar, varianter och ämnen i högre årskurser. Dessa sammanställs på skolenheterna. Parallellt härmed gör intagningsnämnderna en preliminär intagning till årskurs 1 och till specialkurser på grundval av ansökningar den 1 mars. Intagningen utgår från den organisation som framgår av SÖ:s decemberbeslut. Intagningsnämnden upprättar tillsammans med skolstyrelse/utbildningsnämnd en *organisationsrapport* över intagningen. På rapporten anges beräknat elevantal i intagningsklasserna på studievägar, som förutsätts bli anordnade nästkommande läsår. Rapporten insänds tillsammans med planeringsrapporterna till länsskolnämnden senast den 1 april.

När planerings- och organisationsrapporterna görs, sker ett samspel mellan skolenheter/styrelser, länsskolnämnd och länsarbetsnämnd. Man söker komma överens om var de utbildningar skall förläggas, som inte har fått tillräckligt många elever i varje kommun med gymnasieskola. Sedan gymnasieskolorganisationen i länet på detta sätt samordnats, vidarebefordrar länsskolnämnderna omkring den 20 april organisationsrapporterna och planeringsrapporterna till SÖ med eget yttrande.

Sedan eleverna fördelats på linjer, grenar, varianter och specialkurser, gör skolledningen en preliminär plan, den s k *vårrapporten*. Denna insänds tillsammans med eventuell dispensansökan den 30 april till länsskolnämnden, där den granskas. Länsskolnämnderna har enligt 8 kap 16 och 18–21 §§ skolförordningen rätt att utfärda dispenser om särskilda skäl föreligger.

Central planering – våren

SÖ meddelar i månadsskiftet maj/juni ändringsbeslut med anledning av skolstyrelsens/utbildningsnämndens önskemål om förändringar i decemberbeslutet samt med beaktande av eventuella nya förutsättningar. SÖ för statistik över dessa ändringar. Denna visar att förändringarna under tidigare år var relativt små. Under de senaste åren har dock ändringarna märkbart påverkat fördelningen av eleverna på olika studievägar. De största förändringarna har gällt naturvetenskaplig linje och tvåårig teknisk linje, vilka genom junibeslutet fått färre elevplatser än i decemberbeslutet, samt fyraårig teknisk linje, samhällsvetenskaplig linje och social linje, vilka fått betydligt ökat antal platser. Detta framgår av nedanstående tabeller.

Tabell 6.1 Differensen mellan juni- och decemberbesluten för 1976/77–1978/79. Tabellen ger ändrat antal platser samt ändringens storlek i procent av antalet platser i decemberbeslutet

Linje	1976/77		1977/78		1978/79	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
N	– 300	3,5	– 519	6,3	– 672	8,1
S	+ 330	7,4	+ 471	10,0	+ 858	17,3
T	+ 240	3,5	+ 851	12,0	+ 678	8,3
So	+ 285	3,1	+1410	15,2	+1950	19,0
Te	– 585	16,6	– 375	14,9	– 105	4,7

Ett annat sätt att utnyttja SÖ:s statistik är att beräkna de olika utbildningarnas frekvenstal i december och i juni. Frekvenstalet anger hur många intagningsplatser en utbildning har i procent av det totala antalet intagningsplatser.

Tabell 6.2 Jämförelse av vissa utbildningars frekvenstal i december- och junibesluten

Linje	1976/77		1977/78		1978/79	
	Dec	Juni	Dec	Juni	Dec	Juni
N	9,8	9,4	9,6	8,7	9,1	8,0
S	5,2	5,5	5,4	5,8	5,4	6,1
T	7,9	8,2	8,3	9,0	9,0	9,3
So	10,5	10,8	10,7	12,3	11,3	12,8
Te	4,1	3,4	2,9	2,4	2,4	2,2

De stora förändringarna ligger inom linjerna N, S, T, So och Te, där ökningar och minskningar i stort sett åtminstone t o m 1976/77 kompenserat varandra. Därför har frekvenserna för huvudgrupperna av utbildningar ändrats obetydligt. Sålunda får de tre- och fyraåriga linjerna drygt 34 procent av intagningsplatserna, de tvååriga mera allmänna linjerna ca 18 procent och de tvååriga yrkesinriktade linjerna ca 48 procent. Under de båda senaste åren har dock frekvensen av de yrkesinriktade utbildningarna minskat något från december- till junibeslutet; 1977/78 från 48,2 till 47,5 procent och 1978/79 från 48,1 till 47,2 procent. Om intagningen på de direkt grundskoleanknutna specialkurserna om minst ett år inkluderas blir frekvenstalet för de yrkesinriktade utbildningarna ca 52 procent och de andra i motsvarande grad lägre.

Av tabell 6.2 kan också utläsas, hur SÖ:s organisationsbeslut i december påverkats av föregående läsårs junibeslut.

SÖ för ingen statistik över hur många ansökningar om förändringar av decemberbeslutet som avslås. Enligt SÖ:s egen uppskattning rör det sig om ett litet antal, endast fem à tio procent.

Planering under pågående läsår

Även under sommaren och pågående läsår kan förändringar i organisationen behöva göras, t ex beroende på att vissa elever ändrar sina val, några flyttar från orten, andra kommer till, nyintagning sker i augusti eller att en del elever inte infinner sig till undervisningen. Detta betyder ytterligare avsteg från decemberbeslutet.

Skolenheten sammanställer i september dels höstrapporten om ämnen och studievägar, dels uppgifter om klasser och elever (blankett 112 c).

Höstrapporten, som avser förhållandena per den 15 september, sänds via skolstyrelse/utbildningsnämnd till länsskolnämnden, som jämför den med vårrapporten och tar ställning till eventuella dispensansökningar. Länsskolnämndens granskning kan anses utgöra en kontroll av att statsmaktens beslut om dimensionering inte åsidosätts. Nämnden vidarebefordrar rapporten i

slutet av oktober till SÖ, som använder den bl a i arbetet med anslagsfram-ställningen och för lärarberäkningar.

Uppgifter om klasser och elever (blankett 112 c) sänds direkt från skolstyrelsen till SÖ i slutet av september. Uppgifterna utnyttjas av SÖ bl a som underlag för kommande års organisationsbeslut och skolplanering.

Under löpande år kan förändringar i skolorganisationen vidtas med hänsyn till arbetsmarknadens svängningar. Det sker dels genom att icke utnyttjade platser tas i anspråk, dels genom det bemyndigande regeringen har att öka det totala antalet elevplatser, om t ex arbetsmarknadsskäl talar härför. Under höstterminen 1978 medgav SÖ sålunda kommunerna rätt att av denna anledning själva starta nya klasser upp till ett visst antal.

Specialkurser kortare än ett år kan startas när som helst under läsåret vid tidpunkt, som skolans styrelse bestämmer. Kommunerna har också möjlighet att anordna korta yrkesinriktade kurser och specialkursen Studievägar och arbetsliv för elever som inte valt eller inte intagits på reguljär gymnasieskolutbildning. Sådana kurser brukar börja först ett stycke in på terminen. Länsskolnämnden beslutar om anordnandet av kurserna efter kontakt med länsarbetsnämnden samt olika bransch- och fackorganisationer.

6.4.5.3 Sammanfattning

Ovanstående redogörelse visar, att fastställandet av gymnasieskolans årliga organisation är en lång process, i vilken kommunala och statliga, såväl regionala som centrala myndigheter deltar. I stort sett är det skolstyrelsernas/utbildningsnämndernas uppgift att framlägga förslag, länsskolnämndernas att yttra sig över förslagen och SÖ:s uppgift att besluta. Kommunerna kan endast besluta om hur antalet tilldelade intagningsklasser inom olika linjer skall fördelas mellan olika skolenheter. För den landstingskommunala gymnasieskolan beslutar SÖ om varje skolenhets organisation.

6.4.6 *Kommunal och statlig vuxenutbildning*

Vuxenutbildningen enligt förordningen (1971:424) om kommunal och statlig vuxenutbildning motsvarar utbildningen enligt läroplanerna för grundskolans högstadium och gymnasieskolan. Vuxenutbildningen omfattar dessutom särskild yrkesinriktad utbildning.

Vuxenutbildning anordnas dels av kommun eller landstingskommun (kommunal vuxenutbildning), dels av staten (statlig vuxenutbildning). Skolstyrelsen är styrelse för kommunal vuxenutbildning som kommunen anordnar och i förekommande fall även för statlig vuxenutbildning i kommunen. Utbildningsnämnden är styrelse för kommunal vuxenutbildning som landstingskommun anordnar.

6.4.6.1 Kommunal vuxenutbildning

Kommun får anordna vuxenutbildning, om SÖ medger det. Vilka kurser som skall anordnas inom kommunal vuxenutbildning bestäms av styrelsen för utbildningen inom vissa centralt fastställda ramar och utifrån av SÖ fastställd

förteckning över läroplaner. Antalet grundskolkurser har hittills inte varit begränsat. Däremot bestäms undervisningsvolymen för gymnasieskolkurser samt särskild yrkesinriktad utbildning, jämte riktlinjer för fördelning av dessa, årligen av riksdagen. Kurser i yrkesinriktad utbildning får anordnas först efter samråd med arbetsmarknadens parter. För att anordna vissa specialkurser med motsvarighet i gymnasieskolan fordras SÖ:s medgivande i varje särskilt fall.

Landstingskommuns vuxenutbildning får endast omfatta kurser som motsvarar den utbildning som landstingskommuns gymnasieskola kan omfatta.

Central planering

Inom SÖ beräknas volymen undervisningstimmar för grundskolkurser, gymnasieskolkurser och den särskilda yrkesinriktade utbildningen inför kommande budgetår. Beräkningarna bygger på tidigare långtidsbedömningar (för en femårsperiod), vilka revideras med hänsyn till SCB:s statistik över antal elever samt uppgifter från kommunerna om hur undervisningstimmarna fördelats under pågående år. Riktlinjer från utbildningsdepartementet beaktas. I budgetpropositionen beräknas medelsbehovet under förslagsanslaget Bidrag till kommunal vuxenutbildning m m.

Lokal planering

Planeringen för sådana kurser som skall starta under hösten samma år börjar i de flesta kommuner redan vid årets början. Förordningen om kommunal vuxenutbildning ger noggranna besked om det antal elever som fordras för att en kurs skall få igångsättas. Förordningen anger även den reduktion av timantalet som skall göras, om elevantalet understiger vissa angivna gränser. Sjunker elevantalet ännu mera, skall frågan om kursens bibehållande underställas länsskolnämnden. Detta är normalt nämndens enda formella kontakt med det årliga planeringsarbetet.

I mars-april upprättar skolledningen tillsammans med lokala företrädare för arbetsmarknadens parter höstens kursprogram. Detta fastställs av skolstyrelsen. Vecka 10 sänds en detaljerad statistik över den pågående undervisningen till SCB.

Under juli och augusti sker intagningen till höstterminens kurser. Intagning kan också göras när som helst under året beroende på när kurserna startar.

I månadsskiftet augusti/september börjar i allmänhet höstterminens kurser och därefter startar planeringsprocessen inför kommande vårtermin på samma sätt som tidigare beskrivits.

6.4.6.2 Statlig vuxenutbildning

Statliga skolor för vuxna (SSV) för riksrekryterande vuxenutbildning finns i Norrköping och Härnösand. Utbildningen omfattar kurser som motsvarar grundskolans högstadium och gymnasieskolan. På försök kan även kurser inom särskild yrkesinriktad utbildning anordnas efter beslut av SÖ i varje

särskilt fall.

Undervisningen bygger på en kombination av muntlig undervisning under periodvis återkommande kurser vid skolorna och självstudier i form av brevskolekurser på hemorten, s k varvad undervisning. Vid skolan i Norrköping anordnas även enbart brevundervisning.

Planering och dimensionering av statlig vuxenutbildning sker i samband med det årliga arbetet med anslagsframställningen, varvid skolorna via resp skolstyrelse inger sina önskemål till SÖ. Planeringen av den statliga vuxenutbildningen ligger alltså hos SÖ. Det kommunala och det regionala statliga inflytandet är obetydligt. Komvux-utredningen har nyligen sett över undervisningen vid statens skolor för vuxna (DsU 1979:12).

6.4.7 *Samplanering av gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och AMU*

Betydande likheter finns mellan gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen samt AMU vad avser utbildningsutbudets karaktär och elevunderlag. Det finns därför anledning att granska i vilken utsträckning det förekommer samplanering mellan dessa utbildningsformer.

Som vi tidigare redovisat, svarar SÖ för planering på *riksplanet* för gymnasieskolan. Däremot styr SÖ inte avvägningen mellan de olika kurserna inom vuxenutbildningen. Övergripande samplanering förekommer endast i begränsad omfattning vad gäller ramplaneringen av AMU. AMS avgör kursutbudet under löpande budgetår (jfr kapitel 8).

På *regional nivå* deltar länsskolnämnderna endast i planeringen av gymnasieskolan. Nämnderna kan alltså f n inte författningsmässigt medverka till någon regional samplanering av gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. I fråga om AMU medverkar representant för länsskolnämnden, oftast länsskolinspektören, som vice ordförande i kursstyrelsen, varigenom vissa möjligheter till samordning med gymnasieskola kan anses föreligga.

På *lokal nivå* sker planeringen för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen vid skilda tidpunkter. I allmänhet inskränker sig samplaneringen till att avse sambruk av lokaler och utrustning samt i viss mån lärare enligt SÖ:s anvisningar. Någon samplanering med AMU sker sällan till stor del beroende på AMU:s speciella karaktär.

6.4.8 *Kommunal högskoleutbildning*

Central förvaltningsmyndighet för högskolan är UHÄ i fråga om statlig och SÖ i fråga om kommunal högskoleutbildning. I en rad frågor samverkar UHÄ och SÖ. Regional myndighet inom de sex högskoleregionerna är regionstyrelsen.

Kommunal högskoleutbildning finns av två slag: kommunal och landstingskommunal. I det förra fallet utgörs den lokala styrelsen av kommunens skolstyrelse, i det senare fallet av landstingskommunens utbildningsnämnd.

Kommunal högskoleutbildning anordnas vid en eller flera skolenheter med gymnasieskola i kommun eller landstingskommun. Skolenhetens rektor

är ledare för den kommunala högskoleutbildning som är förlagd till enheten. Sådan kommunal högskoleutbildning, som utgör sjuksköterskeutbildning, kan anordnas vid särskild skolenhet.

Varje kommunal högskolenhets styrelse upprättar ett planeringsförslag för det kommande året. Efter yttrande av resp regionstyrelse sammanställer SÖ förslagen och sänder dem vidare till UHÄ som utarbetar anslagsframställningen. I budgetpropositionen ges förslag till planeringsramar uttryckta i antal elever för olika utbildningslinjer samt statsbidrag.

För allmänna utbildningslinjer och påbyggnadslinjer gäller ramarna de skilda högskolorna. För lokala och individuella linjer samt enstaka kurser gäller ramarna däremot regionerna, vilkas styrelser efter riksdagsbeslutet har att fördela anslaget mellan högskolorna inom regionen. De kommunala huvudmännen svarar för driftkostnaderna i övrigt.

Planering, dimensionering och lokalisering av kommunal högskoleutbildning är alltså en uppgift för de statliga utbildningsmyndigheterna på central nivå och regionstyrelsenivå. Länsskolnämnderna har ingen direkt befattning med planeringen.

Huvudmannaskapskommittén ser f n över den kommunala högskoleutbildningen bl a i vad avser huvudmannaskapet och den centrala tillsynsfunktionen. Även lärartjänstutredningen behandlar frågor som berör den kommunala högskolan.

6.4.9 *Enskilda skolor*

De statsunderstödda privatskolor, som avses i privatskolförordningen (1967:270), är numera endast sex till antalet. Tre av dem är externatskolor, nämligen Franska skolan i Stockholm samt Göteborgs högre samskola och Sigrid Rudebecks gymnasium i Göteborg. De övriga tre är internatskolor, nämligen Fjellstedtska skolan i Uppsala, Lundsbergs skola i Storfors och Restenässkolan i Ljungskile.

SÖ fastställer efter ansökan av privatskolans styrelse vilka av de studievägar, som finns upptagna i läroplan för gymnasieskolan, som skall finnas vid privatskolan. Privatskolor på samma ort bör samarbeta för att erbjuda eleverna ett lämpligt urval. SÖ kan bestämma att elever från viss kommun har företräde vid intagning i privatskola. Regeringen fastställer för vilka studievägar statsbidrag skall utgå vid resp skola.

Privatskolans planering, lokalisering och dimensionering är huvudsakligen en uppgift för SÖ. Den ekonomiska redovisningen går direkt mellan skolan och SÖ utan att behandlas av kommunal skolstyrelse eller länsskolnämnd.

Riksinternatskolor inrättas efter medgivande av regeringen och omfattar de skolformer och studievägar som regeringen medger. F n bedrivs undervisning vid två sådana skolenheter, nämligen Grännaskolan och Sigtunastiftelsens humanistiska läroverk. Sigtunaskolan har internatverksamhet. Sigtunastiftelsen, Sigtunaskolans AB och staten har träffat preliminärt avtal om riksinternatskolverksamheten i Sigtuna.

Ledningen av riksinternatskolorna utövas av särskilt utsedda styrelser. Budgetförslag och ekonomisk redovisning går direkt till SÖ. Statsbidrag utgår till skolverksamheten efter samma grunder som till kommunala

gymnasieskolor. Privatskolförordningen gäller i stora delar också riksinternatskolorna.

En utredning har tillsatts hösten 1979 med uppgift att se över skolor med annan huvudman än stat och kommun.

6.4.10 *Överväganden och förslag*

Många frågor om dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar påverkas av arbetet inom andra offentliga utredningar. Vi finner därför ingen anledning att nu föreslå några ändringar när det gäller *specialskolan, särskolan, sameskolan* och *enskilda skolor*. En ökning av antalet enskilda skolor skulle dock innebära en ökad administrativ belastning. Vi berör *den kommunala och statliga vuxenutbildningen* endast i vad avser samplanering med gymnasieskolan och AMU. I övrigt redovisar vi inte några förslag rörande dessa utbildningsformer, då de behandlas av komvux-utredningen.

När det gäller *grundskolans* planering hänger den, som tidigare redovisats, nära samman med det nya statsbidragssystem som infördes den 1 juli 1978. Då dessa bestämmelser hittills varit i kraft endast drygt ett år och deras effekt ännu ej utvärderats, finner vi inte heller här anledning att nu föreslå någon ändring beträffande grundskolan. Dessutom bör noteras att ansvaret för grundskolans planering redan nu i huvudsak ligger hos kommunerna.

Som tidigare nämnts, prövar huvudmannaskapskommittén bl a frågan om det centrala myndighetsansvaret för den *kommunala högskolan*. UHÄ har i sin anslagsframställning för budgetåret 1979/80 redovisat de problem, som ett delat centralt myndighetsansvar för högskolan medför speciellt i vad avser samplanering mellan statlig och kommunal högskoleutbildning. Den s k decentraliseringsgruppen har i betänkandet (DsU 1979:1) En decentraliserad högskola ansett det angeläget att ersätta nuvarande uppdelning av planeringsansvaret mellan SÖ och UHÄ med en "situation där den centrala planeringsfunktionen är organiserad på samma sätt för hela högskoleområdet".

De problem som f n är förknippade med ett splittrat centralt myndighetsansvar för högskolan talar enligt vår uppfattning för att UHÄ bör ha tillsynsansvaret även för den kommunala högskoleutbildningen. Ett överförande från SÖ till UHÄ av det centrala myndighetsansvaret kan ske oberoende av hur huvudmannaskapsfrågan kommer att lösas.

Gymnasieutredningen ser över *gymnasieskolan*. Utredningen arbetar emellertid med ett längre tidsperspektiv. Vi anser det därför både möjligt och önskvärt att redovisa vissa förslag till förändringar i vad avser formerna för beslut om dimensionering och planering av gymnasieskolan. Dessa förslag kan genomföras redan inom ramen för den nuvarande utbildningsorganisationen.

6.4.10.1 Vissa utgångspunkter

Gymnasieskolplaneringen bör tillgodose krav på enkelhet, snabbhet, flexibilitet och hänsynstagande till lokala förhållanden. En sådan inriktning av gymnasieskolplaneringen har understrukits av statsmakten genom olika

beslut och uttalanden på senare tid. Så har riksdagen våren 1979 förordat ett ökat lokalt och regionalt inflytande över planeringen av gymnasieskolutbildningen. Syftet är att skapa möjligheter att bättre och snabbare än nu möta nya behov och tillgodose efterfrågan på olika typer av gymnasieskolutbildning samt att därmed bättre utnyttja de ramar som riksdag och regering anger.

Ett ökat lokalt och regionalt ansvar för gymnasieskolplaneringen måste emellertid vägas mot ett centralt, statligt ansvar för vissa övergripande planeringsfrågor, främst individernas önskemål om gymnasieskolutbildning, arbetsmarknadens behov och efterfrågan samt de utbildningsresurser som samhället kan ställa till förfogande. Kravet på en likvärdig tillgång till gymnasieskolutbildning i olika regioner i landet måste också tillgodoses. Vidare måste krav på ett mångsidigt utbildningsutbud ställas upp. Den totala dimensioneringen och inriktningen av gymnasieskolorganisationen i landet måste därför även i framtiden beslutas av statsmakten.

Statsmaktens styrning och inriktning av gymnasieskolutbildningen i landet sker främst genom anslagsbeviljningen och genom olika direktiv till främst den centrala utbildningsmyndigheten. Dess planeringsuppgifter beträffande gymnasieskolan bör i fortsättningen så långt möjligt koncentreras till övergripande planeringsfrågor och inte som nu också avse detaljbeslut om gymnasieskolans årliga organisation i varje enskild kommun. SÖ:s uppgifter bör i huvudsak vara att förse regering och riksdag med det underlag som fordras för de övergripande och långsiktiga besluten om gymnasieskolans inriktning och dimensionering. Vidare bör SÖ ha till uppgift att ta fram sådana beslutsramar, som dels skapar förutsättningar för ett ökat lokalt och regionalt inflytande över gymnasieskolplaneringen, dels så långt möjligt tillgodoser statsmaktens beslut om dimensionering av och fördelning på olika studievägar inom gymnasieskolan.

Som framgått tidigare, sker gymnasieskolans årliga planering f n i stor utsträckning centralt, vilket innebär en kraftig arbetsbelastning på SÖ. Den nuvarande planeringsprocessen har också en lång rad andra nackdelar:

- Organisationen kan inte snabbt anpassas till ändrade önskemål om utbildning från eleverna eller den lokala arbetsmarknaden.
- Besked om kommande läsårs definitiva organisation når skolorna sent i förhållande till den planeringstid skolorna behöver inför ett nytt läsår.
- Planeringsrutinen försvårar ett effektivt utnyttjande av de ramar riksdag och regering anger.
- Nuvarande rutin ställer stora krav på skolorna, som har att årligen insända flera utförliga organisationsrapporter till länsskolnämnden och SÖ.
- De detaljerade bestämmelserna om elevområden gör att intagningsnämnderna får en stor mängd dispensfall att behandla från elever, som av olika skäl önskar studera vid en annan gymnasieskolenhet än den till vilken de hör.

6.4.10.2 Gymnasieskolans årliga organisation

I syfte att dels komma till rätta med här redovisade nackdelar, dels föra bort detaljbeslut från den centrala statliga skoladministrationen föreslår vi att den

nuvarande planeringsprocessen förändras och förenklas. I detta skede av översynsarbetet begränsar vi oss dock till att i huvudsak behandla på vilken nivå besluten om gymnasieskolans årliga organisation bör fattas. Erforderliga förslag till förändringar och förenklingar i själva planeringssystemet bör utvecklas senare i den ordning som regeringen finner lämplig.

En rutin för fastställande av gymnasieskolans årliga organisation bör bl a mot bakgrund av i det föregående redovisade utgångspunkter så långt möjligt uppfylla följande krav:

1 De utbildningspolitiska målen skall kunna förverkligas, vilket bl a innebär krav på likvärdig tillgång till utbildning i olika regioner och en total gymnasieskolorganisation, som så nära som möjligt motsvarar statsmaktens beslut om dimensionering och fördelning på olika utbildningslinjer och kurser.
2 Utbildningsutbudet bör så långt möjligt balanseras mellan samhällets och arbetsmarknadens behov, elevernas efterfrågan och tillgängliga resurser.
3 Rutinen skall främja en ändamålsenlig hushållning med resurser, däri inbegripet bästa möjliga utnyttjande av befintliga resurser i fråga om lokaler och utrustning.
4 Skolhuvudmännen har behov av trygghet i planering och snabba besked om de statliga besluten. Beslut om en kommuns gymnasieskolorganisation måste därför fattas tidigare än f n.
5 Beslut om organisationen i de enskilda kommunerna bör decentraliseras för att bättre kunna anpassas till regionala och lokala förhållanden, dvs ges ökad flexibilitet.
6 Beslutsprocessen bör av resursskäl vara sådan, att en samplanering med den kommunala vuxenutbildningen och AMU blir möjlig.
7 Beslutsmodellen bör vara sådan, att en central kunskap finns om gymnasieskolans dimensionering och lokalisering.

Med utgångspunkt i våra direktiv och med beaktande av beslut och uttalanden från riksdag och regering har vi främst övervägt två alternativa beslutsnivåer när det gäller gymnasieskolans dimensionering och lokalisering:

1 Beslut om de enskilda kommunernas gymnasieskolorganisation fattas på regional nivå (länsnivå) inom vissa centralt fastställda planeringsramar.
2 Kommunerna beslutar själva om sin gymnasieskolorganisation. För att den totala organisationen så långt möjligt skall överensstämma med den statsmakten fastställt, måste i detta fall anges vissa ramar, inom vilka kommunerna äger rätt att själva bestämma organisationen.

För att illustrera hur en gymnasieskolplanering byggd på regionala resp lokala beslut skulle kunna gå till har vi skisserat två planeringsmodeller för en förändrad gymnasieskolplanering.

Alternativ 1

Med utgångspunkt bl a i befintlig gymnasieskolorganisation och med beaktande av statsmaktens riktlinjer för gymnasieskolans dimensionering och fördelning på studievägar anger SÖ varje läns dimensionering så, att det sammanlagda antalet intagningsplatser i gymnasieskolan i hela landet överensstämmer med statsmaktens beslut.

Inom de planeringsramar som SÖ fastställt för länet fördelar länsskolnämnden sedan intagningsplatserna på länets gymnasieskolkommuner. Nämnden skall därvid tillse att de riktlinjer för gymnasieskolans dimensionering och fördelning på olika studievägar som anges i länsramen slår igenom i kommunernas gymnasieskolorganisation.

Sedan preliminär intagning av elever skett, bör kommunerna kunna begära vissa ändringar i organisationen för att utbudet bättre skall anpassas till de sökandes önskemål. I föreliggande alternativ bör länsskolnämnden ha rätt att inom vissa ramar själv besluta om sådana förändringar. Om en kommuns önskemål inte skulle rymmas inom dessa ramar, bör SÖ:s medgivande inhämtas för en ändring av beslutet.

Alternativ 2

Huvudmannen, dvs kommunen/landstingskommunen, får utan ansökan inrätta alla klasser och studievägar, som funnits inrättade närmast föregående läsår under förutsättning att klasserna fylls i tillräcklig grad.

Huvudmannen får utan ansökan öka redan inrättade studievägar upp till vissa frekvenstal, antingen de riksfrekvenser, som anges i SÖ:s långtidsbedömning, eller regionala frekvenstal. Detta sker efter samråd med t ex berörda kommunala förvaltningar och organisationer.

Vid nyetablering av studieväg och vid ökning utöver den fria marginal, som angetts ovan, gör huvudmannen ansökan hos länsskolnämnden och SÖ. Länsskolnämnden bedömer ansökan efter kontakt med länsarbetsnämnden. SÖ fattar beslut efter samråd med länsskolnämnden.

Ett system för indragning av klasser, som inte är tillräckligt fyllda, erfordras i detta alternativ.

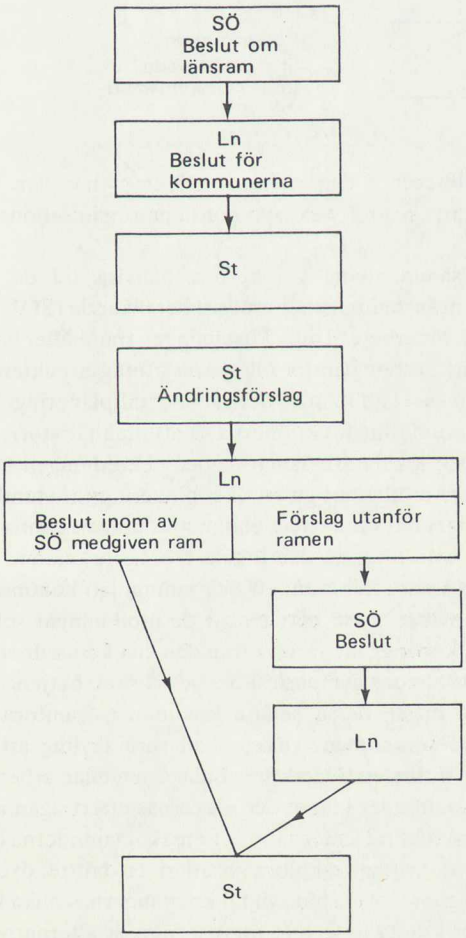
De redovisade alternativen illustreras grafiskt i det följande (figurerna 6.2 och 6.3). En bedömning av hur dessa båda alternativ uppfyller de krav som uppställdes i början av detta avsnitt görs i det följande.

Alternativ 1 bör i jämförelse med alternativ 2 leda till att *den totala gymnasieskolorganisationen* i landet bättre kommer att överensstämma med den av riksdagen fastställda. Det kommer dock i detta avseende förmodligen att fungera sämre än vad som gäller f n, där en enda myndighet, SÖ, har att tillse att dimensioneringen och fördelningen på olika studievägar blir den avsedda. Emellertid visar den statistik över SÖ:s ändringsbeslut, som presenterats i avsnitt 6.4.5.2, att SÖ medgett avsevärda avvikelser från de ursprungliga planeringstalen. För t ex läsåret 1978/79 har SÖ tillåtit inrättandet av 65 nya intagningsklasser på So-linjen utöver decemberbeslutet, som grundas på underhandsbesked om regeringens förslag till riksdagen om dimensionering och fördelning på studievägar. SÖ har här stått inför

dilemmat att antingen utestänga en stor mängd ungdomar från gymnasieskolan eller låta kommunerna inrätta de klasser, som av olika skäl visat sig lättast att anordna. Avvikelsen från den fördelning på studievägar, som fastställs av riksdagen, är således betydande redan i dag.

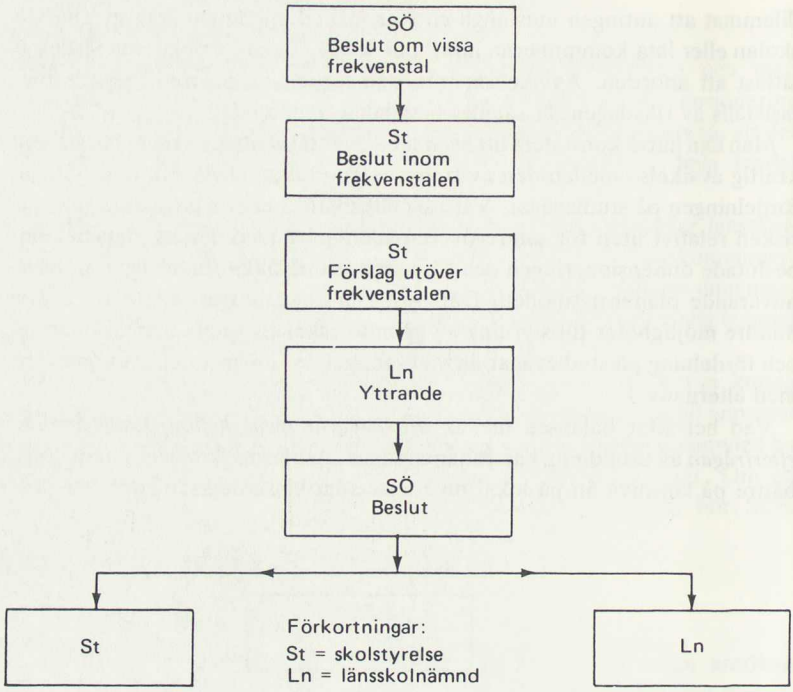
Man kan alltså konstatera att även med en total central styrning blir det en kraftig avvikelse mellan den av statsmakten eftersträvade och den slutliga fördelningen på studievägar. Vare sig alternativ 1 eller alternativ 2 väljs är risken relativt liten för sämre överensstämmelse med den av statsmakten beslutade dimensioneringen och fördelningen på olika studievägar än med nuvarande planeringsmodell. Däremot kan det antas att alternativ 2 ger mindre möjligheter till styrning av gymnasieskolans totala dimensionering och fördelning på studievägar än vad som gäller i nuläget och även jämfört med alternativ 1.

Vad beträffar balansen mellan *arbetsmarknadens behov och elevernas efterfrågan* av utbildning kan följande sägas. Arbetsmarknadens behov följs bättre på länsnivå än på lokal nivå, eftersom länsarbetsnämnden har den



Förkortningar:
St = skolstyrelse
Ln = länsskolnämnd

Figur 6.2 Beslut om gymnasieskolans organisation, alternativ 1.



Figur 6.3 Beslut om gymnasieskolans organisation, alternativ 2.

bästa överblicken i denna fråga. Däremot har den lokala nivån större möjlighet att genom t ex syo-konsulentorganisationen känna elevernas behov.

I detta sammanhang vill vi bl a hänvisa till de överväganden som sysselsättningsutredningen gjort i sitt betänkande (SOU 1979:24) Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Utredningen framhåller nödvändigheten av att på olika sätt ta mer hänsyn till sysselsättningsaspekten i utbildningsplaneringen. Den anser att man då det gäller detaljplaneringen bör sträva efter att decentralisera beslutsfunktionerna så att man får större anknytning till den regionala och lokala arbetsmarknaden. Utredningen förutsätter därför att det skall vara möjligt att ge ett ökat planeringsinflytande till länsskolnämnderna. Därigenom skulle man enligt utredningen kunna få genomslag för de variationer som finns på den lokala arbetsmarknaden.

Det finns i vissa fall inom ett och samma län kommuner med helt skilda strukturer, vilket också betyder att de utbildningar som efterfrågas av de studerande kommer att variera från den ena kommunen till den andra. I de fall då en kommuns gymnasieskola också skall betjäna en eller flera andra kommuner, måste dessa senare kommuner framföra sina önskemål till gymnasieskolkommunen, vilken skall vara skyldig att se till att samtliga kommuners intressen tillgodoses. Balansen mellan arbetsmarknadens behov i samtliga kommuner i länet och elevernas efterfrågan av utbildning bör då kunna uppnås lättare i alternativ 1. Länsskolnämnderna har vid sitt beslut om en kommuns gymnasieskolorganisation en bättre överblick och därmed bättre möjligheter att ta hänsyn till kommunernas olika karaktär. Alternativ 1 har därför i detta avseende försteg framför alternativ 2.

Vad beträffar *resursanvändningen* är risken större att undervisningen startar med för små klasser, dvs med en större organisation än erforderligt, om beslutet ligger på lokal nivå. En lokal beslutsrätt över gymnasieskolorganisationen torde kunna fungera i ett skede då gymnasieskolan expanderar. Däremot kan problem av olika karaktär dyka upp den dag då organisationen måste reduceras på grund av att årskullarna minskar. Antalet 16-åringar ökar från 108 500 år 1978 till nästan 124 000 år 1980. Fr o m år 1982 sker sedan en successiv minskning till drygt 108 000 år 1985. De två därpå följande åren sker en ökning med 6 000 per år, varefter antalet sjunker till ett minimum på knappt 98 000 år 1992. Ett lokalt planeringsansvar förutsätter därför att planeringssystemet kompletteras med centrala och troligen rätt detaljerade regler för hur organisationen skall reduceras för att undvika felaktig dimensionering och en ineffektiv resursanvänding. Problemet med effektivt resursutnyttjande hänger för övrigt samman med statsbidragssystemets nuvarande utformning. Statsbidragets storlek bestäms nämligen automatiskt av skolorganisationens volym men är nästan oberoende av i vilken grad klasserna är fyllda. Alternativ 1 ger således fördelar i fråga om en effektiv resursanvändning så länge nuvarande statsbidragssystem för gymnasieskolan gäller.

Beträffande *beslutsprocessens* tidsåtgång är alternativ 1 något mer tidskrävande än alternativ 2. I samband härmed kan framhållas, att det slutliga organisationsbeslutet skulle kunna fattas tidigare, om den definitiva intagningen av eleverna grundades på höstterminsbetyget i årskurs 9. SÖ har inbjudit till försöksverksamhet med en sådan anordning, som skulle innebära att intagningsproceduren kunde påbörjas 1 1/2 månad tidigare än vad som nu är fallet. Det definitiva beslutet om ett kommande läsårs organisation borde då kunna vara klart i mitten av april i stället för som nu i början av juni, vilket skulle ge skolenheterna en välbehövlig längre planeringsperiod.

Ett ytterligare krav på beslutsprocessen för gymnasieskolans organisation är att den skall ge möjlighet till en *samplanering med den kommunala vuxenutbildningen och AMU.* Inget av alternativen löser helt frågan om samplanering mellan de gymnasiala utbildningarna, men alternativ 1 har vissa fördelar. Detta alternativ underlättar en samordning med AMU eftersom AMU-programmet fastläggs på länsnivå. I alternativ 2 har kommunen större inflytande över gymnasieskolplaneringen och därför större möjligheter att samordna med den kommunala vuxenutbildningen. Problemet i detta fall är AMU.

Beträffande kravet på *decentralisering* kan vi konstatera, att båda alternativen innebär en överflyttning av beslut från SÖ till länsskolnämnden resp skolstyrelsen.

En samlad bedömning av de två alternativen talar enligt vår mening för att beslut om gymnasieskolans årliga planering bör fattas av länsskolnämnderna. De skäl som främst talar för detta är önskemålet att få en gymnasieskolorganisation, som så nära som möjligt stämmer överens med statsmaktens beslut om gymnasieskolans inriktning och dimensionering. Vi har bl a pekat på att vissa problem uppkommer om gymnasieskolorganisationen i landet skulle behöva reduceras. En statlig myndighet torde ha bättre förutsättningar än enskilda kommuner att medverka till erforderliga avvägningar inom en region. Om den lokala beslutsnivån skall vara förenlig med en effektiv

resursanvändning även vid en reduktion av gymnasieskolorganisationen krävs en annan teknisk utformning av alternativ 2 än den vi här skisserat eller ett förändrat statsbidragssystem för gymnasieskolan (jfr kapitel 7). Dessutom vill vi framhålla sambandet mellan organisationsbeslut och kostnadseffekter.

Då gymnasieskola inte finns i alla kommuner kräver planeringen oftast en samverkan mellan olika kommuner. Samplanering mellan olika gymnasieskolkommuner krävs också för sådana studievägar, som täcker stora upptagningsområden. Även detta krav på planeringssamverkan talar för att länsskolnämnden bör vara beslutsinstans.

Den avvägning av gymnasieskolorganisationen som måste ske mellan olika intressenters krav och önskemål – elever, kommuner, arbetsmarknadens parter m fl – talar också för att beslutet bör ligga på en nivå, som ger så bra överblick som möjligt över olika skiftande och ofta motstridiga intressen. Även detta talar enligt vår mening för alternativet 1.

Enligt vår bedömning bör således ett förändrat planeringssystem för gymnasieskolan utgå från att beslut om gymnasieskolans årliga organisation fattas av länsskolnämnderna. Vid våra överväganden har vi då förutsatt att en kommande översyn av planeringssystemet skall resultera bl a i att handläggningstiderna för organisationsbesluten blir betydligt kortare än f n. Vidare bör systemet utformas så att man verkligen åstadkommer önskad flexibilitet. Samtidigt bör möjligheter skapas att göra lokala anpassningar av organisationen inom de ramar statsmakten anger.

I detta syfte föreslår vi att planeringssystemet utformas så att även kommunernas inflytande över gymnasieskolplaneringen i viss mån tillgodoses. Länsskolnämndens beslut om gymnasieskolans organisation i en kommun bör därför ges en ramkaraktär.

Detta innebär att nämnden fastställer vissa kommunramar när det gäller antalet intagningsplatser normalt fördelade på grupper av studievägar (t ex tre- och fyraåriga linjer, tvååriga teoretiska linjer resp övriga tvååriga linjer och näraliggande specialkurser). För vissa mindre frekventa utbildningar måste beslutet dock avse bestämd linje eller kurs.

Inom den angivna ramen och i förekommande fall med beaktande av länsskolnämndens riktlinjer beträffande dimensionering och fördelning på studievägar fastställer kommunen gymnasieskolorganisationen i detalj, dvs den slutliga fördelningen på linjer och kurser för det aktuella läsåret. Frågan om nyetablering av studieväg skall dock alltid underställas länsskolnämnden för beslut.

Om det efter den preliminära intagningen visar sig att den fastställda gymnasieskolorganisationen inte motsvarar elevernas önskemål och/eller arbetsmarknadens behov skall kommunen i första hand försöka tillgodose dessa genom förändringar av organisationen inom den givna ramen. Om detta inte är möjligt, skall kommunen hos länsskolnämnden kunna begära utökad ram. Kommun, som inte behöver utnyttja sin ram, skall anmäla även detta till länsskolnämnden.

6.4.10.3 Gymnasieskolans långsiktiga organisation

F n gäller enligt 7 kap 6 § skolförordningen att beslut om nya gymnasieskolorter och nya skolenheter fattas av SÖ. Ett beslut om en ny gymnasieskolort/gymnasieskolenhet måste enligt vår mening ses som en del av den långsiktiga planering, som SÖ föreslås behålla. Organisationsbesluten bör därför i detta fall alltjämt fattas av SÖ. Detsamma bör gälla även vid mer genomgripande omorganisationer av en kommuns gymnasieskola.

6.4.10.4 Elevområden för gymnasieskolan

Enligt skollagen skall för varje kommuns/landstingskommuns gymnasieskola finnas elevområde. Elevområde skall omfatta den kommun/landstingskommun som handhar skolans förvaltning. Om så fordras för att åstadkomma en ändamålsenlig organisation av skolväsendet, skall i elevområde även ingå en eller flera andra komuner/landstingskommuner eller delar därav. Länsskolnämnden beslutar om elevområden. Till ledning för länsskolnämndernas beslut utarbetar SÖ (byrå P 1) ett beslutsunderlag.

I kommunens/landstingskomunens gymnasieskola mottas – bland de inträdessökande, som fyller inträdesfordringarna – i första hand de som tillhör skolans elevområde samt de för vilka skolan eljest av särskilda skäl är den mest lämpliga.

I praktiken har det visat sig att många elever begär och beviljas dispens från elevområdestillhörigheten. Vi föreslår därför ett förenklat system för fastställande av elevområden enligt följande riktlinjer:

1 Länsskolnämnden beslutar om elevområden för studievägar inom det egna länet utom för mer lågfrekventa utbildningar.
2 För lågfrekventa utbildningar skall hela riktet vara elevområde. Intagning för varje sådan utbildning verkställs av den intagningsnämnd, som tilldelas denna uppgift.

Vidare bör undersökas möjligheten att ge sökande elevområdestillhörighet hos den gymnasieskolenhet, som ur kommunikationssynpunkt är lämpligast i det enskilda fallet.

6.5 Skolbyggnadsfrågor

Med skolbyggnadsfrågor avses frågor om lokalbehov, lokalutformning, statsbidragsgivning samt utvecklingsarbete. Olika slags utbildningar skall ha tillgång till de lokaler, som erfordras för en ändamålsenlig undervisning enligt gällande läroplaner. Långsiktiga organisationsbeslut läggs till grund för en prövning av behovet av lokaler. Ett lokalprogram bildar underlag för bl a skissritningar. Statsbidragsgivningen är den sista fasen i handläggningen av ett skolbyggnadsärende före upphandling och byggstart.

6.5.1 *Nuvarande handläggningsordning*

För handläggning av skolbyggnadsärenden gäller i bilaga 2 uppräknade förordningar, kungörelser och brev. I bilaga 3 anges i sammanfattning

handläggningsordning och beslutsnivåer för olika skolformer och skolbyggnader samt investeringsbidragens ändamål och storlek.

SÖ handlägger skolbyggnadsärenden för grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, den kommunala högskoleutbildningen, sjöbefälsskolan, AMU, folkhögskolan och specialskolan. Med skolbyggnader avses även elevhem. Ansvaret för skolbyggnadsfrågor på SÖ åvilar byrå P 3.

SÖ ger ut skriftserien SKOLHUS som bl a innehåller anvisningar om handläggningsrutiner, lokalnormer och rapporter av olika slag.

6.5.1.1 Organisationsbeslut

I samtliga fall av skolbyggnadsinvesteringar är det huvudmannen för skolan som skall utreda skolorganisationen, dvs skolenheternas och skolanläggningarnas storlek och förläggning. Beträffande grundskolan fastställer kommunen organisationen i samråd med länsskolnämnden. För övriga skolformer, utom AMU, fastställer SÖ organisationen på förslag av huvudmannen. Huvudman, som ansöker om bidrag till elevhem, utreder lokalbehovet. SÖ fastställer sedan behovet och beviljar bidraget.

6.5.1.2 Lokalbehovsprövning

Lokalnormer för grundskola, integrerad särskola (grundskolan) samt vissa gymnasieskollinjer finns publicerade i SÖ:s skriftserie SKOLHUS. För övriga linjer och specialkurser i gymnasieskolan samt övriga skolformer ger SÖ på annat sätt råd och anvisningar till vägledning vid bedömning av lokalbehov.

För grundskola och integrerad särskola fastställer kommunen lokalbehovet i enlighet med SÖ:s anvisningar. För övriga skolformer fastställer SÖ lokalbehovet, som för undervisningslokaler uttrycks i ett antal kvadratmeter nettogolvarea. Den behovsprövade nettogolvarean bildar underlag för beräkning av bidragsunderlaget och statsbidragets storlek. För elevhem anges lokalbehovet i antal platser.

6.5.1.3 Lokalnormer

Från statsbidragssynpunkt är lokalnormerna maximital som inte får överskridas. Syftet är bl a att åstadkomma hushållning med allmänna medel. En omfördelning av areor mellan olika lokaler och lokalgrupper kan dock göras.

Lokalnormen är emellertid inte bara en maximinorm utan också en miniminorm. I en skolanläggning som byggs i enlighet med SÖ:s totala nettogolvarea för en viss organisation (utan kommunala tilläggsareor) finns en garanti för att undervisningen kan bedrivas i enlighet med läroplanens intentioner. Det förutsätter att normerna kontinuerligt ses över och revideras vid behov.

Många kommuner gör emellertid tillägg till lokalprogrammet för annan kommunal verksamhet än skolan, t ex fritidsgård, en ökad gymnastikhall eller kommundelsbibliotek.

6.5.1.4 Skissgranskning

Alla skolbyggnadsprojekt, utom undervisningslokaler för grundskolan, skall obligatoriskt skissgranskas av SÖ. Kommunen kan dock frivilligt låta SÖ skissgranska även grundskoleprojekt.

Skissgranskningens syfte är att ge råd och synpunkter på byggnadens funktion och ekonomi. Vid granskningen diskuteras bl a tomtens disponering, storlek och utformning samt tillfartsvägar. I förekommande fall behandlas lämpligt utnyttjande av befintliga lokaler. Planlösningen studeras med beaktande av god funktion och ändamålsenligt utformade utrymmen för de aktiviteter som byggnaden skall betjäna. Skissgranskningen avslutas med ett skriftligt utlåtande från SÖ.

6.5.1.5 Statsbidragsgivning

Som underlag för bidragsgivningen gör SÖ årligen en angelägenhetsgradering av aktuella skolbyggnadsobjekt. Den baseras på uppgifter från varje kommun om de enskilda objekten och deras prioritet samt en prioritetsordning från länsskolnämnden avseende samtliga objekt inom länet.

Statsbidragsgivningen är sista fasen i handläggningen av ett skolbyggnadsärende före upphandling och byggstart. Länsskolnämnden och länsarbetsnämnden yttrar sig i varje enskilt ärende innan statsbidragsbeslut fattas. Regelmässigt får skolbyggnadsprojekt inte påbörjas förrän beslut om statsbidrag har meddelats av SÖ.

Den övervägande delen av skolbyggnadsbidragen tilldelas undervisningslokaler för grundskolan och gymnasieskolan.

Vid ansökan om statsbidrag skall kommunen till SÖ insända en redovisning av de beräknade kostnaderna. Innan statsbidrag beviljas bedömer SÖ kostnadernas skälighet. För permanenta skollokaler sker bedömningen av kostnaderna genom en jämförelse med bidragsunderlaget. Enligt statsbidragsförordningen får den beräknade kostnaden i princip ej överstiga bidragsunderlaget. Om särskilda skäl föreligger kan dock en mindre avvikelse godtas.

6.5.2 *Investeringsbidrag*

6.5.2.1 Investeringsramar

Riksdagen beslutar årligen om en investeringsram för skolbyggnadsinvesteringar. Investeringsramen fördelas sedan i allmänhet i en del som står till SÖ:s disposition och en mindre del (ca fem procent) som står till regeringens disposition. Den årliga investeringsramen för skolbyggnadsverksamheten är begränsad. Efterfrågan överstiger vida medelstillgången.

För att underlätta en mer långsiktig planering ger regeringen SÖ tillstånd att lämna kommuner besked om inplacering av skolbyggnadsobjekt inom givna planeringsramar för de fyra år som följer närmast efter det aktuella budgetåret. Syftet med planeringsramarna är bl a att genom en långsiktig planering främja ett förbilligande av skolbyggnader.

Under senare år har riksdagen utöver den ordinarie investeringsramen av

arbetsmarknadsskäl ofta skjutit till medel för extraramar. De möjliggör att även vissa skolbyggnadsprojekt, som inte ryms inom den ordinarie ramen, kan förverkligas tidigare än vad som förutsatts i planeringen.

Med syfte att främja arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan byggnadsarbeten, efter förslag från SÖ och beslut av regeringen, även få igångsättas trots att de ej ryms inom den ordinarie investeringsramen. Statsbidrag inryms då i följande budgetårs investeringsram.

Genom reglering av investeringsramarnas ändamål och storlek kan staten bl a prioritera de utbildningar och skolobjekt som är angelägna av utbildningspolitiska skäl. Även arbetsmarknadspolitiska skäl beaktas vid bedömningen. Staten har dessutom i investeringsramarna ett styrmedel för de kommunala investeringarna.

Regleringar av skolinvesteringarna kommer emellertid i vissa fall i konflikt med kommunala intressen. Den begränsade tilldelningen av medel till skolbyggen gör att kommunerna många gånger inte kan bygga skolor vid den tidpunkt då behov föreligger. Att tilldelningen för skolans behov sker utan tillräcklig hänsyn till annat byggande, framför allt bostäder, försvårar samordningen. Vidare kan byggkostnaderna öka genom att större projekt måste etappindelas.

6.5.2.2 Skolbyggnadsbidraget

Investeringsbidrag för undervisningslokaler utgår till samtliga skolformer utom AMU, folkhögskolan och specialskolan. Som huvudman svarar staten för alla kostnader i fråga om specialskolan. Folkhögskolan har ett schabloniserat driftbidrag, som även innehåller ett kapitalkostnadsbidrag. Förutom schablonbidraget kan folkhögskolor få lån till 55 procent av kostnaderna för byggnadsarbeten, vilket även gäller fritidslokaler, internat och lärarbostäder. För AMU svarar staten för hyreskostnaderna. Inom gymnasieskolan kan förutom investeringsbidrag även utgå hyresbidrag för utbildning inom industri och hantverk. SÖ beslutar om samtliga investeringsbidrag. Länsskolnämnden beslutar om hyresbidrag för utbildning för industri och hantverk eller för sjömän i gymnasieskolan.

Statsbidrag till byggnadsarbeten inom viss kommunal utbildning kan utgå med 35–80 procent av bidragsunderlaget. I realiteten är dock bidraget ca 36 procent av bidragsunderlaget, vilket beror på att kommunernas skattekraft ökat sedan nu gällande bestämmelser tillkom.

Den totala kostnaden för en skolanläggning – produktionskostnaden – överstiger regelmässigt bidragsunderlaget. Till hela produktionskostnaden räknas nämligen utvändiga arbeten (t ex ledningar, trädgård, vägar och parkering), speciella inredningar, lokaler för andra ändamål än skolans, möbler och inredning samt utrustning m m. Beräknat på den totala kostnaden torde statsbidraget i genomsnitt i landet utgöra ca 20 procent. Kostnader utöver statsbidrag finansieras med lån – i vissa fall kan bostadslån komma i fråga – kommunalskattemedel eller fonderade medel.

Förutom till undervisningslokaler utgår statsbidrag till anordningar för rörelsehindrade elever. Vid behov kan bidrag utgå till hörselteknisk utrustning. Även dessa bidrag beslutas av SÖ.

SÖ beslutar också om investeringsbidrag och i vissa fall hyresbidrag till

elevhem för elever i grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala högskoleutbildningen. Antalet sådana ärenden har varit ringa under senare år.

6.5.3 *Utveckling, rådgivning och service*

Skolbyggnaden är en pedagogisk resurs, som måste utvecklas liksom andra pedagogiska instrument och stå i samklang med dessa. Under många år byggdes skollokaler i huvudsak efter en statisk modell där klassrum förlades efter varandra i en lång korridor i ett par, tre våningar. Därutöver fanns ett antal specialsalar placerade på motsvarande sätt.

Under de senaste 15 åren har det i flera kommuner prövats andra utformningar av skolbyggnaden. Enplansbyggnader för såväl låg- och mellanstadieskolor som högstadieskolor har ersatt flervåningsbyggnader. Lokalsambandens och lokalutformningens betydelse för undervisningen har uppmärksammats. Nya förutsättningar har skapats för såväl en mer ämnesintegrerad undervisning som undervisning i varierande gruppstorlekar.

Nya läroplaner och en utökad kommunal försöksverksamhet har under 1970-talet lett till en utveckling mot en friare och mer decentraliserad planering av skollokaler. Utvecklingsarbetets form och innehåll har förändrats i takt med det ökade intresset för befintliga skollokalers anpassning till nya arbetssätt och ett, i högre grad än tidigare, integrerat skolbyggande. Dessutom har en medvetenhet om läroplanernas pedagogiska och sociala intentioner blivit viktiga faktorer såväl i utvecklingsarbetet som vid utformningen av skolmiljön. I den kommunala handläggningen av skolbyggnadsärenden har medbestämmande i samrådsgrupper brutit den tidigare expertdominansen. Centrala anvisningar har förenklats och avlösts av servicematerial med syfte att ge kunskap och skapa debatt.

6.5.3.1 Nuvarande verksamhet

SÖ:s utvecklingsarbete inom skolbyggnadsområdet fick fastare form i mitten av sextiotalet. År 1964 beslöt riksdagen (SU 1964:113, rskr 1964:258) att skolbyggnadsfrågor skulle inordnas i SÖ:s reguljära verksamhet. Vad gäller utvecklingsarbetet förutsattes att SÖ i sin granskning av skolbyggnadsärenden utvecklade kontakterna med specialistorgan på det byggnadstekniska området och utnyttjade de erfarenheter som härigenom stod att vinna.

SÖ:s nämnd för utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet (SNUS) bildades 1966 som ett samrådsorgan med byggandets intressenter. Nämndens uppgift är att biträda SÖ med råd och förslag i frågor om skolanläggningars funktion samt i frågor av teknisk och ekonomisk natur i samband med skolbyggande. Samtidigt inrättades en utvecklingsgrupp inom SÖ:s byrå för skolanläggningar (nuvarande byrå P 3). Utvecklingsarbetet bedrivs i samverkan med SÖ:s övriga arbetsenheter samt med hjälp av särskilt tillkallad expertis. Dessutom samarbetar byrån regelbundet med pedagogiska utvecklingsblock, lärar- och skolledarorganisationer, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet samt byggforskningsinstitutet, byggstandardiseringen m fl. Internationellt samarbete pågår dels mellan de

nordiska länderna, dels inom OECD:s organ för skolbyggnadsfrågor. I samband med statens planverks kontinuerliga översyn av Svensk Byggnorm fungerar SÖ som samrådsorgan och remissinstans beträffande föreskrifter, råd och anvisningar som berör skolbyggnadsområdet.

Skolbyggnadsbyråns rådgivnings- och servicefunktion består av dels allmänt inriktad informationsverksamhet, dels konsultering i enskilda byggnadsärenden.

Den allmänna informationen sker numera i första hand genom utgivning av den tidigare nämnda publikationen SKOLHUS. I denna publiceras normer och planeringsunderlag för olika skolformer och utbildningsvägar samt rapporter och utredningar om bl a skolornas fysiska miljö. Skyddsanvisningar som "Gas i skolan", "Brandskydd i skolor och elevhem" och "Skyddsfrågor i skolan" ges ut som separata häften i serien.

Under det senaste året har ett antal böcker utgetts i SKOLHUS-serien med olika teman som "SIA-skolans lokalbehov" och "Skolhus som bäst".

6.5.3.2 Central rådgivning och service

För att belysa nuvarande omfattning av central rådgivning och service på skolbyggnadsområdet redovisar vi i det följande dels skolbyggnadsärendenas antal under en femårsperiod i kommuner av olika storlek, dels vissa erfarenheter av den frivilliga skissgranskningen för grundskolan under budgetåret 1977/78.

Skolbyggnadsärenden med statsbidrag 1973/74–1977/78

Nedanstående tablå visar antalet skolbyggnadsprojekt inom grundskolan som erhållit statsbidrag under budgetåren 1973/74–1977/78. Samtliga byggnadsärenden som avser nybyggnader, om- och tillbyggnader samt anordningar för rörelsehindrade elever är medräknade.

	1977-01-01		
	Kommuner med mindre än 15 000 innevånare	Kommuner med mer än 15 000 innevånare	Stockholm, Göteborg och Malmö
Antal kommuner	128	146	3
Antal byggnadsärenden 73/74–77/78	210	667	63
Antal byggnadsärenden per kommun under femårsperioden	1,6	4,6	21

Av materialet framgår att de mindre kommunerna har ett skolbyggnadsärende vart tredje år och de större kommunerna ungefär ett ärende per år. Spridningen är stor mellan olika kommuner. Ett 20-tal kommuner har under

denna femårsperiod haft mer än tio skolbyggnadsärenden. Lika många kommuner har inte haft något byggnadsärende med statsbidrag. Byggnadsarbetena kan enbart eller gemensamt omfatta lokaler för såväl låg-, mellan- och högstadium som integrerad särskola i olika former. Även integrerade anläggningar är representerade med samordnade lokaler avsedda för förskola–skola och skola–fritid.

För gymnasieskolan behandlades under motsvarande tid 181 om-, till- och nybyggnadsärenden. I samband med byggnadsverksamhet för AMU genomfördes skissgranskning av 60 ärenden.

Frivillig skissgranskning

Under budgetåret 1977/78 beviljades statsbidrag till 173 olika skolbyggnadsobjekt för grundskolan. Av dessa hade 105 ärenden granskats officiellt, dvs avslutats med skrivelse från SÖ. Dessutom hade 19 ärenden granskats vid överläggningar utan att SÖ behandlat dem som formella ärenden. Sammanlagt 124 (ca 72 procent) av 173 ärenden hade alltså behandlats av SÖ på skissgranskningsstadiet. De granskade ärendena motsvarar 92 procent av bidragsunderlagen för skolbyggnadsverksamheten. I denna grupp ingår även ett mindre antal ärenden med integrerad särskola för vilka granskningen är obligatorisk.

Av återstående 49 ärenden, som inte diskuterats med SÖ under skissritningsstadiet, var 43 av ringa omfattning, framför allt klassrumspaviljonger, små kompletteringar vid befintliga skolor eller mindre ombyggnader, t ex för rörelsehindrade.

Behov av central rådgivning och service

Redovisningen av den frivilliga skissgranskningens omfattning visar att de flesta kommuner, som planerar byggnadsarbeten för grundskolan, utnyttjar SÖ:s rådgivning. En anledning till behovet av en samlad central rådgivning kan vara det fåtal skolbyggnadsobjekt av större omfattning som genomförs i en kommun under ett antal år. Kommunernas höga utnyttjande av den frivilliga skissgranskningen kan till en del också sammanhänga med statsbidragssystemets utformning. En frivillig skissgranskning hos SÖ innebär en förenkling av statsbidragsansökan (ritningar behöver ej medsändas) och kan därigenom uppfattas som en fördel inför statsbidragsgivningen.

De varierande förutsättningar som råder i varje byggnadsärende och den förhållandevis stora ekonomiska investering, som ett skolbygge utgör i en kommun, talar för att det finns ett visst behov av central eller regional service och rådgivning på skolbyggnadsområdet. Rutiner för planering och genomförande av själva byggandet finns i varje kommun. Endast ett fåtal kommuner torde dock ha tid och resurser att samla erfarenhet av alternativa planlösningar kombinerad med utvärdering och utveckling av skolbyggnadernas funktion.

6.5.4 *Överväganden och förslag*

Syftet med en central, statlig handläggning av skolbyggnadsverksamheten är

- att verka för en likvärdig utbildningsstandard vad avser den fysiska miljön i hela landet,
- att hävda statens utbildningspolitiska och samhällsekonomiska intressen inom skolbyggandet och
- att stödja det kommunala planeringsarbetet med hjälp av statlig kompetens inom området.

Som framgår av det föregående, är det kommunala skolbyggandet i hög grad reglerat av staten. Denna detaljreglering beror till stor del på utformningen av det nuvarande investeringsbidraget för skolbyggnader.

Kommunerna bör enligt vår uppfattning tilldelas ett väsentligt ökat ansvar för skolbyggnadsverksamheten i framtiden. En ändring av den nuvarande skolbyggnadsregleringen är därför nödvändig. Utgångspunkten för en sådan förändring bör vara en strävan att åstadkomma långtgående förenklingar i regelsystemet, som så långt möjligt minskar statens och SÖ:s befattning med skolbyggnadsfrågor. SÖ:s uppgifter bör i huvudsak begränsas till sådana utvecklingsuppgifter på skolbyggnadsområdet som sammanhänger med verkets ansvar för pedagogiskt utvecklingsarbete. En förändring i denna riktning förutsätter ett annat finansieringssystem för skolbyggnader.

6.5.4.1 Ett nytt finansieringssystem för skolbyggande

Inom regeringskansliet har en arbetsgrupp bl a på begäran av riksdagen sett över principerna för investeringsbidrag till skolbyggande. Arbetsgruppens förslag har redovisats i en promemoria (DsU 1979:15) Nya former för finansiering av skolbyggandet. Förslaget innebär att investeringsbidraget till skolbyggnader slopas och att något nytt bidrag inte bör införas. Den förändring i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, som förslaget innebär, förutsätts komma att beaktas i samband med överläggningar mellan stat och kommun om den kommunala ekonomin. Enligt arbetsgruppens mening finns det även fortsättningsvis behov av ett kontinuerligt forsknings- och utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet. Vidare finns behov av en rådgivnings- och serviceverksamhet bl a i form av frivillig skissgranskning. Förslaget har remissbehandlats och bereds f n i regeringskansliet.

Enligt nuvarande handläggningsordning behandlar SÖ alla skolbyggnadsärenden (utom för grundskolan) fyra gånger; organisationsbeslut, lokalbehovsprövning, skissgranskning och statsbidragsgivning. För grundskolan sker organisationsbeslut och lokalbehovsprövning inom och av kommunen. Skissgranskningen är frivillig. Ett nytt finansieringssystem för skolbyggande, oavsett hur det kommer att utformas, bör enligt vår mening resultera i att SÖ:s nuvarande befattning med statsbidragsgivningen kan upphöra. SÖ bör dock även fortsättningsvis ha viss kompetens och vissa resurser för utvecklingsuppgifter och rådgivningsverksamhet i anslutning härtill.

De utvecklingsuppgifter på skolbyggnadsområdet, som även fortsättningsvis bör ankomma på SÖ, bör främst beakta sambandet mellan undervis-

planering och skolbyggnadsplanering. Ett viktigt inslag härvid är att beakta nya och förändrade utbildningars krav på lokaler och lokalutformning. SÖ bör även kunna initiera och leda ett allmänt utvecklingsarbete i vad avser skolans fysiska miljö. SÖ bör bl a kunna utarbeta generella underlag och modeller som hjälpmedel samt lämna allmänna råd för den lokala skolbyggnadsplaneringen. Detta innebär att SÖ på olika sätt måste följa utvecklingen på skolbyggnadsområdet såväl nationellt som internationellt.

Utvecklingsarbetet bör lämpligen handhas av en utvecklingsgrupp inom SÖ. I fråga om dess organisatoriska placering hänvisas till kapitel 10. Gruppens storlek bör avgöras i det fortsatta översynsarbetet.

6.5.4.2 Förenklingar i nuvarande handläggningsordning

I avvaktan på beslut om ett nytt finansieringssystem för skolbyggande har vi skisserat vissa förenklingar i den nuvarande handläggningsordningen på skolbyggnadsområdet. Förslag till sådana förenklingar redovisas i det följande.

Lokalbehov – gymnasieskolan

Vi föreslår att kommun – efter det att SÖ beslutat om den långsiktiga organisationen – själv på basis av centralt utarbetat planeringsunderlag får rätt att fastställa lokalbehovet för aktuellt byggnadsobjekt.

Lokalbehov – särskolan

Den integrerade särskolans gymnasiala former (yrkesutbildning, yrkesträning och verksamhetsträning) saknar officiella lokalnormer. SÖ arbetar f n med en utredning om lokalbehovet. Vi föreslår att kommuner som planerar att integrera särskolan i gymnasieskolan själva får rätt att fastställa lokalbehovet, när erforderliga lokalnormer fastställts.

Lokalnormer

För undervisningslokaler anger lokalnormerna den area som behövs för att en ändamålsenlig undervisning skall kunna bedrivas enligt läroplanens intentioner. Den sammanlagda nettogolvarean för en viss given organisation bör ej underskridas. Enligt gällande förordning (1957:318) får nettogolvarean ej heller överskridas.

För grundskolan har kommunen i dag ansvar för utformningen av den samlade skoldagen. Nuvarande lokalnormer täcker lokalbehovet för de timplanebundna aktiviteterna. Enligt SIA-beslutet bör timplanebundna och icke timplanebundna aktiviteter varvas inom ramen för den samlade skoldagen. En kommun bör därvid kunna göra areatillägg för det egna lokalbehovet. Vi föreslår att de av staten angivna lokalnormerna bör betraktas som miniminormer för statens bidragsgivning. Kommunen bör således ha frihet att utöka arean på egen bekostnad.

För gymnasieskolan och den integrerade särskolan föreslår vi att vederbörande huvudman får möjlighet att göra de areatillägg som bedöms erforderliga utifrån lokala behov.

Skissgranskning

Skissgranskning har i nuvarande utformning dels en kontrollerande, dels en rådgivande funktion. Kontrollen avser i första hand över- och underdimensionering av skolareor. Det finns även en kostnadskontroll såtillvida att planlösningar som till sin utformning kan förväntas ge dyra byggkostnader påtalas för kommunen.

Resultatet av kommunens projektarbete i ett byggnadsärende beror i hög grad på hur den kommunala planeringsgruppen och arkitekten kan förena information, fakta, råd och synpunkter från referensgrupper, experter och konsulter av skilda slag. Samråd i ett tidigt skede i skolbyggnadsprocessen är av stor betydelse för god funktion och ekonomi i den färdiga skolbyggnaden.

Erfarenheterna av den frivilliga skissgranskningen för grundskolans byggnadsprojekt är goda. Vi föreslår därför att skissgranskningen görs frivillig även för övriga skolformer under kommunalt huvudmannaskap.

6.6 Stadigvarande undervisningsmateriel i gymnasieskolan

6.6.1 *Statsbidragets syfte*

För många av gymnasieskolans studievägar är etableringen förenad med betydande kostnader för den första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel. I synnerhet gäller detta de yrkesinriktade studievägarna.

Antalet sökande till sådana studievägar har ökat starkt sedan gymnasieskolan infördes. Nyetablering eller utökning av yrkesinriktade studievägar är därför önskvärd i flertalet gymnasieregioner. I detta sammanhang utgör bidraget en viktig stimulansfaktor.

6.6.2 *Gällande bestämmelser*

Till huvuddelen av gymnasieskolans studievägar/ämnen utgår statsbidrag till första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel enligt förordningen (1957:318) om statsbidrag till byggnadsarbeten inom viss kommunal utbildning. Viss förändring av bidragsbestämmelserna genomförs fr o m den 1 juli 1980.

För utbildningar inom jordbruk, trädgård och lanthushåll utgår statsbidrag till undervisningsmateriel för maskinundervisning enligt kungörelsen (1949:455) angående statsbidrag till anskaffning av maskiner m m vid vissa anstalter för lantbruksundervisning.

För skogsbrukets utbildning utgår statsbidrag till första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel enligt särskild förordning, som fastställs för varje budgetår (senast 1979-12-06). Statsbidraget utgår även för förhyrande av maskiner inom skogsbruket. Bidragen uppgår till 75 procent av kostnaderna.

De olika förordningarna, som i princip kan sägas ha samma uppbyggnad och syfte, har medfört att handläggningen i viss utsträckning varierar mellan de olika ärendegrupperna. Utgångspunkten för vår beskrivning är den förstnämnda förordningen om annat inte redovisas.

6.6.3 *Utrustningslista och plan*

För ämnen på studievägar, som har stor spridning, utfärdar SÖ i regel normalutrustningslistor. För ämnen på studievägar, som enbart förekommer på ett fåtal orter i landet, beräknas statsbidraget enligt en plan som SÖ godkänner. Med normalutrustning avses den uppsättning stadigvarande undervisningsmateriel som behövs för att undervisningen i ett ämne skall kunna bedrivas.

Normalutrustningens omfattning avgörs av utbildningsinnehållet enligt kursplan för resp ämne. Normalutrustningslistorna (motsvarande) utarbetas därför i regel parallellt med tim- och kursplanerna. I samband med detta arbete anpassas priserna till aktuellt kostnadsläge. Vid utfärdandet av en ny och omarbetad lista fastställs också ett högsta totalbelopp för den materiel som är upptagen på listan. Den utrustning som upptas i lista eller plan bildar underlag för beräkning av statsbidrag. Förteckningarna tjänar dessutom till ledning vid inköp och underhåll av materiel.

6.6.4 *Bedömning av nuvarande bestämmelser*

De årliga anslagen för statsbidrag till undervisningsmateriel inom gymnasieskolan är grundade på de av SÖ i anslagsframställning redovisade investeringsbehoven för samtliga studievägar.

Ansökan om statsbidrag till undervisningsmateriel inges till SÖ. De registreras på byrå P 3 och överlämnas till gymnasieskolbyråerna för utredning samt fastställande av om statsbidrag kan utgå och bidragsunderlagets storlek. Beslut om statsbidrag fattas därefter av byrå P 3. Bidraget får inte lyftas förrän undervisningen påbörjats. Eftersom materielen måste upphandlas och installeras innan undervisningen kan börja måste kommunerna förskottera statsbidragsandelen. Om utbildningen sedan inte kan börja vid den tidpunkt som var avsedd kan bidraget inte utbetalas. Det innebär att tiden från beslut om statsbidrag till dess bidraget utbetalas kan bli lång och variera från fall till fall. Detta i kombination med att huvudparten av bidragen tidigare utbetalades via länsstyrelserna medförde att den faktiska belastningen på anslaget var svår att överblicka. Statsbidrag som på ovan redovisade grunder beviljades under ett visst budgetår kunde således komma att tas i anspråk först året därpå eller senare. Efter den 1 juli 1979 utbetalas dock alla bidrag via SÖ. Detta torde komma att underlätta anslagsuppföljningen.

Som tidigare framhållits, studeras och förtecknas materielbehovet i samband med att kursplanen utarbetas. Därvid beräknas också kostnaden per klass vid total nyanskaffning. Till vägledning vid inköp samt för att möjliggöra samplanering och sambruk av materiel mellan olika klasser och studievägar anges för de integrerade yrkesinriktade ämnena nyttjandegraden av materielen i procent i utrustningslistan. Av procenttalet kan man direkt utläsa hur stor outnyttjad materielresurs som finns tillgänglig. Utöver ekonomiska och pedagogiska vinster har systemet med nyttjandegrad, som infördes samtidigt med gymnasieskolan, medfört förenklade rutiner för arbete med upphandlingsunderlag och beräkning av kostnader såväl i kommunerna som inom SÖ. Vid utredning av bidragsunderlagets storlek i

varje särskilt fall prövas, med utgångspunkt i gällande utrustningslista, hur mycket kompletterande materiel som behöver anskaffas då ny kurs, kurs med förändrat utbildningsinnehåll eller ytterligare klass skall anordnas. Vid beräkning av bidragsunderlaget görs alltid avdrag för användbar tillgänglig materiel för vilken statsbidrag tidigare utgått oavsett hur lång tid som förflutit sedan bidraget ursprungligen erhölls. Avgörande för kostnaden för en ny kurs/klass är således vilken utbildning som tidigare finns vid skolenheten och i vilken utsträckning materielen för denna kan utnyttjas. Fastställande av bidragsunderlaget kräver stora administrativa insatser då skolans organisation och befintlig materielsituation först måste studeras.

6.6.5 *Överväganden och förslag*

Det finns ett direkt samband mellan utbildningsinnehåll och utrustning. I läroplansarbetet måste bedömas vilken materiel som bör anskaffas för att stödja utvecklingen av ämnet i fråga och hur anskaffad materiel kan användas för att begränsa investeringskostnaderna.

Redovisade synpunkter talar för

- att förteckningar över önskvärd/nödvändig undervisningsmateriel bör utarbetas samtidigt med kursplanerna, oavsett om statsbidrag utgår eller ej, samt
- att kursplaner och materielförteckningar revideras i takt med ämnesmässig och teknisk utveckling.

Nuvarande bidragssystem för undervisningsmateriel med bl a avräkning av befintlig materiel som kan samutnyttjas kräver en väsentlig arbetsinsats på SÖ innan bidragsunderlaget kan fastställas. Bidrag utgår endast till första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel. Ersättning av försliten materiel och kompletteringar är f n en kommunal angelägenhet. Vi anser att bidragsgivningen i vad avser undervisningsmateriel till olika utbildningar ytterligare bör ses över i syfte att förenkla den administrativa handläggningen.

Riksdagen beslöt våren 1979 med anledning av propositionen (1978/79:95) om den kommunala ekonomin att investeringsbidraget för undervisningsmateriel skulle slopas för vissa teoretiska linjer men i övrigt bibehållas. I linje med riksdagsbeslutet år 1979 bör enligt vår mening övervägas möjligheterna att ytterligare begränsa bidragsgivningen till enbart sådana utbildningar, som ställer krav på kvalificerad och dyr utrustning och som således i första hand behöver ett stimulansbidrag. Därvid kan också bidragets storlek prövas i syfte att verkligen åstadkomma önskad stimulanseffekt. Möjligheterna att ändra bidragskonstruktionen i riktning mot mer schabloniserade bidrag, som har kvar eller förstärker stimulanseffekten men som ger en avsevärt förenklad statsbidragshantering, bör prövas. I samband med en översyn av bidragssystemet med här angiven inriktning bör man också pröva möjligheterna att låta länsskolnämnderna besluta om statsbidrag för undervisningsmateriel. Besluten kan då samordnas med besluten om gymnasieskolans årliga organisation.

6.7 Verksamhetsplanering

Utöver de övergripande planeringsformerna, som berörts i detta kapitel, finns det behov av en mer konkret och detaljerad planering på varje verksamhetsnivå inom skoladministrationen. En sådan verksamhetsplanering, som inkluderar en personalplanering, bör ske årligen och knyta an till budgetarbetet. Den skall ha sin utgångspunkt i den övergripande och långsiktiga planeringen samt planeringen för olika utbildningsformer. På detta sätt knyter den samman olika planeringsaktiviteter och överför dessa till en konkret verksamhetsinriktning som underlag för beräkning av personalbehov och behov av övriga resurser för de närmaste åren. Verksamhetsplaneringen bör uppfylla vissa generella krav på planering och budgetering, framför allt de krav som förs fram i petitaanvisningarna. Den bör också medföra att olika nivåer inom den statliga skoladministrationen på ett systematiskt sätt analyserar verksamheten, identifierar problem och bearbetar dem.

Planeringen bör ske under aktiv medverkan av chefer och övrig personal både direkt och genom fackliga företrädare. Den bör leda fram till

- en plan för hur SÖ resp länsskolnämnderna skall inrikta sin verksamhet de närmaste åren och hur man skall använda personal och andra resurser för att nå önskade effekter,
- en budget för det närmaste året samt
- underlag för anslagsframställningen för påföljande år inklusive långtidsbudgeten.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att SÖ och länsskolnämnderna i fortsättningen måste utveckla denna planeringsverksamhet. Samtidigt bör den statliga skoladministrationen stödja de lokala nivåerna i deras verksamhetsplanering.

6.8 Sammanfattande förslag

Den *övergripande och långsiktiga planeringen,* som bl a berör val mellan alternativa värderingar och handlingsprogram, är en viktig statlig uppgift. Vi har förordat att SÖ framöver bör ta ett större och mer aktivt ansvar för denna planering.

SÖ föreslås bl a redovisa alternativa handlingsprogram i de årliga anslagsframställningarna när det gäller olika åtgärder för både det närmaste budgetåret och en femårsperiod.

Planeringen för olika utbildningsformer skall i praktiken omsätta de centralt utformade handlingsprogrammen. Den måste därför styras genom vissa centrala ramar, som garanterar måluppfyllelsen. Planeringen måste samtidigt i hög grad vara anpassad till lokala och regionala situationer. Den bör därför så långt möjligt vara decentraliserad till regional och/eller lokal nivå.

Vi har därför föreslagit att beslut om gymnasieskolans årliga organisation inom vissa ramar, som SÖ fastställer, bör decentraliseras till länsskolnämnderna och kommunerna. I vad avser skolbyggnadsverksamheten bör den i

stor utsträckning vara en kommunal angelägenhet. Vi har föreslagit att SÖ:s uppgifter på skolbyggnadsområdet begränsas till vissa utvecklingsuppgifter som sammanhänger med verkets pedagogiska utvecklingsarbete samt rådgivningsverksamhet i anslutning härtill.

I fråga om statsbidrag till stadigvarande undervisningsmateriel i gymnasieskolan har vi förordat en översyn av bidragsgivningen i syfte att förenkla den administrativa handläggningen.

När det gäller *verksamhetsplaneringen* har vi konstaterat att denna planeringsverksamhet behöver utvecklas både hos SÖ och länsskolnämnderna. Samtidigt bör den statliga skoladministrationen stödja de lokala nivåerna i deras verksamhetsplanering.

7 Administration

7.1 Inledning

I detta kapitel behandlar vi frågor om statsbidragsadministration, personaladministration och handläggning av besvärsfrågor. Enligt våra direktiv bör den statliga skoladministrationens arbete med löpande administration, förvaltning och administrativ service begränsas. Inslagen av myndighetsutövning, detaljreglering och kontroll bör också minskas. Olika förslag till förenkling av administrativa rutiner presenteras därför liksom förslag till decentralisering av beslut och befogenheter inom det administrativa området.

I en separat skrivelse till regeringen (PM 29, 1979-12-14) har vi redovisat vissa konkreta förslag till direkta åtgärder i syfte att minska och förenkla administrationen.

7.2 Statsbidragsadministration

7.2.1 *Nuläge*

Den statliga bidragsgivningen på skolans område har under senare tid behandlats av flera utredningar, bl a av SIA, SSK och kommunalekonomiska utredningen (KEU). Dessa utredningar har i allmänhet förordat en utveckling mot färre specialdestinerade bidrag och en ökad bidragsschablonisering. Många andra nu pågående utredningar på utbildningsområdet har också i uppdrag att pröva statsbidragsfrågor. Det gäller t ex gymnasieutredningen, komvux-utredningen och utredningen för översyn av skolor med annan huvudman än stat och kommun.

Våra överväganden och förslag utgår i princip från de nuvarande statsbidragssystemens utformning. I bilaga 4 redovisas nu gällande bestämmelser om statsbidrag och övriga bidrag, som administreras av SÖ och länsskolnämnderna.

Den statliga revisionen av statsbidragen handhas av SÖ:s revisionskontor och RRV enligt de bestämmelser samt i den ordning som gäller för statlig revisionsverksamhet. På vissa bidragsområden finns speciella bestämmelser om revision. Detta gäller bl a gymnasieskolan och den kommunala högskoleutbildningen (SFS 1966:115) samt driftbidragen till skogsbrukets yrkesutbildning och den kommunala vuxenutbildningen.

I fråga om bidragen till enskilda yrkesskolor utser SÖ en revisor. Revision av privatskolas räkenskaper verkställs av minst två revisorer av vilka RRV utser en. Revisionsberättelse tillställs bl a SÖ. Motsvarande gäller riksinternatskola. För Bergsskolan i Filipstad utses särskild revisor.

7.2.2 *Statsbidragsreglerna – förändringsbehov, överväganden och förslag*

För att minska den statliga statsbidragsadministrationen krävs att förenklingar av bidragssystemen kan ske såväl tekniskt som sakligt. Det senare kan innebära en avlösning av bidrag genom att de inordnas i annan statlig bidragsgivning, t ex i skatteutjämningssystemet. En ökad schablonisering av bidragsgivningen kan också ske på annat sätt, t ex genom att olika specialbidrag intas i allmänna driftbidrag för olika skolformer. I detta sammanhang vill vi framhålla att den kanske viktigaste effekten av en schablonisering, vid sidan av en förenkling av bidragsadministrationen, är, att den möjliggör ett ökat lokalt ansvar för skolverksamheten. För att en sådan effekt skall uppnås erfordras dock samtidigt ändringar av de regelsystem, som i övrigt styr verksamheten ifråga. Nya specialdestinerade bidrag eller förändringar i dessa med ökad detaljreglering som följd minskar möjligheten till en resursanvändning, som utgår ifrån varierande behov på lokal nivå. Det bör emellertid beaktas, att en schablonisering också kan medföra nackdelar som berör själva verksamheten och försvåra en i vissa situationer önskvärd statlig styrning. En lämplig avvägning mellan å ena sidan fördelen med en förenklad bidragshantering och å andra sidan effekterna för de verksamheter, som inordnas i schablonen, måste göras innan förändringar vidtas.

Våra förslag till ändringar och förenklingar av statsbidragsadministrationen utgår, som tidigare nämnts, i princip från nuvarande bidragssystems utformning. Vi redovisar emellertid också något längre gående förslag till förändringar, som tillgodoser önskemål om en decentralisering av befogenheter och ansvar inom den statliga skoladministrationen liksom till olika skolhuvudmän. Om de senare förslagen kan genomföras blir dock i stor utsträckning beroende av andra utredningars arbete med statsbidragsfrågorna.

7.2.2.1 Vissa allmänna principer

För utbildningsväsendets del anser vi att följande utgångspunkter bör vara vägledande för det fortsatta utvecklingsarbetet inom statsbidragsområdet. Bidragsreglerna bör

- □ främja en likvärdig utbildningsstandard i hela riket,
- □ beakta huvudmännens skilda förutsättningar att bedriva verksamheten,
- □ stå i överensstämmelse med ansvarsfördelningen i övrigt,
- □ tillgodose decentralisering och ökad lokal beslutanderätt,
- □ stimulera till en effektiv verksamhet och en god hushållning av medel hos såväl stat som huvudman samt
- □ utformas så att administrationen av statsbidragen blir enkel.

När det gäller den framtida uppgiftsfördelningen av statsbidragsadministrationen mellan central och regional myndighetsnivå föreslår vi att följande principer skall gälla:

1 Samma myndighetsnivå skall svara för såväl organisationsbeslut (underlagsbeslut för statsbidrag) som internkontroll och granskning.
2 Underlagsbeslut för statsbidrag, bidragsbeslut i övrigt, statlig internkontroll och granskning bör handhas av

- länsskolnämnd när det gäller statsbidrag till skola som har kommunal huvudman (ej folkhögskola),
- länsskolnämnd när det gäller skolor med annan huvudman än kommun men vilka har samma utbildningsinriktning och samma bidragssystem som skola med kommunal huvudman samt
- SÖ i övrigt.

Dessa principer innebär en förenkling av statsbidragsadministrationen. Uppgiftsfördelningen mellan central och regional nivå illustreras i figur 7.1.

Utifrån de ovan beskrivna principiella utvecklingslinjerna redovisas i det följande olika långtgående förslag till förändringar och förenklingar inom statsbidragsområdet. Vi hänvisar här också till den särskilda skrivelse (PM 29, 1979-12-14) som överlämnats till regeringen.

Vissa förslag kan genomföras relativt omgående. Sådana förslag markeras i det följande med beteckningen A. Som ett genomgående alternativ till de föreslagna ändrade bidragsreglerna gäller att bidragen kan avlösas genom kompensation via skatteutjämningssystemet.

I några fall framläggs förslag, som tillsammans med ändringar i andra styrande regelsystem på utbildningsområdet medför att ansvar och befogenhet kan decentraliseras i betydande grad. Dessa förslag markeras med B. Ett genomförande av förslagen förutsätter i allmänhet ytterligare utredning. Vi föreslår därför att regeringen uppdrar åt annan utredning eller annat organ att ytterligare pröva våra förslag i denna del.

Vissa verksamheter är redan under utredning i annat sammanhang. Vi avstår därför från att lägga några förslag i sådana frågor. Däremot beskriver vi behov av förändringar, som bör beaktas i ett fortsatt utredningsarbete. Dessa markeras med C.

7.2.2.2 Driftbidrag till grundskola

Fr o m den 1 juli 1978 gäller ett nytt bidragssystem för grundskolan. Det nya systemet innebär dels att resurserna kan användas friare i kommunerna, dels att statsbidragsadministrationen avsevärt har förenklats för såväl kommunerna som staten, i första hand länsskolnämnderna. Enligt uppgift i SSK:s slutbetänkande (SOU 1978:65) kan den minskade arbetsbelastningen för en medelstor länsskolnämnd beräknas till två à tre månaders arbete.

SSK uttalar i sitt slutbetänkande att det införda bidragssystemet fortlöpande bör utvärderas, innan mer genomgripande ändringar av systemet vidtas. Smärre modifieringar bör dock kunna ske successivt under utvärderingsperioden.

Vi anser i likhet med SSK att det f n inte finns anledning att vidta några

Figur 7.1 Statsbidragsadministrationens ansvarsfördelning

Bidragsslag m m	Nuv ansvarsfördelning	Föreslagen ansvarsfördelning			Anmärkning
		SÖ	Ln	Högskoleadm	
Grundskola	Ln		X		
Särskola	Ln fr 1/7 -79		X		
Gymnasieskola			X		Kan genomföras i sin helhet först vid ett nytt bidragssystem
jordbruk	Ln SÖ				
skogsbruk	Ln SÖ				
övrigt	Ln SÖ[a]				
specialdestinerade bidrag	Ln SÖ				
Kommunal högskoleutbildning	[a]				Beroende på huvudmannaskap.
allm linje m m	SÖ		X		Jmf gymnasieskola
lokal linje m m	SÖ			X	
sjuksköterskeutbildning	SÖ			X	
Kommunal vuxenutbildning	SÖ Ln[a]		X		Jmf gymnasieskola
Grundutbildning för vuxna	[a]		X		Jmf gymnasieskola
SYO	Ln		X		
Enskild undervisning			X		Förändring kan genomföras vid tidpunkt då bidragssystemen överensstämmer med skola som har kommunal huvudman
enskild skola	SÖ				
privatskola	SÖ				
riksinternatskola	SÖ				
enskild yrkesutbildning:					
företagsskola	SÖ Ln				
övrigt	SÖ				
Folkhögskola	SÖ	X			
Udda skolor (t ex utlandsskolor, Bergsskolan)	SÖ	X			
Bidrag av olika slag (studiecirklar, organisationer m fl)	SÖ	X			Beroende på utredning
Utbetalning av statsbidrag och andra bidrag	SÖ	X			
Fördelningsbeslut	SÖ	X			I fall då sådana beslut erfordras på grund av anslagsreglering

[a] Statlig internkontroll saknas för vissa bidragsslag, t ex för lönebidragen.

förändringar i grundskolans statsbidragssystem. Vi gör denna bedömning bl a mot bakgrund av den diskussion som förts beträffande storleken av och innehållet i med åtföljande krav på ändring av tilläggsbidraget. En differentierad procentsats, som har aktualiserats i diskussionen, medför en betydligt ökad administrativ insats. Vi hänvisar därvid till de uttalanden som gjorts i bl a budgetpropositionen (prop 1978/79:100, bilaga 12, s 310).

När det gäller grundskolans tilläggsbidrag vill vi framhålla att den administrativa insatsen för såväl stat som kommun kan begränsas om storleken av vissa i bidraget ingående komponenter kan fastställas och låsas för en längre tidsperiod. Behovet av årlig datainsamling skulle härigenom minska.

7.2.2.3 Bidrag till personell assistans

Statsbidraget till personell assistans i grundskolan uppgår f n till 6,4 miljoner kronor. Enligt SÖ är behovet större, ca 25 miljoner kronor. Sedan 1973 fördelar SÖ bidraget genom att varje kommun tilldelas ett schablonbidrag på två kronor per elev i grundskolan (1979/80 = 2:50 kronor per elev). Kommun, som inte har behov av bidraget, är skyldig att återleverera det. Återlevererade bidrag fördelas sedan av SÖ efter särskild ansökan från kommuner, som har stort behov av ytterligare medel. Även om inte alla kommuner söker extra bidrag kräver administrationen av ett statsbidrag på endast 6,4 miljoner kronor en förhållandevis stor och tidsödande insats.

Vid länsskolnämndens bedömning av bidrag ur den s k länsskolnämndsresursen skall hänsyn bl a tas till integrerade handikappade elever. Detta innebär att många kommuner utöver det särskilda statsbidraget för personell assistans också begär resurser för dessa elever från länsskolnämnden.

A

Vi föreslår att tilldelningen av bidrag för personell assistans samordnas med länsskolnämndens fördelning av den s k länsskolnämndsresursen. Eftersom anslaget för personell assistans är maximerat måste det fördelas mellan länsskolnämnderna, vilket kan ske t ex per elev. Nuvarande bidrag motsvarar knappt tio procent av länsskolnämndsresursen. En ekonomisk omfördelning kan visserligen inträffa vid en decentraliserad rutin. Bidragsprocenten i förhållande till redovisade kostnader i länen varierar emellertid redan i nuvarande system från tio upp till 60 procent vissa år. Förutom en administrativ vinst innebär förslaget att en samordning av statsbidrag för insatser till likartade ändamål kan uppnås.

Integrationsutredningen har i betänkandet (SOU 1979:82) Personell assistans för handikappade utrett frågan om kostnadsansvar för och utformning av personell assistans åt handikappade elever i det allmänna skolväsendet. Betänkandet remissbehandlas f n.

7.2.2.4 Driftbidrag till särskola

För särskolan tillämpas ett bidragssystem som påminner om det som gällde för grundskolan före 1978. Bidraget utgör 95 procent av lönekostnaderna. Numera utgår dock statsbidrag till vikarier enligt schabloniserade regler. Statsbidragsgranskningen har samtidigt överflyttats till länsskolnämnderna.

Enligt omsorgsstadgan (1968:146) skall länsskolnämnden tilldela landstingskommunen en resurs i veckotimmar innefattande timplanebunden undervisning, specialundervisning och särskild undervisning. Denna resurs motsvarar i stort sett länsskolnämndens resurstilldelning till grundskolan. Underlaget är dock inte schabloniserat på samma sätt som för grundskolan.

B

För att öka det lokala inflytandet och ansvaret för resursanvändningen i särskolan samt för att ytterligare minska statsbidragsadministrationen föreslår vi att man överväger möjligheterna att införa ett statsbidragssystem av grundskolans modell även för särskolan. Följande modell skulle därvid kunna tillämpas:

1 Länsskolnämnden fastställer resurs i veckotimmar i princip enligt nuvarande bestämmelser.
2 Tilldelade veckotimmar utgör en resursram inom vilken skolhuvudmannen själv får bestämma den slutliga organisationen och resursanvändningen.
3 För varje veckotimme utgår ett TFU-anknutet veckotimpris.
4 Tilläggsbidrag utgår för vikarier och vissa arvodestjänster m m.
5 Avgiftsbidrag utgår enligt nu gällande regler på samma sätt som för grundskolan.
6 Förskott utbetalas utan rekvisition.
7 Länsskolnämnden svarar för statsbidragsgranskning och beslut om bidrag.
8 Utbetalning av bidrag sker genom SÖ.

Utöver ett ökat lokalt ansvar för resursanvändningen och en enklare statsbidragshandläggning skapar förslaget även möjligheter till bättre samordning vid en integration mellan grundskola och särskola. Nackdelen med det föreslagna systemet jämfört med nuvarande bidragssystem är, att det är mindre ekonomiskt följsamt för ett enskilt landsting.

7.2.2.5 Driftbidrag till gymnasieskola

Den administrativa hanteringen av statsbidragen till gymnasieskolan är enkel för merparten av bidragen (lönebidragen). Vissa undantag finns dock. I den tidigare åberopade skrivelsen till regeringen har vi föreslagit vissa förenklingar för bl a jordbruks- och skogsbruksutbildningarna.

I princip utgör den månatliga avlöningslistan underlag för statsbidragsrekvisitionen. Kostnadsuppdelningen mellan gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning, kommunal högskoleutbildning och i förekommande fall grundskola innebär dock vissa komplikationer. Sett från enbart statsbidragsadministrativ synpunkt saknas anledning att, med undantag för vad som framförts i vår skrivelse till regeringen, vidta några förändringar när det gäller lärarlönebidraget. Vi återkommer till detta. För vissa andra bidrag föreslår vi emellertid följande förenklingar:

A

Bidrag som inte avser lärar- och skolledarlöner är i de flesta fall knutna till en viss linje-, gren-, kurs- eller klassorganisation. Rapporter om sådan organisation insänds nu regelbundet till SÖ. Tekniskt sett borde det därför vara möjligt att knyta utbetalningen av bidrag till sådan rapportering. Som exempel kan nämnas bidrag till

"avlöningskostnad åt viss personal", vilket är relaterat till bl a klass i årskurs 1 vid läsårets början. Den i dag insända rapporteringen innehåller behövliga uppgifter. Vad som nu sagts föreslås också gälla de organisations- och elevrelaterade bidragen för jordbruks- och skogsbruksutbildningarna.

Bidraget till inbyggd utbildning är komplicerat på grund av dess anknytning till dels varje arbetsplats, dels storlek av elevgrupp. Särskilt för vårdutbildningarna blir rekvisitionsförfarandet besvärligt. Bidraget föreslås därför utgå per elev.

Genomförs ovanstående förslag skulle utbetalningen av mer speciella bidrag kunna ske utan särskild rekvisition. F n rekvireras bidragen vid minst två tillfällen per år av kommunerna. Den statliga internkontrollen skulle också underlättas.

Ett annat sätt att snabbt förändra och förenkla statsbidragshanteringen kan vara följande:

A

Samtliga gymnasieskolans bidrag redovisas och utbetalas på samma sätt som lärarlönebidraget, dvs genom månatliga rekvisitioner från kommunerna. Detta skulle således gälla även bidrag för inbyggd utbildning, särskilda kostnader m fl. Granskning vid utbetalningen skulle därvid i normalfallet inte behöva ske av statlig myndighet. Revisionen skulle ankomma på de kommunala revisorerna.

Vill man öka kommunernas ansvar och befogenhet när det gäller resursanvändningen och undervisningens bedrivande vid gymnasieskolan måste mer omfattande förändringar vidtas i gymnasieskolans bidragssystem. Vi har tidigare berört den frågan i kapitel 3 och 6. Möjligheterna att lokalt påverka resursutnyttjandet vid gymnasieskolan är i dag mindre än vad som gällde för grundskolan före den 1 juli 1978, då det nya statsbidragssystemet för grundskolan infördes.

B

Gymnasieutredningen har i uppdrag att se över gymnasieskolans statsbidragssystem. En mera långtgående förändring av gymnasieskolans statsbidragssystem bör därför inte ske nu. Vill man emellertid tillgodose ett ökat lokalt ansvar, skulle ett förändrat system kunna utgå från följande förutsättningar.

1 Resursram för verksamheten per skolenhet fastställs på följande sätt. Nuvarande regler i skolförordningen, t ex om anordnande av grupper, och i timplan, t ex delning av grupp i ämne, utgör endast regler för att fastställa statsbidragsunderlaget. Länsskolnämnden fastställer med stöd av dessa regler en resursram baserad på vårrapport och eventuella avvikelser härifrån.
2 Statsbidragsbelopp, eventuella tilläggsbidrag m m utgår i huvudsak efter samma principer som för grundskolan.

Fördelarna med det skisserade förslaget är att det ger möjlighet till en ökad lokal beslutanderätt när det gäller resursutnyttjandet. Genom schablonisering kan man på skolenhets- och kommunnivå närmare bestämma t ex hur tillgängliga timmar lämpligast skall användas. Det förenklar också statsbidragsadministrationen. Nackdelarna med det föreslagna systemet är att det kan upplevas som mindre ekonomiskt följsamt i enskild kommun.

En eventuell översyn av denna art, som dock kräver fortsatt utredning, bör även avse jordbruks- och skogsbruksutbildningarna.

7.2.2.6 Tekniska stödåtgärder m m åt handikappade elever

Bidragen till rubricerade ändamål för elever i gymnasieskolan och grundskolan är maximerade. Kommunerna erhåller täckning endast för en del av sina kostnader för personlig assistans och för elevernas resor. Läsåret 1978/79 utgjorde bidraget något över 20 procent av de redovisade kostnaderna. Budgetåret 1979/80 har 2,5 miljoner kronor beräknats för detta ändamål, som även innefattar bidrag till stödåtgärder vid privatskolor. För kommunal vuxenutbildning har vidare beräknats 1,9 miljoner kronor, vilket innebär att kommunerna i det senare fallet får full kostnadstäckning.

Ansökan med åtföljande utredning inges till SÖ, som fördelar tillgängliga medel mellan kommunerna. Speciella skolor med handikappade elever tillgodoses i första hand.

A

På kort sikt ser vi ingen möjlighet att förändra nuvarande bidragstilldelning. De begränsade medlen har nämligen medfört att bidragen måste destineras enbart till kommuner med särskilda kostnader för handikappade elever. Kraven på uppgifter i ansökningarna, t ex årliga läkarintyg för samma elev, bör dock minskas i syfte att underlätta rekvisitionen. Vidare skulle återbetalning endast behöva ske om elev inte deltar i undervisningen under hel termin.

B

På sikt anser vi att SÖ bör avlastas bidragsfördelning av detta slag. Bidraget bör istället inordnas i ett driftbidrag. Integrationen ökar och sett över några år torde kostnaderna relativt sett inte variera alltför påtagligt mellan kommunerna. Särskild hänsyn måste dock tas till de speciella skolorna med handikappade elever.

7.2.2.7 Bidrag till kommunal högskoleutbildning

Till kommunal högskoleutbildning utgår statsbidrag på skilda sätt. För allmän utbildningslinje och påbyggnadslinje utgår bidrag efter samma regler som för gymnasieskolan. För lokala och individuella linjer samt enstaka kurser beslutar regionstyrelserna om statsbidragets storlek. SÖ utbetalar bidraget utan rekvisition. Kommunen är skyldig att redovisa kostnaderna och, efter beslut av regionstyrelsen, till SÖ återleverera eventuellt överskott.

A

Utbetalning av bidrag m m för kurser, som regionstyrelserna beslutar om, föreslås bli överförd till myndighet inom högskoleorganisationen.

Enligt förordningen (1978:499) om statsbidrag till kostnader för linjenämnd vid kommunal högskoleutbildning skall SÖ efter rekvisition fördela och utbetala bidrag. Vi föreslår att även denna bidragshantering överförs på myndighet inom högskoleorganisationen.

Vi föreslår vidare att administrationen av statsbidraget till sjuksköterskeutbildningen överförs till myndighet inom högskoleorganisationen.

En ändring av statsbidragssystemet för gymnasieskolan i enlighet med våra förslag bör medföra en motsvarande ändring vad gäller den del av den kommunala högskoleutbildningen, som har samma bidragsregler som gymnasieskolan.

7.2.2.8 Driftbidrag till kommunal vuxenutbildning och grundutbildning för vuxna

Det huvudsakliga statsbidraget utgår som lärarlönebidrag baserat på faktiska lönekostnader. Härutöver utgår ett schablonbidrag om 25, 13 och 10 procent beroende på skolform. För grundutbildning utgör schablontillägget 15 procent. Schablonbidraget baseras på en viss löneklass. Lönebidraget rekvireras månatligen på samma sätt som för gymnasieskolan. Schablonbidraget rekvireras senast den 1 september efter läsårets slut. Kommunerna skall då också uppge vilka kostnader man haft av de slag som får inrymmas i schablonen. Denna är nämligen maximerad att motsvara havda kostnader. Enligt uppgift redovisar flertalet kommuner kostnader som inte understiger schablonen. Det är för övrigt svårt att konstatera att så inte varit fallet. Att avgöra vad som är stödundervisning etc och vad som är vanlig lektion kan knappast utredas i efterhand. Dessutom föreligger problem vid kostnadsuppdelning och redovisning, t ex mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.

Nuvarande bidragssystem har även vissa organisatoriska brister. Det har starka tröskeleffekter på grund av bestämmelserna om antalet minimideltagare i kurserna. Systemet gynnar härigenom kommuner med stort befolkningsunderlag. Komvux-utredningen har i uppdrag att närmare se över bidragsbestämmelserna. Utredningen har startat en försöksverksamhet med en friare resursanvändning. Med anledning härav har vi endast lagt förslag om en mindre förändring av rekvisitionsförfarandet. Det har skett i den tidigare redovisade skrivelsen till regeringen.

7.2.2.9 Bidrag till enskilda skolor, riksinternatskolor, vissa privatskolor samt enskild yrkesutbildning

En särskild utredning har tillsatts hösten 1979 för översyn av skolor med annan huvudman än stat och kommun. Utredningen skall bl a se över statsbidragsreglerna för dessa skolor. Vi föreslår därför inga förändringar av dessa bidrag utan redovisar här enbart vissa synpunkter på de problem, som finns i samband med bidragsadministrationen.

Bidrag utgår f n till tre enskilda skolor, två riksinternatskolor och sex privatskolor. Flertalet skolor är lokaliserade till Stockholm och Göteborg. Olika bidrag utgår för de skilda typerna av skolor. Riksinternatskolornas bidragssystem överensstämmer i stort med gymnasieskolans. De två andra skoltyperna erhåller bidrag med viss procent av ett bidragsunderlag, som i huvudsak består av lärarlöner. Även andra bidragsslag förekommer, såsom bidrag till hälsovårdskostnader och resekostnader.

Den mest arbetstyngda delen av bidragsadministrationen inom SÖ avser statsbidrag till enskilda yrkesskolor, som inte samtidigt är företagsskolor. Dessa ca 25 skolor kräver ungefär en trefjärdedels årsarbetskraft för kontroll och granskning enbart inom statsbidragssektionen vid byrå A 2. Härtill kommer vissa arbetsuppgifter inom byrå P 2.

Rekvisitionsförfarandet och granskningen är omfattande på grund av att skolorna har olika bidragsmodeller. Många skolor söker också extra bidrag. F n gör mer än hälften detta. Huvudmännen får därvid medsända bokslutsuppgifter och en omfattande redovisning. Enligt vår uppfattning fordras en

radikal förändring av bidragsreglerna för att minska administrationen.

Även om bidragen till företagsskolorna är enklare kan även här övervägas vissa förenklingar. Företagsskolorna erhåller statsbidrag efter samma schablon som skolor för inbyggd utbildning. För skola, som är berättigad till statsbidrag, beslutar länsskolnämnden om bidrag inom en av SÖ fördelad bidragsram.

Nuvarande anslagsbestämmelser innebär emellertid att ytterligare en beslutsomgång måste ske på SÖ innan utbetalning kan ske efter lärårets slut.

A

Vi föreslår en översyn av de administrativa rutiner, som gäller för ansökan och rekvisition av statsbidrag till företagsskolor. Syftet med en sådan översyn bör vara att minska antalet beslutstillfällen samt att eventuellt samordna ansöknings- och rekvisitionsförfarandena.

7.2.2.10 Bidrag till studieförbund och studiecirkelverksamhet m m

SÖ:s arbete med granskningen av statsbidragen till studiecirkelverksamheten är omfattande. Nuvarande regler fordrar en noggrann kontroll. Stora felaktigheter förekommer. Som exempel kan nämnas att det granskade materialet från 102 lokalavdelningar under ett år gav anledning till återbetalningskrav i 76 fall.

Folkbildningsutredningen har nyligen prövat frågan om ett nytt bidragssystem för studieförbundens verksamhet. Vi finner därför ingen anledning att föreslå några ändringar i formerna för den nuvarande bidragsadministrationen.

C

Bidragen till kontakttolkutbildning bör dock enligt vår uppfattning inordnas i bidragen till studiecirkelverksamhet resp folkhögskolor.

7.2.2.11 Statsbidrag till institutioner, organisationer och föreningar i övrigt

SÖ utbetalar bidrag till ett tjugotal olika institutioner och föreningar. Utbetalningarna grundas på bestämmelser i regleringsbrev. Därvid föreskrivs att mottagare av bidrag har redovisningsskyldighet eller skyldighet att lämna redogörelse för bidragets användning till SÖ. Sådan mottagningsskyldighet medför krav på administrativa insatser i form av kontroll och granskning. Nuvarande administration tar ungefär en halv årsarbetskraft vid SÖ.

A

I syfte att förenkla denna form av statsbidragsgivning föreslår vi att föreskrifterna i regleringsbreven ändras så att statsbidrag till institutioner, föreningar eller enskilda personer utbetalas mot redovisningsskyldighet inför SÖ. Denna redovisningsskyldighet bör anses vara fullgjord genom intyg från auktoriserad eller av statlig myndighet utsedd revisor.

7.2.3 *Utbetalning av statsbidrag och andra bidrag*

Utbetalningen av statsbidragen till grundskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning m fl ombesörjdes tidigare av länsstyrelserna. Sedan den 1 juli 1977 utbetalar emellertid SÖ med några få undantag samtliga statsbidrag för skolväsendet till såväl kommuner som andra utbildningshuvudmän. SÖ utbetalar också ett stort antal bidrag av skilda slag till föreningar, organisationer, institutioner och enskilda.

Vi finner ingen anledning att föreslå någon ändring när det gäller SÖ:s uppgifter med utbetalning av statsbidrag och andra bidrag.

7.2.4 *Kontroll, granskning och revision*

Den statliga kontrollen och granskningen av statsbidragen varierar från bidrag till bidrag. Vissa bidrag granskas inte alls vid utbetalningen, andra till en del. En tredje grupp granskas i detalj, ibland mot verifikationsmaterial. En fjärde grupp granskas i efterhand genom kontroll mot redovisning. Det är inte heller ovanligt att den relativt sett största granskningsinsatsen avser mindre bidrag, t ex bidrag till resor och sjukvård. Behovet av redovisningsrevision sammanhänger med hur omfattande granskningen av statsbidrag är före utbetalning. I de fall granskning inte förekommer vid statsbidragsutbetalningar, t ex för bidrag till gymnasieskolan, har behov ansetts föreligga av statlig redovisningsrevision i kommunerna.

Det måste givetvis vara ett statligt intresse att kontroll kan ske av statsbidragen och i viss utsträckning deras användning. Kontrollen måste emellertid anpassas till målsättningen för bidragsgivningen. Effekten på skolverksamheten måste i de flesta fall anses som det primära, inte om bidraget använts på ett visst speciellt sätt.

Vad gäller uppgiften att handha statens revisionsansvar för bl a skolbidragen vill vi erinra om att regeringen så sent som 1976 beslöt att denna uppgift fr o m den 1 juli 1977 skulle ligga på SÖ. Organisation och arbetsformer för revision vid revisionskontor har utretts inom RRV. I juni 1979 har RRV lagt ett förslag till regeringen, som innebär att revisionskontor fortfarande skall finnas inom olika myndigheter men med något mindre knytning till myndigheten. För SÖ:s revisionskontor innebär förslaget också ett visst ytterligare ökat ansvar.

Revision av driftbidragen till det kommunala skolväsendet sker i första hand som redovisningsrevision. Detta gäller också för de statsbidrag och bidrag i övrigt som administreras av SÖ. Redovisningsrevisionen innebär bl a att intyga att redovisningen är riktig och fullständig samt bevaka att myndigheterna har en rimlig intern kontroll och att gällande regler iakttas. När möjlighet till internkontroll saknas hos statlig myndighet, som t ex för gymnasieskolan, får, som tidigare nämnts, redovisningsrevisionen ske i kommunerna. Mot bakgrund av utvecklingen mot ett ökat kommunalt och lokalt ansvar bör det emellertid klarare än f n fastslås hur revisionsansvaret mellan staten och skolhuvudmannen skall vara utformat.

Regeringen har uppdragit åt SÖ att i samband med en slutredovisning av revisionsarbetet beträffande gymnasieskolan också pröva om det revisionsansvar, som fr o m den 1 juli 1977 åvilar SÖ, bör utsträckas.

SÖ har tidigare, den 28 november 1977, redovisat hur revisionsarbetet på kort sikt kan genomföras genom dels en utvecklad samverkan med de kommunala revisorerna, dels revisionskontorets granskning i enskild kommun. Vid de senare revisionerna granskas även bidrag till kommunal vuxenutbildning och till kommunal högskoleutbildning. Enligt uttalande i budgetpropositionen (prop 1978/79:100, bilaga 12) bör SÖ:s redogörelse för vidtagna eller planerade åtgärder tills vidare ligga som grund för revisionsverksamheten inom gymnasieskolan.

En utveckling av bidragssystemen enligt tidigare redovisning leder till att behovet av statlig redovisningsrevision kommer att minska på grund av

- ökad schablonisering av statsbidragen, varigenom skolhuvudmannen inte genom egna beslut kan påverka storleken av utgående bidrag,
- avlösning av vissa specialdestinerade bidrag och
- ökat utnyttjande av den kommunala revisionen samt offentligt utsedda eller godkända revisorer.

Våra direktiv anger att löpande administration, förvaltning och administrativ service bör minskas inom den statliga skoladministrationen. Verksamheten inom SÖ bör inriktas mot långsiktig och övergripande planering, utvärdering, forsknings- och utvecklingsarbete m m. I avvaktan på regeringens ställningstagande till nämnda frågor finner vi ingen anledning att nu bedöma eventuella behov av förändringar när det gäller revisionsverksamheten. Om våra förslag till förenklingar av statsbidragsgivningen genomförs, kommer behovet av redovisningsrevision att minska i varje fall för det kommunala skolväsendet. Däremot påverkas inte omfattningen av mer förvaltningsrevisionellt inriktade insatser genom våra förslag.

7.2.5 *Organisationskonsekvenser*

Inom SÖ handläggs flertalet statsbidragsärenden på en särskild statsbidragssektion inom byrå A 2. Denna består av ett 20-tal befattningshavare. Även andra enheter medverkar i statsbidragsarbetet. Det gäller främst P-avdelningen samt vissa arbetsenheter på S- och V-avdelningarna. Vi återkommer i kapitel 10 till de organisatoriska konsekvenserna av våra förslag.

7.3 Personaladministration

I detta avsnitt behandlar vi personaladministrativa frågor avseende personal med statligt reglerade tjänster i skolor och utbildningar med kommunalt huvudmannaskap, dvs frågor som berör i huvudsak skolledare och lärare i grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Våra förslag bör dock även i förekommande fall äga tillämpning för särskolan.

Vi begränsar framställningen till sådana organisatoriska föreskrifter som f n återfinns i skollag och skolförordning. Frågor som regleras i avtal eller ensidigt av statens arbetsgivarverk behandlas inte.

I avsnitt 7.4 behandlas besvärsfrågorna mer i detalj. För översiktlighetens skull redovisas emellertid i avsnitt 7.3 vissa förslag till ändrad handläggning

av sådana besvärsfrågor, som rör personaladministrationen. De principiella ställningstagandena rörande besvärsärendena återfinns dock i avsnitt 7.4.

7.3.1 *Tillsättningsfrågor m m*

7.3.1.1 Nu gällande tillsättningsförfarande

Tillsättning av skolchefer och skolledare i övrigt

Ordinarie tjänst som skoldirektör och biträdande skoldirektör samt vissa vikariat på sådan tjänst tillsätts av regeringen efter förslag av skolstyrelsen. Länsskolnämnden och SÖ skall yttra sig i ärendet.

Ordinarie rektorstjänst i grundskolan eller vid skolenhet med gymnasieskola samt ordinarie tjänst som rektor vid särskild skolenhet för kommunal vuxenutbildning tillsätts av SÖ efter förslag från skolans resp utbildningens styrelse och yttrande av länsskolnämnden. Tjänst som rektor tillika skolchef tillsätts i samma ordning som gäller för rektorstjänsten. Arvodestjänst som förste rektor tillsätts av SÖ efter förslag av skolstyrelsen och yttrande av länsskolnämnd.

Tillsättning av biträdande skolledare

Ordinarie tjänst som studierektor vid grundskolan tillsätts av länsskolnämnden efter förslag av skolstyrelsen. SÖ tillsätter ordinarie tjänst som studierektor vid skolenhet med gymnasieskola eller särskild skolenhet för kommunal vuxenutbildning efter förslag av styrelsen för skolan/utbildningen. Extra tjänst som biträdande rektor vid särskild skolenhet med gymnasieskola typ 1 tillsätts av SÖ efter förslag av styrelsen för skolan och yttrande av länsskolnämnden. Arvodestjänst som studierektor vid skolenhet med gymnasieskola eller vid kommunal vuxenutbildning tillsätts av styrelsen vid skolan/utbildningen. Skolstyrelsen tillsätter arvodestjänster som tillsynslärare vid grundskolan.

Tillsättning av lärare

Länsskolnämnden tillsätter efter förslag av skolans styrelse ordinarie tjänst som lärare vid grundskolan eller gymnasieskolan med undantag av lektorstjänst, som tillsätts av SÖ. Länsskolnämnden medverkar inte i tillsättningen av lektorstjänster.

Icke ordinarie lärartjänster vid grundskolan eller gymnasieskolan samt tjänst som lärare vid kommunal vuxenutbildning tillsätts av styrelsen för skolan/utbildningen.

Besvär m m

Besvär med anledning av skolstyrelsens förslag till tillsättning av tjänst som skolchef eller biträdande skoldirektör anförs hos regeringen i fråga om tjänst som tillsätts av regeringen och i övrigt hos SÖ. När det gäller styrelsens för skolan/utbildningen förslag till tillsättning av tjänst som rektor, biträdande

skolledare eller lärare anförs besvär hos SÖ i fråga om tjänst som tillsätts av SÖ, och i annat fall hos länsskolnämnden. När det gäller styrelsens beslut om tillsättning av tjänst som biträdande skolledare, lärare, huvudlärare eller institutionsföreståndare anförs besvär hos länsskolnämnden. Motsvarande gäller beslut av styrelsen att ej tillsätta sådan tjänst.

Länsskolnämndens beslut om tillsättning kan överklagas hos regeringen. Detsamma gäller länsskolnämndens beslut med anledning av besvär över beslut av skolstyrelsen eller motsvarande myndighet. Beslut av SÖ kan överklagas hos regeringen. I ärenden om besvär över beslut av länsskolnämnd brukar regeringen i allmänhet inhämta yttrande från SÖ.

Behörighetsbestämmelser m m

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. Tillsammans med bestämmelserna angående befordringsgrunder, meritvärdering och tillsättningsförfarande reglerar de i detalj tillsättningsordningen för berörd personal.

Den som ej uppfyller föreskrifterna om särskilda behörighetsvillkor kan av SÖ ges en behörighetsförklaring som gäller för alla tjänster av ett visst slag i landet. Dessa bestämmelser finns i 15 kap 21 § och 16 kap 32 § skolförordningen.

I enskilt ärende om tillsättning av viss lärartjänst kan sökande av tillsättningsmyndigheten eller – i fråga om icke ordinarie tjänst – av den myndighet som tillsätter motsvarande ordinarie lärartjänst beviljas dispens från visst särskilt behörighetsvillkor. Sådana föreskrifter finns i 15 kap 20 § och 16 kap 31 § skolförordningen.

7.3.1.2 Tidigare utredningar

Frågor som rör tillsättning av tjänster som skolledare, biträdande skolledare och lärare samt frågor om besvär över beslut om tillsättning av sådana tjänster m m har under senare tid varit föremål för överväganden inom bl a länsskolnämndsutredningen. I dess betänkande (SOU 1973:48) Skolans regionala ledning föreslogs att samtliga skolledar- och lärartjänster i fortsättningen borde tillsättas av skolstyrelserna (motsvarande). Utredningen utgick från att behörighetsvillkoren alltjämt skulle fastställas av staten. Vidare skulle av staten reglerade befordringsgrunder och meritvärderingsbestämmelser gälla. Talan mot skolstyrelsens beslut borde enligt utredningen få anföras hos SÖ och mot SÖ:s beslut hos regeringen. Utredningens förslag remissbehandlades. Utredningsförslaget jämte remissvaren överlämnades år 1975 till SSK.

SSK har i sitt slutbetänkande (SOU 1978:65) Skolan. En ändrad ansvarsfördelning övervägt ett antal alternativa utvecklingslinjer när det gäller det framtida personalansvaret för skolledare och lärare. Utredningen förordar ett alternativ, där alla tjänster inom skolväsendet – alltså även skolledare och ordinarie lärare – tillsätts av kommunen. Beträffande skolcheferna föreslås den statliga regleringen utgå och tjänsterna bli helt

kommunala. Tjänsterna som skolledare i övrigt liksom tjänsterna som lärare föreslås förbli statligt reglerade. Behörighetskrav och befordringsgrunder bör enligt SSK även i fortsättningen regleras av staten i den mån de inte är avtalsbara. Motsvarande regler föreslås gälla för inrättande av tjänst. Rätten att anföra förvaltningsbesvär skall enligt SSK:s förslag finnas kvar. Vidare föreslås att stat och kommun skall samverka i ett gemensamt, avtalsslutande arbetsgivarorgan för skolområdet.

Decentraliseringsutredningen anser i sitt principbetänkande (SOU 1978:52) Lägg besluten närmare människorna, att de flesta personalärenden bör kunna beredas och beslutas inom den lokala myndighet där personalen är verksam.

7.3.1.3 Ordinarieskapet

När det gäller frågan om handläggning av ärenden som berör den statligt reglerade personalen inom skolväsendet och vuxenutbildningen ingår det inte i vårt uppdrag att lägga förslag som innebär ändrade ansvarsrelationer mellan stat och kommun i vad avser tillsättning av skolledare och lärare. I dessa frågor begränsas våra överväganden därför till att pröva uppgiftsfördelningen inom den statliga sektorn, dvs fördelningen av ansvar och uppgifter mellan regering, SÖ och länsskolnämnd.

Det finns emellertid anledning utifrån direktivens syfte att minska och förenkla den statliga administrationen närmare granska och diskutera dels grunden för det i dag statliga tillsättningsarbetet, nämligen ordinarieskapet, dels nuvarande tillsättningsordning för ordinarie tjänster.

Den följande redovisningen avser ordinarie lärartjänster i allmänhet. Vissa avvikelser gäller för lektorstjänster.

Tillsättningsordning m m

I skolförordningen finns bestämmelser som reglerar antalet ordinarie lärartjänster i kommunerna. Lediga ordinarie tjänster skall varje år kungöras i för hela riket gemensamma samlingsannonser i Post- och Inrikes Tidningar (PT). I september ledigkungörs tjänster som lärare 1–4 vid grundskolan, vissa tjänster vid särskolan samt specialskolan och i oktober tjänster som lärare vid grundskolan (utom 1–4), tjänster vid gymnasieskolan samt vissa tjänster vid andra skolformer. Manuskript till dessa båda samlingsannonser insänds till SÖ i september. SÖ granskar och redigerar annonserna samt ombesörjer att de införs i PT.

De tjänster, som ledigförklaras i september och oktober, skall tillträdas den 1 juli året därpå. Skolstyrelserna börjar i regel att beräkna behovet av tjänster mer än ett år innan tjänsterna skall tillträdas. Länsskolnämnden har att besluta om återbesättande och nyinrättande av tjänster samt om eventuellt vakanthållande av ordinarie tjänst. Skolstyrelsernas och länsskolnämndernas beslut föregås numera av överläggningar med de fackliga organisationerna.

Även de ämneskombinationer, som tjänsterna skall ledigförklaras i, måste vara beslutade när annonsmanuskriptet skickas till SÖ. Vill man i något fall gå ifrån de i skolförordningen upptagna ämneskombinationerna fordras

särskilt medgivande av SÖ eller länsskolnämnd.

Sedan tjänsterna ledigförklarats följer tillsättningsordningen ett av SÖ uppgjort, detaljerat tidsschema, i vilket nedanstående komponenter ingår. Redovisningen innefattar även åtgärder som föranletts av den s k avbrytandeförordningen, vilken gällt inför tillsättningarna den 1 juli 1977, 1978 och 1979. Förordningen har nu upphört.

1 Handlingarna inges av de sökande till resp skolstyrelse (St).
2 Handlingarna sorteras, förteckningar upprättas och omslagskappor utskrivs.
3 Tjänsterna 1–4 behålls hos St, som svarar för uträkning av meritpoäng.
4 Övriga tjänster, dvs 5–19, 101–138, 141–146, 149–162 och 166 sänds till SÖ.
5 SÖ:s meritkontor (MK) räknar under tiden november–mars fram de sökandes meritpoäng. Av de i oktober 1978 ledigkungjorda tjänsterna behandlades av MK ca 1 800 tjänster med nära 6 000 olika sökande och totalt ca 18 000 ansökningar.
6 Tjänsterna skickas – efterhand som meritpoängen framräknas – från MK tillbaka till St i fyra omgångar enligt tidsschemat. Den sista omgången sänds i början av april.
7 St förbereder sitt tjänsteförslag och förordar sökande beträffande lärare 1–4 och motsvarande till och med november. För övriga tjänster sker motsvarande arbete under tiden januari–april i takt med från MK erhållna tjänster.
8 För tjänsterna 5–17 och 19 på grundskolan och de flesta tjänsterna på gymnasieskolan (utom lektorstjänster) gällde tidigare den s k avbrytandeförordningen (jfr ovan).
9 Sedan St avgett förslag till innehavare eller uttalat att tjänstetillsättningen bör avbrytas skall förslaget anslås.
10 Över St:s förslag till innehavare kan besvär anföras inom tre veckor. Anförda besvär avgörs samtidigt med tillsättningen.
11 St översänder sina tjänsteförslag jämte handlingar till länsskolnämnden (Ln). Detta sker successivt under tiden december–april.
12 Ln inväntar besvärstidens utgång innan beslut om tillsättning av tjänsterna kan fattas. Under tiden sker granskning av behörighet, kontroll av meritpoäng m m.
13 Ln har ett omfattande samordningsarbete, innan tjänsterna kan tillsättas. Sökandens önskelista måste beaktas.
14 Sökande ändrar ofta sina önskelistor och återkallar inte sällan sina ansökningar.
15 Ln i plenum antingen tillsätter tjänst eller avbryter tillsättningen. Läkarintyg och personbevis infordras.
16 Annons i PT om tillsättnings- resp avbrytandebesluten.
17 Besvär kan anföras över Ln:s beslut inom tre veckor.
18 Det förekommer ofta återkallelser från dem som utsetts till ordinarie tjänsteinnehavare.
19 Efter laga kraft utfärdas förordnande. Handlingar återsänds till ej förordnad sökande.

20 Vid besvär påbörjas hela proceduren med handläggning av besvärsärenden. Dessa prövas av regeringen och resulterar oftast i att besvären avslås. När besvär anförts över tillsättningsbeslut, kan tjänsten som regel inte tillträdas den 1 juli utan först långt senare.

Det administrativa mönstret för tillsättning av lektorstjänster avviker i vissa delar. Lektorstjänsterna tillsätts av SÖ. Något meritvärderingssystem finns inte. Inte heller har den s k avbrytandeförordningen gällt för lektorstjänsterna.

Avbrytandeförordningens effekter på tillsättningsarbetet

På begäran av vissa personalorganisationer utfärdade regeringen den 25 november 1976 förordning om avbrytande av förfarande som avsåg tillsättning av vissa ordinarie lärartjänster vid grundskola och gymnasieskola. Förordningen gällde i första hand inför tillsättningen den 1 juli 1977 men gavs sedermera förlängd giltighet inför tillsättningarna den 1 juli 1978 och den 1 juli 1979. Förordningen har därefter inte förlängts, vilket innebär att den inte kommer att tillämpas vid tillsättningen inför den 1 juli 1980.

Innebörden i förordningen var att ett påbörjat tillsättningsförfarande skulle avbrytas om sökande till ordinarie lärartjänst från annan kommun beräknades kunna få tjänsten och detta medförde att icke-ordinarie lärare med tillsvidareförordnande i kommunen kom att tappa underlag i sin tjänst. Beslut om avbrytande av tillsättning fattades av länsskolnämnden efter förslag av skolstyrelsen.

SÖ har den 3 juli 1979 redovisat hur avbrytandeförordningen utnyttjats vid de tre tillfällen förordningen varit tillämplig.

Sammanfattningsvis kan följande utläsas av nämnda redovisning.

År	Kungjorda	Tillsatta		Därav tillsatta med "annan sökande"[a]	Avbrytanden	Övriga ej tillsatta
		Antal	%			
1977	929	674	73	153	202	53
1978	2 213	1 633	74	319	373	207
1979	2 396	1 793	75	322	214	389

[a] Sökande som inte tidigare hade tjänst i kommunen.

Av tabellen framgår att i genomsnitt ca en femtedel av tjänsterna fick innehavare, som inte tidigare hade tjänst i kommunen. Om avbrytandeförordningen inte funnits hade vid oförändrat antal ledigförklarade tjänster ytterligare mellan 200 och 300 erhållit ordinarie tjänst i önskad kommun. Antalet ledigförklarade tjänster ökade emellertid från år 1977 till år 1978 med 1 300 eller med 140 procent. Denna ökning kan i huvudsak tillskrivas avbrytandeförordningen. Härigenom har ett större antal ordinarie tjänster kunnat tillsättas än eljest. Tillsättningarna har också lett till en stabilisering av lärarkåren på mindre orter.

Även om avbrytandeförordningen således medfört vissa positiva effekter

har SÖ och flertalet länsskolnämnder varit kritiska till förordningen. Man menar att den medfört administrativt merarbete på olika nivåer inom skoladministrationen. Vidare har grundläggande motiv för ordinarieskapet och för tillsättning av statligt reglerade tjänster fått åsidosättas. De sökande har inte enbart bedömts på grundval av meriter utan anställningen i kommunen har i många fall avgjort om ordinarie tjänst skulle erhållas där. Välmeriterade sökande från annan kommun har inte kunnat komma i fråga, vilket bl a motverkat den geografiska rörligheten.

Ordinarieskapets trygghetseffekt

Den första frågan, som bör belysas, är om den ordinarie tjänsten verkligen ger en anställningstrygghet, som i förhållande till övriga tjänsteformer är helt överlägsen. Det ligger härvid närmast till hands att jämföra ordinarie tjänst med extra ordinarie tjänst. Att den ordinarie tjänsten från trygghetssynpunkt är överlägsen extra tjänst med tidsbestämd anställning, timläraranställning och annan arvodestjänst kan inte ifrågasättas.

Genom ändring av skolstadgan (1965:863) infördes fr o m den 1 januari 1966 *konstitutorialet* som tillsättningsform för ordinarie lärartjänst. Denna tillsättningsform innebar bl a att den konstituerade inte kunde sägas upp på grund av arbetsbrist. När gymnasierna (de högre allmänna läroverken) kommunaliserades den 1 juli 1966 överfördes de statligt anställda gymnasielärarna till kommunala, statligt reglerade tjänster. Detta innebar också att tjänsterna tillsattes med konstitutorial.

Genom införandet av lagen om offentlig anställning (LOA) den 1 januari 1977 avskaffades konstitutorialet som tillsättningsform. I skolförordningen infördes därvid en bestämmelse om att ordinarie tjänst som lärare skall tillsättas med *förordnande tills vidare*. Detta medförde i sin tur den väsentliga förändringen i fråga om ordinarieskapets trygghetseffekt att uppsägning på grund av arbetsbrist gjordes möjlig.

Emellertid utfärdades i samband med ändringen av skolförordningen en övergångsbestämmelse enligt vilken äldre bestämmelser om konstitutorial skulle äga motsvarande tillämpning i fråga om förordnande på ordinarie tjänst som lärare vilket meddelades under något av åren 1977 eller 1978. Övergångsbestämmelsen har sedermera förlängts att gälla även förordnande som meddelades under år 1979 eller första halvåret 1980 (SFS 1978:986).

Av det anförda framgår, att anställningstryggheten i ordinarie tjänst markant försvagats genom konstitutorialets avskaffande även om de ogynnsamma verkningarna temporärt undanröjts genom de utfärdade övergångsbestämmelserna.

Vid granskningen av ordinarieskapets trygghetsbefrämjande effekter kan det finnas anledning att göra jämförelser med vad som i detta avseende gäller för de extra ordinarie lärarna. Extra ordinarie lärare förordnas tills vidare utan tidsbegränsning även i sådana fall då en klar vikariatssituation föreligger. Långtidsvikariat på lärartjänster förekommer endast undantagsvis.

I likhet med vad som enligt huvudregeln gäller för ordinarie lärare är det givetvis möjligt att på grund av arbetsbrist säga upp extra ordinarie lärare. Anställningstryggheten i extra ordinarie tjänst har emellertid genom lagen

(1974:12) om anställningsskydd, som trädde i kraft den 1 juli 1974, genom förordningen (1970-05-14) om anställningstrygghet för icke-ordinarie lärare och genom förordningen (1977:98) om turordning vid uppsägning av vissa lärare med statligt reglerad anställning i kommun m m kraftigt förstärkts i förhållande till vad som gällde på slutet av 1960-talet.

I *lagen om anställningsskydd* ges sålunda detaljerade regler för vad arbetsgivaren måste iaktta vid uppsägning. Uppsägningstiden har fastställts med hänsyn till arbetstagarens ålder och sträcker sig från två till sex månader.

Förordningen om anställningstrygghet för icke-ordinarie lärare utfärdades redan den 14 maj 1970. Bestämmelserna har sedermera ändrats och kompletterats, senast den 8 juli 1976. Förordningen innebär i korthet att arbetsgivaren genom särskilda insatser vid förutsedd övertalighet kan vidta åtgärder dels för att undvika uppsägning, dels – efter uppsägning – för att omplacera läraren. Bestämmelserna gäller icke-ordinarie lärare med tillsvidareanställning, dvs i första hand extra ordinarie lärare. Inom ramen för bestämmelserna är det t ex möjligt att flytta en extra ordinarie lärare, som sagts upp, till en annan del av landet och där för den uppsagde lärarens räkning ta i anspråk ledigt underlag.

Förordningen om turordning vid uppsägning bygger på grundtanken att längre anställningstid i kommunen skapar större anställningstrygghet. Enligt förordningen indelas de anställda i turordningskretsar, turordningsgrupper och undergrupper till turordningsgrupp. Turordningsförordningen har också regler om företrädesrätt till ny anställning. Reglerna innebär att lärare, som blivit uppsagd på grund av arbetsbrist, har företrädesrätt till ny anställning hos kommunen till dess ett år förflutit från anställningens upphörande. Den som har företrädesrätt får förordnas på tjänst utan att denna har ledigkungjorts.

Den granskning av gällande bestämmelser i fråga om ordinarie och extra ordinarie tjänst, som här gjorts, leder enligt vår mening fram till konstaterandet att de båda tjänsteformerna alltmera kommit att närmas varandra. Den tidigare närmast totala anställningstryggheten i ordinarie tjänst har minskat i samband med tillkomsten av LOA. Mot detta kan ställas den ökade trygghet för extra ordinarie tjänst som åstadkommits genom angivna regler.

Det kan i detta sammanhang också noteras att de skillnader i lönesättningen som tidigare funnits mellan ordinarie och extra ordinarie tjänst numera i det närmaste helt försvunnit.

Slutsatser

Som framgår av redogörelsen i det föregående, är tillsättningen av ordinarie lärartjänster en tids- och arbetskrävande procedur. En fråga, som man därför kan ställa, är om resultatet av denna administrativa procedur är sådant att det tungrodda förvaltningsförfarandet är berättigat.

Av SÖ:s redovisning (jfr ovan) framgår att det stora flertalet av tillsatta ordinarie lärare redan hade lärartjänst i den kommun där läraren fick ordinarie tjänst. Åren 1977–1979 tillsattes endast 153, 319 resp 322 sökande från annan kommun.

Talen ger vid handen att ett av huvudsyftena med att inrätta ordinarie

tjänster, nämligen att åstadkomma en riksrekrytering till attraktiva tjänster, tillgodosetts i ringa utsträckning. Härvid skall också observeras att riksrekryteringen i många fall stoppats genom tillämpning av den s k avbrytandeförordningen.

Länsskolnämndernas arbete med tillsättningsfrågorna i alla dess faser är omfattande. En beräkning gjord under 1978/79 visar att nämnderna lagt ner mellan 17 000–19 000 arbetstimmar på de ca 4 900 ordinarie lärartjänster som ledigförklarades i september och oktober 1978. Detta motsvarar ca 10–12 helårstjänster.

Som vi tidigare påvisat, är skillnaderna mellan ordinarie och extra ordinarie tjänst i dag obetydliga. Det skulle därför inte innebära någon större förändring om man ersatte dagens anställningsformer med i princip två huvudformer för anställning av lärare, nämligen dels tillsvidareanställning utan tidsbegränsning, dels anställning för begränsad tid. Nuvarande former för statlig reglering av behörighet och meritvärdering bör i så fall bibehållas.

Oavsett om man ändrar nuvarande anställningsformer eller inte, kan man, mot bakgrund av den ringa skillnaden mellan ordinarie och extra ordinarie tjänst, ifrågasätta om inte nuvarande tillsättningsförfarande kan förenklas. Samma förhållandevis enkla regler, som i dag gäller för tillsättning av icke ordinarie tjänst, borde kunna tillämpas också vid tillsättningen av ordinarie tjänst utan att rättstryggheten i något avseende minskar.

Enligt inhämtade uppgifter från AMS tillsattes läsåret 1978/79 av landets skolstyrelser ca 15 000 icke-ordinarie heltidstjänster som lärare. Endast i ett fåtal fall anfördes besvär hos högre instans i dessa tillsättningsärenden. Rättstryggheten anses således av de sökande som tillräcklig. Att tillsätta ytterligare det nettotillskott som nuvarande ordinarietillsättning ger torde från arbetsbelastningssynpunkt vara försumbart för kommunerna.

Även om det inte ingår i vårt uppdrag att lägga fram förslag, som innebär förändring av nuvarande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun beträffande tillsättning av arbetstagare med statligt reglerade tjänster, har vi ansett det motiverat att i det här sammanhanget belysa de tunga administrativa insatser, som är förenade med nuvarande system med ordinarie tjänster och tillsättningar härav.

7.3.1.4 Överväganden och förslag

Vi har enligt våra direktiv bl a att pröva dels huruvida ytterligare ansvar och befogenhet på skolväsendets område kan överföras till kommunerna, dels frågor om uppgifts- och ansvarsfördelning inom den statliga skoladministrationen, t ex mellan SÖ och länsskolnämnderna. Som riktmärke för vårt arbete gäller att uppgifter och ansvar inte bör ligga på högre myndighetsnivå än vad som är nödvändigt för en samordnad verksamhet och de berördas rättssäkerhet. Vi har också att pröva alla möjligheter till förenkling samt avveckling av onödig detaljkontroll.

Som framgått av det tidigare anförda, har åtminstone tre utredningar under senare tid förordat att ansvar för och beslut om tillsättning av skolledare och lärare bör ligga lokalt. En sådan utveckling ligger i linje med de allmänna strävandena att öka det lokala ansvaret för skolan. Samtidigt bör

konstateras att berörda arbetstagarorganisationer hittills avvisat varje tanke på en sådan förändring av den nuvarande tillsättningsordningen.

Direktiven begränsar, som tidigare nämnts, våra möjligheter att framlägga förslag som ändrar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun vad gäller tillsättningsärenden. De fortsatta övervägandena i detta avsnitt kommer därför att avse förslag till decentralisering inom den statliga skoladministrationen. Vi utgår emellertid från att SSK:s förslag om bl a tillsättning av skolchefer, övriga skolledare samt ordinarie lärare kommer att beredas inom regeringskansliet ungefär samtidigt med vårt betänkande. Ett genomförande av SSK:s förslag innebär naturligen att våra förslag i tillsättningsfrågorna kommer att sakna aktualitet.

Vi föreslår sålunda att de tillsättningsbeslut, som i dag ligger hos regeringen, överförs till SÖ (skoldirektörer och biträdande skoldirektörer) och att länsskolnämnd övertar ansvaret för de tillsättningsärenden som i dag åvilar SÖ, med undantag av lektorstjänsterna. Dessa bör av de skäl vi senare kommer att anföra fortfarande tillsättas av SÖ. För att åstadkomma en förenklad administration föreslår vi i det följande att den nuvarande besvärsordningen förändras.

Förslaget innebär en förenklad och minskad administration jämfört med nuläget såtillvida att antalet i tillsättningsärenden inblandade instanser minskar. Det medför också att besluten kommer att fattas närmare dem som direkt berörs därav. En decentralisering av skolledartillsättningarna till länsskolnämnderna torde inte heller nämnvärt påverka nämndernas arbetsbelastning. Nämnderna yttrar sig i dag över alla skolledartillsättningar. Förslaget innebär i stort att nämndernas yttranden i stället ges formen av beslut.

Tillsättning av skolchefer och skolledare i övrigt

Beslutet om att regeringen eller dåvarande Kungl Maj:t skulle tillsätta tjänster som skoldirektör och biträdande skoldirektör angavs skola gälla bara för en övergångstid (prop 1956:61, SU 1957:97, rskr 1957:253). Den övergångstiden har nu varat i omkring 20 år. I nämnda proposition anfördes bl a följande:

"Jag bedömer det emellertid som lämpligast, att skoldirektören under en övergångstid förordnas av Kungl Maj:t. Detta ställningstagande anser jag motiverat med hänsyn till dessa tjänsters stora betydelse, vilket gör det högeligen önskvärt, att de i nuvarande brytningsskede på skolans område i möjligaste mån kan tillsättas oberoende av eventuella lokala skolpolitiska motsättningar och tillfälliga gruppintressen. Denna uppfattning från min sida rubbar givetvis inte det principiellt riktiga i skolstyrelseutredningens inställning, att skolstyrelsens sakligt grundade ställningstaganden regelmässigt bör bli avgörande vid tillsättningen."

Den utredning som föregick förslaget – skolstyrelseutredningen – motiverade sitt förslag angående tillsättning av skolledare på följande sätt.

"Det är här genomgående fråga om chefstjänster, där lämpligheten för uppgiften – vilken den egentliga yrkesutbildningen som lärare inte direkt förberett för – ofrånkomligen måste tillmätas en helt annan vikt än vid lärartillsättningen. Detta gäller i särskild grad skolchefstjänsterna och i synnerhet skoldirektörstjänsterna med

deras starka administrativa betoning. Den bedömning av lämpligheten för skolledartjänst som således måste ske och som inte kan normbindas, bör i första hand bli den lokala skolstyrelsens sak. Skolledaren skall i väsentlig grad arbeta enligt den kommunala skolstyrelsens intentioner och står i kommunens tjänst i en annan mening än läraren. Det lokala inflytandet måste alltså få göra sig starkt gällande i skolledartillsättningarna, men det är också viktigt att låta de centrala skolmyndigheternas erfarenhet och samlade överblick komma till uttryck vid urvalet av skolledare."

Vi vill även för vår del betona vikten av att det lokala inflytandet måste få spela en avgörande roll vid tillsättningen av skolledare och biträdande skolledare. Därför bör själva tillsättningen ligga så nära skolstyrelsen (motsvarande) som möjligt. Vi föreslår således att

- skoldirektör och biträdande skoldirektör tillsätts av SÖ efter förslag av skolstyrelsen och yttrande av länsskolnämnden,
- ordinarie rektorstjänst i grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning tillsätts av länsskolnämnden efter förslag av skolstyrelsen (motsvarande),
- tjänst som rektor tillika skolchef liksom nu tillsätts i samma ordning som rektorstjänsten,
- arvodestjänst som förste rektor tillsätts av länsskolnämnden efter förslag av skolstyrelsen och att
- ordinarie tjänst som studierektor vid grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning samt extra tjänst som biträdande rektor vid gymnasieskola tillsätts av länsskolnämnden efter förslag av skolstyrelsen (motsvarande).

Tillsättning av lärare

Samtliga ordinarie tjänster som lärare vid grundskolan och gymnasieskolan med undantag av lektorstjänster tillsätts redan nu av länsskolnämnden. I konsekvens med vad ovan föreslagits om skolledare och med de allmänna principer vi redovisat i föregående avsnitt borde även lektorstjänsterna i fortsättningen tillsättas av länsskolnämnderna.

I motsats till andra ordinarie lärartjänster där tillsättningsmyndigheten har tillgång till ett detaljerat och automatiskt verkande behörighets- och meritvärderingssystem är förhållandet i vad avser lektorstjänster annorlunda. Fråga om behörighet och meritvärdering måste ägnas särskild uppmärksamhet och föregås av en individuell prövning från fall till fall. De samlade erfarenheterna när det gäller tillsättning av lektorstjänster finns nu på SÖ.

En decentralisering av tillsättningen av lektorstjänster till länsskolnämnderna skulle sannolikt innebära att nämnderna från fall till fall behövde inhämta SÖ:s bedömning. Nämnderna medverkar f n inte i tillsättningen av lektorstjänster och saknar därför erfarenhet av sådant arbete. Av främst praktiska, rationella skäl vill vi därför inte föreslå någon ändring av nu gällande tillsättningsrutiner. Ytterligare ett skäl, förutom de som angivits ovan, är att antalet tillsättningsärenden är litet – ett hundratal ärenden per år.

Vi föreslår alltså ingen ändring i nuvarande uppgiftsfördelning mellan SÖ och länsskolnämnderna när det gäller tillsättning av lärare.

Det finns, som tidigare nämnts, också anledning att närmare överväga om det i nuvarande tillsättningsprocedur är möjligt att förenkla arbetet med tillsättningsfrågorna. Vi föreslår därför att man prövar möjligheterna att begränsa lärares rätt att vid ett och samma tillsättningstillfälle få ett obegränsat antal ansökningar till ordinarie tjänster samordnade av statliga myndigheter. Åtgärder bör vidare vidtas i syfte att komma tillrätta med nuvarande problem med återkallelser under tillsättningsproceduren, t ex att tillsättningsbeslut inte meddelas för tjänst då återkallelse skett efter viss tidpunkt.

Besvär

Vi har tidigare angett att besvärsordningen i tillsättningsärenden också bör förändras med utgångspunkt i den principiella syn på besvärsärenden, som vi redovisar i avsnitt 7.4. Vi föreslår därför att besvär i tillsättningsärenden endast skall kunna föras i en instans. Besvär över skolstyrelsens tillsättningsbeslut skall således endast kunna föras hos länsskolnämnd. Länsskolnämndens beslut i tillsättningsärende skall endast kunna överklagas hos SÖ.

Förslaget innebär således att regeringen avlastas ett antal tillsättnings- och besvärsärenden. Detta ligger i linje med önskemålet att minska regeringens befattning med löpande ärenden av förvaltningskaraktär. Ett sådant önskemål har bl a redovisats i propositionen (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m m. Vidare har konstitutionsutskottet i sina granskningsbetänkanden 1975/76:50, 1976/77:44 och 1977/78:35 påpekat vikten av att åstadkomma en minskning av ärendemängden hos regeringen.

Förslaget innebär inte någon ökad arbetsbelastning hos vare sig SÖ eller länsskolnämnderna. SÖ kommer visserligen att bli ny besvärsinstans när det gäller besvär över länsskolnämndens beslut. Men SÖ yttrar sig redan nu i de besvär över länsskolnämndens beslut som regeringen avgör. Att besluta i ärendet torde inte innebära mer arbete än att avge yttrande.

Här redovisade förslag innebär att regeringens befattning med besvär över tillsättningsbeslut blir begränsad till att avse beslut om tillsättning av skoldirektörer, biträdande skoldirektörer och lektorer.

Vi anser att rättssäkerheten inte kommer att eftersättas om våra förslag genomförs. Nuvarande regler om behörighet, meritvärdering och urval vid tillsättning av skolledare och lärare är nämligen detaljerade och utförliga. Därtill kommer att praxis, som den utvecklats under gångna år, är stabil och välkänd. Utvecklingen på det arbetsrättsliga området innebär också att besvärsinstitutet minskat i betydelse när det gäller personalfrågor.

Behörighetsbestämmelser

Som vi tidigare redovisat, är behörighetsbestämmelserna för framför allt lärare detaljerade och krångliga. Som exempel kan nämnas att de särskilda behörighetskraven för ordinarie adjunktstjänst vid grundskolan upptar nio olika vilkorsgrupper, dvs nio olika utbildningar leder fram till behörighet.

SSK anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1978:65) bl a följande:

"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."

Tillämpningen av behörighetsreglerna är alltså synnerligen arbets- och resurskrävande. Detta gäller för samtliga nivåer inom skoladministrationen. En översyn av behörighetsfrågorna är angelägen. SÖ ser f n över systemet för meritvärdering vid tillsättning av lärartjänster. Vi har tidigare nämnt att SÖ nu lämnar service med meritvärdering vid tillsättning av vissa ordinarie tjänster. För bl a detta ändamål har SÖ ett särskilt meritkontor med i genomsnitt 10 årsarbetare. Länsskolnämndsutredningen föreslog en viss rationalisering av poängberäkningen av de sökandes meriter genom införandet av ett centralt meritregister och ett särskilt meritbesked för lärare. Vi förutsätter att även denna fråga uppmärksammas i anslutning till översynen.

F n gäller att SÖ kan bevilja generell behörighet för lärare enligt 15 kap 21 § och 16 kap 32 § skolförordningen. Vi föreslår ingen förändring av dessa bestämmelser.

Vi föreslår inte heller någon ändring av nu gällande bestämmelser som gör det möjligt för länsskolnämnd att medge dispens för lärare från visst särskilt behörighetsvillkor enligt 15 kap 20 § och 16 kap 31 § skolförordningen. I det följande föreslår vi att besvär över länsskolnämndens beslut om dispenser endast skall få anföras hos SÖ.

Enligt 11 kap 5 § tredje stycket kan regeringen, om synnerliga skäl föreligger, medge att sökande som inte är behörig till tjänst som skoldirektör eller biträdande skoldirektör ändå kan komma i fråga till sådan ledig tjänst. Vi föreslår att sådant medgivande i fortsättningen får ges av SÖ.

7.3.2 *Bestämmelser om ledighet och vikariat m m*

7.3.2.1 Nuvarande bestämmelser

Bestämmelser om ledighet och vikariat beträffande skolledare och lärare finns i 18 kap skolförordningen. För skoldirektör och biträdande skoldirektör, rektor vid grundskolan eller skolenhet med gymnasieskola samt vid särskild skolenhet med kommunal vuxenutbildning och studierektor vid angivna skolformer gäller i princip att tjänstledighet under högst sex månader beviljas av skolstyrelsen (motsvarande). Tjänstledighet under längre tid beviljas av länsskolnämnden.

Vikarie på ordinarie tjänst som skoldirektör eller biträdande skoldirektör förordnas av skolstyrelsen, om ej annat följer av bestämmelser om långtidsvikariat. Enligt anställningsförordningen (1965:601) tillsätts vikariat, vilket beräknas vara minst sex månader i följd, i samma ordning som ordinarie tjänst.

För lärare gäller att tjänstledighet i regel beviljas av skolstyrelsen

(motsvarande). När det gäller tjänstledighet under längre tid än en termin för ordinarie lärare för uppehållande med full tjänstgöring av motsvarande ordinarie eller icke ordinarie tjänst som lärare vid annan skola eller läroanstalt beviljas den av länsskolnämnden (18 kap 7 § 4 skolförordningen).

Vid kortare ledighet på tjänst som lärare skall undervisningen i första hand fullgöras av lärare som anställts som lärarvikarier enligt 15 kap 8 § skolförordningen. I övrigt anställer skolstyrelsen (motsvarande) icke ordinarie lärare i den mån det behövs för att uppehålla undervisningen. I den utsträckning SÖ bestämmer får skolstyrelsen förordna vikarie för lärare (18 kap 8 § skolförordningen).

Enligt 14 § förordningen (1965:931) med särskilda bestämmelser för vissa tjänstemän vid universitets- och skolväsendet kan innehavare av ordinarie tjänst som lärare vid grundskolan eller gymnasieskolan i vissa fall förflyttas till annan ordinarie tjänst vid statlig, kommunal eller landstingskommunal skola m m. Fråga om förflyttning till tjänst, som tillsätts av samma myndighet som tillsätter den tjänst som tjänstemannen innehar, prövas av myndigheten i fråga. Fråga om förflyttning i övrigt enligt nämnda kungörelse prövas av regeringen.

7.3.2.2 Överväganden och förslag

För att minska arbetsbelastningen inom den statliga skoladministrationen och förenkla handläggningen föreslår vi, att skolstyrelsen (motsvarande) får besluta om sådan tjänstledighet för skolledare och biträdande skolledare, som i dag beslutas av länsskolnämnden enligt 18 kap 1 § 3–4 skolförordningen. Motsvarande bör gälla beslut om tjänstledighet för lärare som avses i 18 kap 7 § 4 skolförordningen. Besvär över skolstyrelsens beslut föreslås få anföras hos länsskolnämnden som enda och slutlig besvärsinstans (jfr avsnitt 7.4).

Vi föreslår inte några ändringar när det gäller bestämmelserna om vikariat. Våra förslag om tillsättning av tjänster och besvär vid beslut om tillsättning bör analogt gälla även tillsättning av olika vikariat.

I det här sammanhanget finns det emellertid anledning att rikta uppmärksamheten på de problem som är förknippade med lärares ansökan om tjänstledighet för studier. Problemen sammanhänger främst med att beslut om antagning till högskolestudier meddelas sent – i allmänhet först vid eller ibland efter terminsstart. Detta förhållande försvårar skolstyrelsernas personalplanering. Vi föreslår att SÖ ges i uppdrag att i samråd med bl a UHÄ utreda frågan.

När det gäller beslut om förflyttning föreslås besvär även i dessa fall få ske endast hos en instans. Vi föreslår vidare att sådan förflyttning enligt ovan nämnda förordning (1965:931), som regeringen f n beslutar om, får beslutas av SÖ när det gäller tjänst som lärare vid grundskolan och gymnasieskolan. Någon rätt till besvär bör inte finnas.

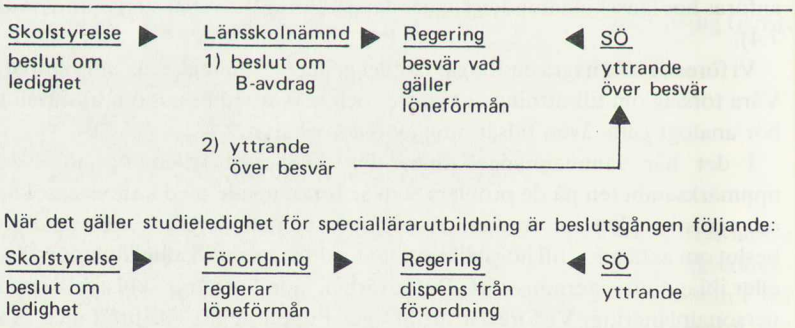
7.3.3 *Ledighet för studier med B-avdrag*

Vi har i kapitel 5 behandlat frågan om ansvaret för personalutvecklingen i vad avser skolväsendets personal. Därvid har vi utgått från att kommunerna har ett planerings- och genomförandeansvar för personalutvecklingen för all personal i deras skolor och utbildningar. En ökad samordning av och ett mer sammanhållet ansvar för och inflytande över befintliga resurser för fortbildning av skolans personal förutsätts komma till stånd. Vi har betonat att den resurs, som tjänstledighet med B-avdrag för studier f n utgör, särskilt bör uppmärksammas.

Som tidigare nämnts, är den frågan föremål för översyn i skilda sammanhang. Enligt protokollsanteckning i avtal under 1978 mellan statens arbetsgivarverk och huvudorganisationerna skall frågan om administrationen av studieledighetsärenden ses över. Villkoren för studier, såvitt avser skolledare och lärare, skall också studeras. Vidare har riksdagen i samband med beslutet om ny läroplan för grundskolan år 1979 betonat behovet av en samordning av olika fortbildningsresurser.

Den här aktuella frågan berör i betydande grad ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller personalens utbildning. Kommunerna har i dag inget reellt inflytande på hur den s k B-avdragsresursen utnyttjas. Frågan inrymmer också en rad problem som berör statsbidragsadministration, personaladministration och hantering av besvärsärenden. Hur frågan löses påverkar alltså icke oväsentligt den statliga skoladministrationens insatser.

Varje år behandlar länsskolnämnderna ett stort antal ärenden om löneförmåner vid studier. Under år 1977 uppgick antalet B-avdragsärenden till ca 6 000. Av dessa överklagades ca 300, dvs fem procent. Beslutsgången i dessa ärenden är när det gäller det kommunala skolväsendet följande:



Genom det nya bidragssystemet för grundskolan har det förhållandet inträffat att staten svarar för löneförmånsbeslut, medan kommunerna får bekosta vikariaten ur ett schabloniserat bidrag. För riket som helhet justeras dock schablonbidraget så att det motsvarar kommunernas totala vikariekostnader. För gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen står dock staten helt för vikariekostnaderna vid lärares tjänstledighet för studier med B-avdrag.

I syfte att dels öka det lokala inflytandet över personalutvecklingsfrågor-

na, dels minska den administrativa belastningen hos regering, SÖ och länsskolnämnder, anser vi att administrationen av ärenden avseende ledighet för studier med B-avdrag behöver förenklas. Med hänsyn till det arbete som redan pågår i annat sammanhang avstår vi dock från att lägga några konkreta förslag om hur detta skall ske.

7.4 Besvär över beslut av skolmyndighet

7.4.1 *Skolväsendets karaktär av specialreglerad kommunal verksamhet*

Skolväsendet utgör en s k specialreglerad sektor och står under tillsyn av statliga myndigheter. Detta innebär bl a att såväl kommunala som statliga myndigheter fattar beslut om undervisningen av barn och ungdom. Rätt till både kommunalbesvär (dvs enbart prövning av beslutets laglighet) och förvaltningsbesvär (dvs prövning även av beslutets lämplighet) förekommer.

På kommunal nivå fattas beslut av skolstyrelsen och vissa andra organ, t ex arbetsenhetskonferens/klasskonferens (någon rätt till kommunalbesvär föreligger ej här) rektor eller annan befattningshavare (efter delegation).

På statlig nivå fattas beslut i skolfrågor framför allt av länsskolnämnd, SÖ och regeringen. Dessa organ fungerar också som besvärsinstanser, då ett kommunalt beslut överklagas med förvaltningsbesvär.

Vad här sagts om skolväsendet gäller också den kommunala vuxenutbildningen.

7.4.2 *Förvaltningsbesvär över kommunala beslut*

Beträffande beslut av kommunal myndighet gäller att de kan överklagas genom förvaltningsbesvär bara i de fall då detta särskilt föreskrivits. Sådana föreskrifter på skolområdet finns i skollagen, skolförordningen och andra författningar med materiella föreskrifter om skolan.

Specialförfattningarnas besvärsregler är i den meningen uttömmande, att de anger samtliga de fall, då ett kommunalt skolbeslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Andra beslut av skolstyrelse/utbildningsnämnd än de angivna kan endast överklagas genom kommunalbesvär.

Skollagens föreskrifter om förvaltningsbesvär (53 § första stycket) avser endast sådana fall i vilka skolstyrelsen fattat beslut om enskild persons skyldigheter och rättigheter i förhållande till det allmänna. Det rör sig därvid om beslut, som bedömts ha särskild betydelse för den enskilde.

Sålunda kan förvaltningsbesvär anföras mot skolstyrelsens beslut om barn skall få börja sin skolgång före skolpliktsåldern eller om barn skall få uppskov med att börja sin skolgång (32 §). Förvaltningsbesvär får också anföras mot vissa andra beslut av skolstyrelsen om barns skolplikt, nämligen i fråga om befrielse från skolgång för barn som får enskild undervisning (35 §), i fråga om huruvida barn har fullgjort sin skolplikt (36 §) och i fråga om barns rätt till skolgång efter det att skolplikten upphört (37 §).

Om skolstyrelsen har vägrat att befria barn från att delta i morgonsamling

eller undervisning i religionskunskap (27 §) eller har vägrat att ta emot ett barn i sin grundskola eller gymnasieskola (44 och 45 §§) får beslutet likaså överklagas genom förvaltningsbesvär.

Slutligen får förvaltningsbesvär anföras mot skolstyrelsens beslut i ärende om godkännande av enskild skola för fullgörande av skolplikt (34 §).

I *skolförordningen* ges föreskrifter om förvaltningsbesvär i 19 kap. Enligt dessa bestämmelser finns rätt till förvaltningsbesvär beträffande vissa kommunala beslut i personalärenden, som berör skolledare och lärare.

Vidare föreskrivs i skolförordningen rätt till förvaltningsbesvär i vissa särskilt viktiga elevärenden, nämligen dels frågor om skolgång i grundskola för skolpliktigt barn som går i annan skola men som där är frånvarande i större utsträckning, dels frågor om uttagning till specialundervisning och frågor om att avstänga eller förvisa elev från grundskola eller gymnasieskola (19 kap 4 och 6 §§).

Beträffande en typ av kommunala beslut har ett uttryckligt besvärsförbud införts i skolförordningen. Talan mot intagningsnämndens beslut om intagning av elev i gymnasieskolan får inte föras, enligt 19 kap 5 § i dess lydelse enligt SFS 1979:717.

7.4.3 *Förvaltningsbesvär över statliga beslut*

Beträffande beslut av statlig myndighet anses enligt svensk rätt den regeln gälla att de i princip kan överklagas genom förvaltningsbesvär hos överordnad myndighet och i sista hand hos regeringen, om inte förbud mot talan särskilt föreskrivits.

Denna princip om rätt att överklaga statlig myndighets beslut har efter hand fått allt mindre betydelse. Bestämmelser om instansordning tas numera nämligen i regel in i lagar och förordningar. Denna utveckling är en naturlig följd av att man i normgivningsarbetet tillämpar de grundläggande principerna bakom förvaltningsrättsreformen och författningsreformen.

Föreskrifter om besvär över beslut av de statliga skolmyndigheterna, SÖ och länsskolnämnderna samt statens institut för läromedelsinformation (SIL), finns först och främst i författningar som reglerar skolverksamheten, t ex skollagen, skolförordningen, förordningen (1974:438) om registrering och granskning av vissa läromedel samt förordningen (1978:345) om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan. Dessutom finns föreskrifter om rätt till besvär över dessa myndigheters beslut i instruktionerna för SÖ och länsskolnämnderna.

Av det anförda följer att myndigheternas beslut alltid kan överklagas, om inte någon uttrycklig föreskrift om förbud mot talan införts för viss typ av beslut. Så har skett t ex beträffande beslut i ärende om registrering och granskning av läromedel (14 § i SFS 1974:438). Det nu anförda gäller oavsett om myndighet fattar beslutet i egenskap av besvärsmyndighet eller i egenskap av myndighet som har att besluta i första instans.

I föreskrifterna finns också instansordningen angiven. Vissa särskilt uppräknade beslut av SÖ och länsskolnämnderna får överklagas hos kammarrätterna (jfr exempelvis 54 § första stycket skollagen, 19 kap 7 § första stycket skolförordningen, 26 § andra stycket i instruktionen för skolöverstyrelsen och 28 § andra stycket i instruktionen för länsskolnämn-

derna samt 18 § andra stycket i allmänna verksstadgan).

I vissa frågor om elevområden beslutar länsstyrelsen i första instans (2 kap 17 § skolförordningen). Besvär över sådant beslut anförs hos regeringen (19 kap 8 § skolförordningen).

7.4.4 *Författningsmässig teknik beträffande föreskrifter om besvärsrätt på skolområdet*

Föreskrifter om rätt till förvaltningsbesvär över kommunala beslut och föreskrifter om förbud mot eller inskränkning av förvaltningsbesvär över statliga beslut brukar införas i den författning där frågan materiellt regleras. Det bör observeras att i skollagens besvärskapitel regleras besvärsrätt bara för sådana frågor, som materiellt regleras i skollagen. I skolförordningens besvärskapitel regleras besvärsrätt bara för sådana frågor, som är materiellt reglerade i denna författning.

Föreskrifter om instansordningen vad gäller statliga myndigheters beslut brukar finnas i myndigheternas instruktioner. Av instruktionen för länsskolnämnderna framgår således att deras beslut i vissa ärenden kan överklagas hos regeringen.

Föreskrifter om vem som äger rätt att anföra besvär och inom vilken tid detta skall ske finns reglerat i förvaltningslagen (1971:290).

Om man vill att fler skolstyrelsebeslut än i dag skall kunna överklagas enbart kommunalbesvärsvägen kan detta åstadkommas lagstiftningstekniskt genom att denna typ av beslut utgår ur specialförfattningarnas besvärskapitel.

Vill man begränsa besvärsmöjligheterna när det gäller beslut av statliga skolmyndigheter måste man däremot i resp specialförfattning föra in besvärsförbud eller begränsning i fullföljdsrätten till att exempelvis omfatta överprövning bara i *en* överordnad instans.

7.4.5 *Gränsdragning mellan besvär och fullföljd enligt arbetsrättsliga författningar*

Ytterligare en utgångspunkt är gränsdragningen mellan å ena sidan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär samt å andra sidan talan enligt lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister.

I lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut föreskrivs att arbetstagare ej får anföra besvär mot sådan arbetsgivares beslut rörande hans arbets- och anställningsvillkor, om talan skall handläggas enligt lagen om rättegång i arbetstvister. I denna lag föreskrivs emellertid också att rätten att anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut i fråga, som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren, inte inskränks genom det nyss anförda.

I specialförfattning kan besvärsrätten också vara inskränkt på så sätt att besvär mot vissa beslut inte får föras, om beslutet enligt avtal skall fattas av arbetsgivaren.

7.4.6 *Utveckling på besvärsrättens område*

Det bör observeras att inskränkningar i besvärsrätten genom särskilda föreskrifter – i form av besvärsförbud eller genom att fullföljdsrätten begränsas till att avse endast *en* överordnad instans – förekommer allt oftare. En prövning i två instanser anses numera tillräcklig från rättssäkerhetssynpunkt.

Rätten att fullfölja talan mot domstols- och myndighetsbeslut till högsta domstolen, regeringsrätten och regeringen är på många områden synnerligen begränsad.

De flesta överklagbara förvaltningsbeslut kunde fram till år 1970 via en eller två instanser besvärsvägen föras under Kungl Maj:ts prövning.

Genom statsmakternas beslut år 1971 (prop 1971:30; KU 1971:36; rskr 1971:222 och prop 1971:45; JuU 1971:7; rskr 1971:163) förvandlades regeringsrätten och högsta domstolen till i princip enbart prejudikatinstanser. Rätten att fullfölja talan från hovrätt resp kammarrätt till högsta domstolen resp regeringsrätten begränsas genom krav på prövningstillstånd.

Prövningstillstånd meddelas dels om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågor prövas av den högsta instansen, dels om det föreligger synnerliga skäl för en sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i hovrätten resp kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Det bör i detta sammanhang dock påpekas att regeringsrätten f n prövar kommunalbesvärsmål utan att dessförinnan ha meddelat prövningstillstånd. Kommunalbesvärskommittén har i sitt betänkande (SOU 1978:84) Instansordningen i kommunalbesvärsmål föreslagit, att krav på prövningstillstånd skall införas även för kommunalbesvärsmålen. Något beslut om detta föreligger ännu inte.

Under senare år har i åtskilliga författningar införts uttryckliga bestämmelser om begränsning av fullföljdsrätten till regeringen.

För vissa mål/ärenden har särskilda besvärsinstanser inrättats såsom psykiatriska nämnden, värnpliktsnämnden och riksvärderingsnämnden, vilka är högsta besvärsmyndigheter i mål om intagning för och utskrivning från sluten psykiatrisk vård på sjukhus, inskrivning av värnpliktiga och befrielse från eller anstånd med värnpliktstjänstgöring samt ersättning för rekvisition och förfogande.

Inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde är besvärsrätten numera avskuren beträffande de flesta beslut om utdelning av stipendier, forskningsbidrag och stöd till kulturell verksamhet. Under de senaste åren har besvärsförbud införts t ex beträffande beslut om resestipendier till lärare och beslut om oavkortad lön vid lärares ledighet för bl a arbetslivsorientering. Sådana frågor prövas numera endast av en instans.

Förslaget i prop 1978/79:111 att SÖ:s beslut angående s k generell behörighetsförklaring inte skall kunna överklagas är också exempel på begränsning i fullföljdsrätt till regeringen.

7.4.7 *Exempel på bedömningar under senare tid av besvärsprövningens roll*

I rättsvetenskaplig litteratur anses inskränkningar i besvärsmöjligheterna kunna försvaras framför allt i följande fyra typer av fall:

1 Beslutet innebär inte något kännbart ingrepp i den enskildes rättsställning.
2 Beslutet ingår som ett led i ett successivt förfarande och det anses tillräckligt att den enskilde får klaga på ett enda stadium av detta förfarande.
3 Beslutet fattas efter en skälighetsprövning och en säkrare bedömning kan knappast presteras av högre instans.
4 Den enskildes rättsskyddsbehov kan anses tillgodosett genom möjligheten att klaga i en (eller möjligen två) instanser. Rätten att klaga hos högsta instans avskärs eller begränsas.

På skolområdet finns beslut av den art som beskrivits i ovanstående punkter, som f n kan överklagas utan fullföljdsbegränsning.

Exempel på när beslutet ingår som ett led i ett successivt förfarande utgör beslut av styrelsen för skolan om förslag rörande tillsättning av tjänst som rektor, biträdande skolledare och lärare. Sådana beslut kan överklagas hos SÖ resp länsskolnämnd och i sista hand hos regeringen.

Exempel på beslut som fattas efter en skälighetsprövning, som en högre myndighet knappast kan göra om med säkrare resultat, utgör vissa beslut om förmåner vid genomgång av utbildning.

Möjligheten att med förvaltningsbesvär överklaga ett beslut innebär ett *rättsskydd* för den enskilde. När man överväger behovet av ett sådant skydd måste man ta hänsyn till flera faktorer. Bland dessa märks beslutets betydelse för den enskilde, t ex i form av förpliktelse eller rättighet. Vidare måste man ta hänsyn till faktorer som handläggningstider och administrativa arbetsinsatser. Tillgången på fackkunskap och på juridisk kompetens i olika beslutande organ måste även beaktas. Det är också viktigt att se på utvecklingen i fråga om besvärsrätt på angränsande samhällsområden.

När man överväger behovet av *en eller två besvärsinstanser* måste man ta hänsyn till samma faktorer som gäller rätten att anföra förvaltningsbesvär över huvud taget. Vid valet av antalet instanser och vid bedömningen av om den slutliga instansen skall vara ett centralt organ måste man emellertid också väga in kraven på enhetlighet och likformighet i rättstillämpningen samt sträva efter en decentraliserad handläggning. Avgörande för huruvida regeringen skall vara slutinstans bör också vara om ärendena i fråga har ett stort eller litet inslag av skälighetsbedömning eller är av sådan natur att de bör avgöras på politiska grunder.

Som exempel på överväganden om behovet av en eller två besvärsinstanser, valet av slutlig instans och frågan om regeringen bör vara sista besvärsinstans kan anföras följande:

1951 års skolstyrelseutredning ansåg i sitt betänkande (SOU 1955:31) om bl a skolväsendets lokala och regionala ledning att starka skäl talade för att låta dåvarande skolöverstyrelsen resp överstyrelsen för yrkesutbildning vara besvärsmyndighet i förhållande till länsskolnämnd.

1949 års besvärssakkunniga uttalade i sitt remissyttrande över 1951 års skolstyrelseutrednings förslag bl a följande:

"Enligt de sakkunnigas mening talar starka skäl för att låta skolöverstyrelsen respektive överstyrelsen för yrkesutbildning vara besvärsmyndighet i förhållande till länsskolnämnd. Beträffande alla ärenden, som börjar i första instans hos länsskolnämnden, skulle på detta sätt erhållas ett sedvanligt treinstanssystem. Vederbörande överstyrelse skulle därigenom få sin naturliga plats i förvaltningssystemet. Det står också otvivelaktigt bäst i överensstämmelse med de aktuella decentraliseringssträvandena att överlåta åt överstyrelserna att sålla undan så många besvärsmål som möjligt. Därest talan över varje länsskolnämnds beslut skall kunna få föras direkt hos Kungl Maj:t, föreligger risk för att ecklesiastikdepartementet kommer att bli överhopat med besvärsmål. Det är onekligen en betydande olägenhet med den här förordade ordningen att man beträffande mål, som börjat hos skolstyrelsen och som fullföljes genom förvaltningsbesvär, får en fyrainstansordning. Den ifrågavarande olägenheten kan emellertid otvivelaktigt i viss utsträckning begränsas genom att möjligheten till fullföljd från överstyrelserna inskränkes i vissa fall. – Om besvär över länsskolnämnds beslut får anföras direkt hos Kungl Maj:t, bör, såsom förutsatts av utredningen, vederbörande överstyrelses utlåtande infordras i besvärsmålet."

Departementschefen anslöt sig dock i propositionen (1956:182) om skolväsendets lokala och regionala ledning till skolstyrelseutredningens mening att Kungl Maj:t skulle vara besvärsinstans i förhållande till mellaninstansen och anförde därvid följande:

"Det har vid remissbehandlingen ifrågasatts, om inte de centrala skolmyndigheterna borde föras in som besvärsinstanser närmast över mellaninstanserna. Härför talar naturligtvis vissa skäl, men beträffande beslut som fattas av lokal skolstyrelse skulle man då få ett fyrainstanssystem vilket får anses vara onödigt omständligt och även skulle strida mot besvärssakkunnigas uttalande rörande instansordningen i betänkandet om administrativt rättsskydd, där det förutsättes att högst tre instanser skall finnas. Det av besvärssakkunniga i remissyttrandet över skolstyrelseutredningens betänkande diskuterade alternativet, att man skulle minska olägenheterna av en handläggning i fyra instanser genom att i vissa fall begränsa fullföljdsrätten till Kungl Maj:t, är enligt min mening icke tillfredsställande. Dels bör sådan begränsning förekomma sparsamt, dels skulle det bli tämligen omständligt att författningsmässigt reglera en ordning enligt vilken både skolöverstyrelsen och överstyrelsen för yrkesutbildning skulle vara besvärsinstanser i kombination med begränsad fullföljdsrätt från dessa myndigheter till Kungl Maj:t. Jag anser att praktiska skäl starkt talar för utredningens uppfattning att en myndighet, Kungl Maj:t, skall pröva besvär över mellaninstansens beslut och att en generell bestämmelse härom skall finnas i mellaninstansens instruktion. Jag föreslår att besvärsbestämmelserna utformas i enlighet härmed."

Som huvudsakligt skäl för att beslut av länsskolnämnd skulle överprövas av regeringen anfördes alltså 1956 att en och samma myndighet borde vara besvärsinstans för samtliga beslut av länsskolnämnd. Eftersom det då fanns två centrala förvaltningsmyndigheter för skolväsendet kunde endast Kungl Maj:t komma i fråga som besvärsinstans.

I propositionen (1965:65) om statsdepartementens organisation m m uttalade föredraganden bl a att det är angeläget att befria departementen från rutinbetonade eller annars mindre väsentliga ärenden och en stor mängd ärenden i övrigt av löpande natur. Han betonade vidare, att departementen är regeringens stabsorgan med uppgift att värdera och bedöma utredningsmaterial, samordna och planera regeringens politik och utforma de viktigaste

riktlinjerna. Riksdagen godtog vad föredraganden hade anfört och underströk också vikten av delegering och decentralisering (SU 1965:105, rskr 1965:295).

Sedan 1971 bedrivs inom statsrådsberedningen ett kontinuerligt utredningsarbete om flyttning av beslutanderätt från regeringen till underordnade myndigheter.

Konstitutionsutskottet har, som tidigare nämnts, i skilda sammanhang påpekat vikten av att åstadkomma en minskning av ärendemängden hos regeringen. Under perioden från mitten av 1960-talet till mitten av 1970-talet ökade antalet besvär hos regeringen från 2 000 till 7 000 per år. Detta förhållande tog konstitutionsutskottet upp i sitt granskningsbetänkande 1975/76:50. Utskottet pekade på den ökade belastningen på departementen och den risk som detta för med sig för längre handläggningstider och mindre ingående behandling av ärendena. Utskottet förutsatte att man vidtog åtgärder i regeringskansliet för att minska antalet besvärsärenden.

7.4.8 *Kommunalbesvärskommittén*

Kommunalbesvärskommittén skall enligt sina direktiv överväga frågan om lämplig besvärstyp för olika sorters kommunala beslut och söka ange vilka principer som bör gälla för valet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. I direktiven till kommunalbesvärskomittén anförs vidare att de besvärsgrunder som anges i kommunallagarna behöver moderniseras. Kommittén bör se över dem i både sakligt och formellt hänseende samt pröva i vad mån de kan mönstras ut eller bör ändras.

Kommitténs uppdrag omfattar också att se över bestämmelserna om de kommunala besvärsnämndernas behörighet och organisation samt den särskilda besvärsnämndsprocessen. I detta sammanhang undersöker kommittén bl a hur den nya arbetsrättsliga lagstiftningen kan komma att påverka besvärsnämndernas verksamhet och behovet av sådana nämnder.

7.4.9 *Överväganden och förslag*

7.4.9.1 Utgångspunkter

Mot bakgrund av de överväganden och den rättsutveckling, som redovisats i det föregående, bör den vidare diskussionen utgå från följande principiella utgångspunkter:

1 Det finns ett antal kommunala och statliga beslut i skolfrågor som över huvud taget inte bör kunna överklagas.
2 Kommunala skolbeslut skall i flertalet fall kunna bli föremål enbart för besvär enligt kommunallagen.
3 De få ärenden där ett utpräglat behov av rättsskydd föreligger och i vilka rättsfrågor ofta aktualiseras skall kunna bli föremål för besvärsprövning i förvaltningsdomstol.
4 Nästan alla personalärenden kommer att avtalsregleras och vid överprövning handläggas hos arbetsdomstolen.
5 Besvärsgången för de ärenden där momentet av lämplighetsbedömning är stort skall diskuteras med beaktande av instansernas sakkunskap. Här bör

man knyta an till det förhållandet att vi numera har kammarrättsorganisationen för förvaltningsbesvär med rättsfrågor och sakkunniga förvaltningsmyndigheter för besvär med lämplighetsfrågor.

6 Instanskedjan för besvär, som skall prövas av förvaltningsmyndighet, bör vara kort.

Vi finner i nuvarande utredningsskede inte anledning att uttömmande förteckna de ärenden som bör kunna överklagas. Vi redovisar i stället i det följande våra förslag som exempel i anslutning till att vi utvecklar de nyss redovisade principiella ställningstagandena.

7.4.9.2 Icke överklagbara beslut

Utifrån våra utgångspunkter 1 och 2 vill vi anföra följande:

Besvärsrätt bör över huvud taget inte föreligga beträffande beslut som utgör ett led i ett successivt förfarande, t ex skolstyrelsens förslag om tillsättning av tjänst som skolledare och ordinarie lärare.

Besvärsrätt bör inte alls förekomma beträffande beslut, som en högre instans knappast kan göra om med säkrare resultat. Detta gäller t ex olika slag av förmåner till enskilda personer ur maximerade anslag. Samma sak bör också gälla t ex beslut beträffande fördelning av s k länsskolnämndsresurs eller beslut om fördelning ur andra maximerade anslag, t ex statsbidrag till tekniska hjälpmedel. Vidare bör besvär inte få anföras över sådana beslut som avser anstånd eller förflyttning i samband med antagning till utbildning.

I sådana ärenden där behovet av insyn och påverkan från berörda parter är väl tillgodosett på annat sätt bör besvär inte heller kunna anföras. Som exempel härpå kan nämnas beslut om instruktioner för befattningshavare. Medbestämmandelagen och medbestämmandeavtal garanterar i dessa fall möjligheter till insyn och påverkan.

7.4.9.3 Besvär hos förvaltningsdomstol

Utifrån vår utgångspunkt 3 vill vi anföra följande:

När behovet av rättsskydd är det övervägande skälet till besvärsrätt brukar i regel fullföljd till förvaltningsdomstol – och i sista hand alltså till kammarrätt – vara föreskriven. När däremot inslaget av lämplighetsbedömning är stort och i sig motiverar besvärsrätt, handläggs besvären av sådana myndigheter som fullgör rena förvaltningsuppgifter på verksamhetsområdet – och alltså i sista hand av regeringen.

F n fullföljs talan – som framgått av den tidigare redovisningen – mot vissa skolbeslut som förvaltningsbesvär hos i sista hand kammarrätten. Så är förhållandet i bl a följande fall, nämligen

- skolgång vid enskild undervisning i hem eller annorstädes,
- föreläggande vid vite/polishämtning för att hålla barnet i grundskola,
- skolgång i grundskola för skolpliktigt barn som går i annan skola men som där är frånvarande i stor utsträckning och
- avstängning eller förvisning av elev från grundskola eller gymnasieskola.

Hos i sista hand regeringen fullföljs talan enligt gällande föreskrifter i bl a följande fall, nämligen

- godkännande av enskild skola för fullgörande av skolplikt,
- vägran att befria barn från deltagande i morgonsamling eller undervisning i religionskunskap,
- vägran att ta emot ett barn i grundskola eller gymnasieskola och
- fråga om uttagning till specialundervisning.

Till grund för den nuvarande fördelningen mellan de högsta instanserna – dvs å ena sidan kammarrätt (efter prövningstillstånd regeringsrätten), och å andra sidan regeringen – ligger följande princip. Ärenden med stort inslag av rättsfrågor bör prövas av den högsta förvaltningsdomstolen och ärenden med stort inslag av lämplighetsbedömning bör prövas av den högsta politiska instansen. Vi finner inte anledning föreslå, att den nu gällande fördelningen av ärenden mellan förvaltningsdomstol och administrativ myndighet ändras. Vi anser vidare att om behovet av rättsskydd anförs som skäl för att besvär över vissa beslut skall få anföras hos regeringen som slutlig instans, bör man i stället överväga att överföra ärendena i fråga från myndighetsprövning till domstolsprövning.

I instanskedjan för beslut som skall fullföljas hos förvaltningsdomstol ingår länsskolnämnd (i undantagsfall SÖ) som mellaninstans. Man kan överväga om inte även mellaninstansen bör vara en förvaltningsdomstol i denna typ av ärenden. Den nuvarande instansordningen baseras på att ärendena ansetts vara av det slag att lämplighetsbedömning i mer eller mindre omfattande grad också spelar en stor roll och att andra synpunkter än de rent rättsliga måste få komma in i bilden. Även ärenden som fullföljs hos förvaltningsdomstol innehåller ett visst mått av t ex utbildningspolitiska lämplighetsfrågor som en facksakkunnig myndighet kan ha lättare att ta ställning till än en domstol.

Enligt vår mening finns det därför fog för att behålla nuvarande ordning. Det innebär att länsskolnämnden (SÖ i förekommande fall) är mellaninstans, även om ärendena i fråga kan fullföljas hos förvaltningsdomstol som slutlig instans.

7.4.9.4 Talan hos arbetsdomstol

Utifrån vår utgångspunkt 4 vill vi anföra följande:

Frågor som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare regleras numera i allt större utsträckning i avtal oavsett om anställningen är offentlig eller privat. Behovet av rättsskydd är naturligtvis stort på arbetsrättens område. Det behovet tillgodoses genom att de arbetsrättsliga författningarna föreskriver att arbetsrättsliga tvister numera prövas av domstol (tingsrätt, arbetsdomstolen). Behovet av administrativa besvärsmöjligheter i personalärenden minskar därför.

I takt med utvecklingen på det arbetsrättsliga området sker automatiskt en minskning av besvärsärenden hos länsskolnämnd, SÖ och regeringen. Som exempel kan nämnas att den administrativa besvärsvägen torde upphöra beträffande reseersättningar och traktamenten i samband med att allmänna resereglementet avtalsregleras.

Utvecklingen i denna del kan i princip endast påverkas av arbetsmarknadens parter. Vi avstår därför från att lägga fram några förslag till förändringar.

7.4.9.5 Besvär hos förvaltningsmyndighet

Utifrån våra utgångspunkter 5 och 6 vill vi anföra följande:

När det gäller besvär i ärenden där behovet av rättsskydd har ansetts vara av särskild betydelse finns, som tidigare framgått, möjlighet till domstolsprövning genom förvaltningsdomstolar (t ex länsrätt, kammarrätt och regeringsrätten) eller, ifråga om arbetstvister, arbetsdomstolen. Instansordningen i dessa fall finner vi ingen anledning att närmare beröra.

När det gäller att bedöma om den administrativa besvärsordningen bör omfatta mer än en instans och om den bör omfatta regeringen som sista instans, är det mot bakgrund av det nu anförda inte fråga om att tillgodose ett rättsskyddsbehov hos den enskilde utan om att den enskilde har tilltro till sakkunskapen hos den myndighet som är besvärsinstans. Om man t ex tilltror SÖ att på ett sakligt och enhetligt sätt avgöra besvär i tjänstetillsättningsärenden finns det ingen anledning att låta regeringen vara slutlig besvärsinstans.

7.4.9.6 Instansordningen och antalet instanser vid administrativ besvärsprövning på skolområdet

Enligt vår uppfattning skall – beträffande skolärenden som bör kunna omprövas i en administrativ besvärsordning – sakkunskap finnas hos länsskolnämnder och SÖ. Med utgångspunkt i att det i dessa ärenden i regel är tillräckligt med överprövning i *en* instans föreslår vi som huvudregel att länsskolnämnden blir enda och slutlig instans för talan mot skolstyrelsebeslut i ärenden, där förvaltningsbesvär i administrativ ordning får föras. SÖ föreslås bli enda och slutlig instans beträffande motsvarande länsskolnämndsbeslut. Undantag från denna huvudregel bör blott finnas för de fall, då en önskvärd enhetlig bedömning för hela riket inte kan erhållas på annat sätt eller då det är väsentligt för utvecklingen på skolområdet att det slutliga avgörandet sker i regeringen. För dessa förslag om en ändrad instansordning och begränsning i rätten att fullfölja talan till regeringen talar också kravet på korta handläggningstider. Effekterna av våra principiella förslag om instansordningen för administrativ besvärsprövning på skolområdet kan sammanfattas på följande sätt:

Besvär över beslut av skolstyrelse (motsvarande) får föras hos länsskolnämnd som enda och slutlig instans beträffande bl a följande frågor:

- uttagning av elev till specialundervisning,
- tillsättning av icke ordinarie lärare och biträdande skolledare,
- anställningsform för icke ordinarie lärare,
- ändring av tjänstgöringens förläggning för ordinarie lärare,
- fyllnadstjänstgöring för lärare,
- besked enligt anställningsförordningen (1965:601) om bisyssla för vissa skolledare samt
- tjänstledighet och vikariat för skolledare och lärare.

Besvär över beslut av länsskolnämnd får anföras hos SÖ som enda och slutlig instans i samtliga överklagbara frågor utom i fråga om

- beslut om basresurser och
- beslut om skolenheter.

I dessa ärenden bör även fortsättningsvis besvär kunna fullföljas hos regeringen som slutlig instans.

Besvär över beslut av SÖ som första instans skall kunna anföras hos regeringen.

7.5 Sammanfattande förslag

Utgångspunkten för våra förslag är direktiven, som anger att den statliga skoladministrationens arbete med löpande administration, förvaltning och administrativ service bör reduceras. Detsamma gäller inslaget av myndighetsutövning, detaljreglering och kontroll.

Förändringarna av nuvarande *statsbidragssystem* går mot en ökad schablonisering i kombination med avlösning av bidrag och inordnande av sådana i annan statlig bidragsgivning, t ex i skatteutjämningssystemet. Vi har i detta kapitel skisserat vissa utvecklingslinjer avseende det fortsatta arbetet med bidragssystemet. Vidare har vi föreslagit principer för den framtida uppgiftsfördelningen av statsbidragsadministrationen mellan SÖ och länsskolnämnderna.

Förslagen innebär att SÖ:s arbetsuppgifter med statsbidragsadministration kommer att avse statsbidrag till sådana skolor och utbildningar, vilka ligger utanför länsskolnämndernas tillsynsområde. Länsskolnämndernas uppgifter blir att svara för statsbidragsadministrationen för de skolor och utbildningar som finns inom nämndernas ansvarsområde. SÖ måste naturligen ha ett ansvar för att bereda och sammanställa erforderligt underlag till anslagsframställning och långtidsbedömning i vad avser samtliga statsbidrag inom verkets ansvarsområde.

I det sammanhanget vill vi betona att den förändrade rollen för den statliga skoladministrationen i kombination med en ökad decentralisering också bör aktualisera en förändrad syn på *föreskrifts- och anvisningssystemet*. En decentralisering eller borttagande av centrala statliga regler får således inte ersättas med andra centrala föreskrifter och anvisningar.

Visst behov av anvisningar och föreskrifter kommer att finnas även framdeles. Genom bl a förenklad bidragsgivning med schablonisering och färre specialdestinerade bidrag kan emellertid statsbidragsförfattningarna utformas så att behovet av skriftliga anvisningar och föreskrifter reduceras. Redan vid utformningen av förordningstext bör således behovet av kompletterande regler uppmärksammas och analyseras.

För *personaladministrationen* i vad avser skolväsendets personal innebär våra förslag att SÖ tillsätter tjänster som skoldirektör, biträdande skoldirektör och lektor. Länsskolnämnderna tillsätter tjänster som skolledare i övrigt och samtliga ordinarie lärartjänster utom lektorstjänster. Frågor om vissa beslut om ledighet flyttas från länsskolnämnderna till kommunerna.

Förslagen till förändringar, när det gäller handläggning av *besvärsärenden*

innebär att SÖ blir besvärsinstans, när det gäller beslut av länsskolnämnd och i vissa fall sista instans avseende besvär över beslut av skolstyrelse. Länsskolnämnderna handlägger frågor om besvär över beslut av skolstyrelse.

Förslagen inom det administrativa området syftar bl a till att åstadkomma förenklingar. Det är viktigt att betona att dessa förändringar inte medför några ytterligare kostnader för kommunerna.

8 Arbetsmarknadsutbildningen

8.1 Nuvarande organisation

8.1.1 *Uppgiftsfördelning mellan arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och SÖ m fl.*

Arbetsmarknadsutbildningen (AMU) regleras sedan den 1 januari 1976 genom arbetsmarknadskungörelsen (1966:368). Med AMU avses sådan yrkesutbildning och annan utbildning samt sådana orienterande och förberedande kurser som någon genomgår av arbetsmarknadsskäl efter beslut av arbetsmarknadsmyndighet. Den som deltar i AMU får i regel utbildningsbidrag. Till AMU räknas även vissa former av företagsutbildning där ersättning utgår till företagen och deltagarna får lön enligt kollektivavtal (undantagsvis utbildningsbidrag). AMU är ett arbetsmarknadspolitiskt instrument som avgränsas genom dels en särskild bidragsform för deltagarna, dels i vissa fall särskild finansieringsform för utbildningsanordnarna.

Detta innebär att AMU i organisatoriskt avseende inte behöver vara en självständig utbildningsform knuten till en bestämd utbildningsanordnare. För att tillgodose behovet av AMU kan arbetsmarknadsmyndigheterna i princip utnyttja samtliga utbildningsresurser i samhället. För universitets- och högskoleutbildningen gäller dock särskilda bestämmelser.

Större delen av AMU bedrivs emellertid som kurser, särskilt anordnade av SÖ för AMS' räkning. Andelen SÖ-kurser inom AMU har ökat under senare år. I övrigt utnyttjas den kommunala vuxenutbildningen, gymnasieskolan, folkhögskolorna, studieförbunden, näringslivet m fl för AMU. I fortsättningen avses med AMU de av SÖ särskilt anordnade kurserna, som förutsätter att särskilda utbildningsresurser skapas för AMS' behov.

AMS svarar för de övergripande arbetsmarknadspolitiska bedömningarna av behovet av särskilda kurser av olika slag, s k AMU-kurser. AMS' ansvarsområde omfattar dels planering och beslut om AMU:s omfattning, yrkesinriktning och lokalisering, dels rekrytering av kursdeltagare, beslut om utbildningsbidrag och vissa andra ekonomiska förmåner och skyldigheter samt förmedling av arbete åt deltagare som avslutat utbildningen.

SÖ svarar för den administrativa, pedagogiska, yrkestekniska och ekonomiska ledningen av kursverksamheten. SÖ:s ansvarsområde omfattar dels uppgifter som avser läroplanskonstruktion, FoU, utvärdering och utarbetande av lokalnormer, dels uppgifter som är knutna till SÖ:s funktion som huvudman och kursanordnare för AMU, dvs framtagande av studiepla-

ner, utrustningsspecifikationer, övningsobjekt och resursplanering samt anskaffning av resurser i form av personal, lokaler och utrustning.

För att främja samarbetet på central nivå har AMS och SÖ bildat en *samarbetsdelegation* (SAMS) i vilken ingår representanter för AMS, SÖ, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. SAMS' uppgift är att ge AMS och SÖ råd och rekommendationer vid planeringen av verksamheten, dess inriktning och omfattning samt i övriga frågor som är av betydelse för AMU.

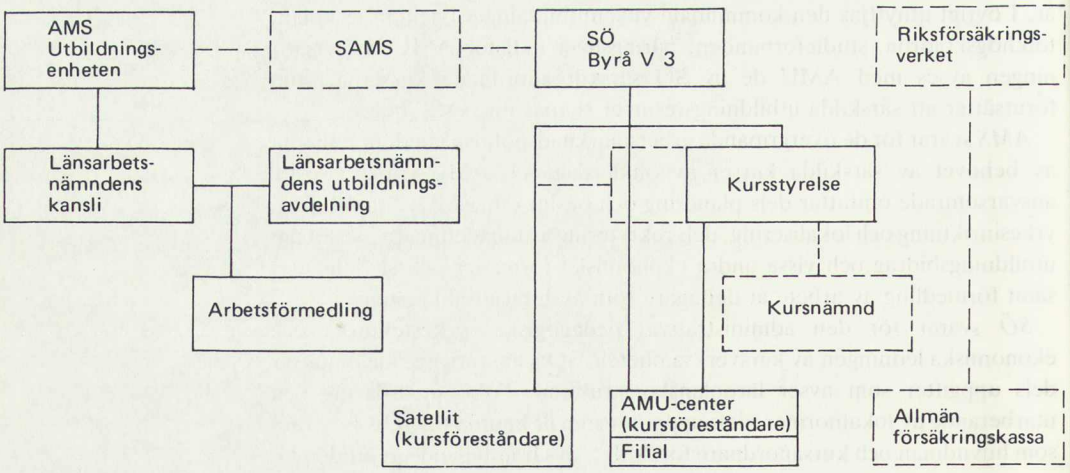
Länsarbetsnämnden har såsom AMS' länsmyndighet att följa utvecklingen på arbetsmarknaden och därvid pröva behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, av vilka AMU utgör en viktig del.

Kursstyrelserna är SÖ:s länsorgan för tillsyn av verksamheten. De beslutar i vissa avgränsade frågor. Kursstyrelserna skall inrätta särskilda *kursnämnder,* som bl a skall följa hur utbildningen bedrivs.

Kursverksamheten genomförs under ledning av *kursföreståndare.* Kursverksamhet som koncentreras till större enheter och där kursföreståndare, ledningspersonal och administrativ personal har sin tjänstgöring förlagd betraktas organisatoriskt som en lokal utbildningsenhet – *AMU-center.* Kurser som under kursföreståndarens ledning anordnas geografiskt skilt från AMU-center, benämns *filial.* Det förekommer att SÖ-kurser anordnas inom utbildningsform med annan huvudman, varvid skolledaren kan förordnas som deltidsanställd kursföreståndare för en s k *satellit.*

Allmän försäkringskassa beräknar och utbetalar utbildningsbidrag och lån till deltagare i AMU. Försäkringskassan prövar frågor om förskott, återbetalning, förlängning av löptid, återbetalningsskyldighet m m.

Figur 8.1 AMU:s organisation.



8.1.2 *Planering av AMU-verksamheten*

Länsarbetsnämnden svarar för den länsvisa årliga planeringen av AMU för nästkommande budgetår. Planeringen grundar sig på en kunskap om vilka allmänna krav länets och regionens arbetsmarknad ställer på AMU:s inriktning och omfattning. I planeringen bedöms även de särskilda krav på AMU-kurser som är betingade av strukturförändringar inom länets näringsliv eller av konjunkturssvängningar. I planeringen medverkar bl a lokala fackliga organisationer samt kommunernas och landstingets personalorgan. Överläggningar sker även med länsarbetsnämnder i angränsande län samt med andra anordnare av utbildning utanför AMU-centren. Planeringen behandlas normalt även inom kursstyrelsen.

Planeringen dokumenteras i en s k ramplan, som anger inriktning, antal kursdeltagare, tidsplan och ort där kurserna skall genomföras. Ramplanen inges i februari–mars till AMS' utbildningsenhet, som sammanställer och bedömer planen. SÖ, byrå V 3, får på ett tidigt stadium tillgång till förslaget för att lämna synpunkter på detsamma samt för att kunna planera läroplansarbete, andra aktiviteter och olika slags resursinsatser.

Efter yttrande från SÖ, de centrala arbetsmarknadsorganisationerna, kommunförbunden, socialstyrelsen och statens handikappråd redovisas ramplanen för SAMS i början av juni. Med utgångspunkt i SAMS' rekommendationer fastställer AMS ramplanen för AMU för det kommande budgetåret. AMS meddelar länsarbetsnämnderna sitt beslut och beställer slutligen hos SÖ den i ramplanen upptagna utbildningen som skall anordnas av SÖ. AMS utger i samband därmed en kurskatalog med uppgifter om kurserna. SÖ uppdrar åt kursstyrelserna att medverka vid anordnandet av kurserna. En uppföljning och revidering av ramplanerna sker under hösten samma år. Handläggningsgång och beställning sker i stort på samma sätt som vid ramplaneringen.

Vid sidan om den övergripande planeringen sker en löpande planering vid länsarbetsnämnderna, vilket resulterar i separata beställningar av kurser/utbildningar för att tillfredsställa akuta behov av kurser. Dessa separata beställningar hanteras i princip på samma sätt som beställningen enligt ramplanen. Den beskrivna ordningen innebär i princip att ingen ny kurs får starta förrän dels AMS prövat och medgivit detta, dels SÖ beslutat att anordna kursen.

8.1.3 *SÖ:s ansvar och uppgifter*

Inom SÖ har byrå V 3 ansvaret för den av SÖ särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen. Vid byrån handläggs och avgörs alla administrativa, pedagogiska, yrkestekniska och ekonomiska ärenden av betydelse för AMU-kurserna. Inriktningen av byråns uppgifter kan hänföras till dels grundläggande föreskrifter om SÖ:s uppgifter och ämbetsbefattning enligt verkets instruktion, dels byråns särskilda funktion som huvudman för kursverksamheten med ansvar för driftadministrationen. Det senare innebär att byrån har att planera, organisera, samordna, styra och kontrollera utbildningsproduktionen samt produktionens behov och förbrukning av resurser. I detta avseende har byrå V 3 en, jämfört med andra arbetsenheter

på SÖ, unik ställning.

Byrå V 3 är indelad i fyra sektioner. Sektionerna och deras huvudsaklig uppgifter är följande:

Planeringssektionen svarar för planering, uppföljning och information Sektionen medverkar bl a vid AMS' ramplanering samt har därvid att svar för externa kontakter rörande AMU:s allmänna inriktning och utformning Sektionen svarar i samråd med byrå P 3 även för planering av lokaler.

Sektionen för undervisningsfrågor svarar för de pedagogiska frågorna. De utarbetar och reviderar läroplaner, studieplaner samt förteckningar öve läromedel och annan utrustning, utvecklar läromedel, konstruerar övnings objekt och studieplatser samt kunskapsprov. Sektionen svarar även fö tillsyn och utvärdering av undervisningen inom AMU.

Personaladministrativa sektionen svarar för dels övergripande personalad ministrativ planering såsom bedömning av arbetskraftsbehov (tjänster), del den mer verksamhetsanknutna åtgärdsdelen av personaladministrationen såsom förhandlingar, besvärsärenden, arbetsmiljöfrågor. Sektionen hand- har även allmänna administrativa frågor samt övriga uppgifter som inte kan hänföras till någon av de andra sektionerna.

Ekonomiadministrativa sektionen svarar för kameral rådgivning och utformning av ekonomiska anvisningar, kursverksamhetens kontoplan samt uppföljning av redovisningsrapporter.

Sektionen utarbetar även rutiner och föreskrifter för anskaffning av utrustning m m samt handlägger och prövar anskaffningsframställningar från fältorganisationen. Upphandling (inköp) för AMU-kurserna ombesörjs sedan 1965 i huvudsak av Kommunsamköp AB.

Sektionen har även ansvar för anvisningar och åtgärder beträffande vård och underhåll, omflyttning och försäljning av utrustning samt för ärenden gällande försäljning av vid kurserna tillverkade artiklar eller av ledig utbildningskapacitet liksom även för prissättning vid uthyrning av lokaler och utrustning.

8.1.4 *Kursstyrelserna*

Som SÖ:s regionala organ för AMU-kurserna finns inom varje län en kursstyrelse. Kursstyrelsen består av sex ledamöter med länsarbetsdirektören som ordförande. Övriga ledamöter är länsskolinspektören eller – i dennes ställe – en skolinspektör, en sakkunnig som representerar yrkesutbildningen i länet samt en representant från var och en av organisationerna SAF, LO och TCO. Som sekreterare fungerar utbildningsinspektör vid länsarbetsnämnden. Föreskrifter om kursstyrelse och kursnämnder meddelas av SÖ. Den av SÖ fastställda instruktionen ger organisationens uppgifter och befogenheter i följande huvuddrag:

Kursstyrelsen har att på grundval av från länsarbetsnämnden tillhandahållna uppgifter följa behovet av AMU och fortlöpande bedöma hur tillgängliga resurser bäst utnyttjas för att möta detta behov samt att ta initiativ till lämpliga åtgärder i fråga om utbildningsresurser.

I vissa fall äger kursstyrelsen att själv besluta om igångsättning av kurser av säsongsmässig, lokal karaktär (korta kurser). Beträffande övriga kurser beslutar kursstyrelsen efter samråd med SÖ och i samverkan med länsar-

betsnämnd och vederbörande kursföreståndare vid center om igångsättning och nedläggning.

Kursstyrelsen har vidare bl a att

- hålla sig underrättad om utbildningens utformning och där så finns anledning hos SÖ aktualisera revision av läroplaner m m,
- utöva allmän tillsyn av verksamheten vid befintliga AMU-center i länet,
- medverka till att anskaffa lokaler för AMU samt
- följa kostnadsutvecklingen och verka för effektivitet och rationalisering inom AMU.

Inom varje yrke eller grupp av närbesläktade yrken, som finns företrädda inom länets AMU, finns en kursnämnd, som tillsätts av kursstyrelsen. Kursnämnden består av två representanter för arbetsgivare, två för arbetstagare, en för kursdeltagarna, en för länsarbetsnämnden samt en för SÖ. Nämndernas uppgift är att följa hur utbildningen bedrivs och i förekommande fall föreslå kursstyrelsen förändringar i t ex läroplanerna.

8.1.5 *Utbildningsenheter för AMU*

Kurser som har koncentrerats till en utbildningsenhet i anslutning till den administrativa ledningen benämns AMU-center.

För den omedelbara pedagogiska och administrativa ledningen av kursverksamheten svarar en kursföreståndare. Denna svarar även för ledningen av vissa kurser som anordnas genom köp hos företag. Kursföreståndaren är i vissa avseenden direkt underställd SÖ, i några fall kursstyrelsen. För ledningen av verksamheten biträds kursföreståndaren av en eller flera utbildningsmän, driftingenjör och kansliföreståndare.

F n finns över 50 AMU-center i landet. Dessutom finns fyra riksyrkesskolor avsedda för ungdom. För varje AMU-center finns ett av SÖ och AMS fastställt kursprogram avseende s k fasta kurser. Såväl fasta som temporära kurser bedrivs ofta med stor geografisk spridning, f n på 120 orter utöver centerorterna. Beroende på geografisk belägenhet kan sådana kurser få en viss självständighet och benämns då filialer. I en del fall kan filialerna få vissa administrativa resurser i form av platschef och biträdespersonal.

Den nuvarande uppbyggnaden av centrens organisation och administration grundar sig på att beslut om de för AMU-verksamheten gemensamma resurserna fattas av SÖ. Vidare gäller att ärenden för vilka en enhetlig handläggning är önskvärd eller som bedöms kräva särskild kompetens skall avgöras centralt. Beslutsbefogenheterna ligger således i stor utsträckning hos SÖ. Kursföreståndarens befogenheter att besluta i personal- och ekonomiadministrativa frågor har dock vidgats under senare år. Samtidigt har arbetsuppgifterna för kursledningspersonalen ökat betydligt bl a beroende på lagstiftningen inom det arbetsrättsliga området.

8.2 Beslut och utredningar som påverkar AMU

De i AMU ingående kurserna Omställning och träning (OT) resp Arbetsliv och utbildning (ALU) behandlades i sysselsättningsutredningens delbetänkande (SOU 1978:14) Arbete åt handikappade. Utredningen föreslog att OT- och ALU-kurserna skulle sammanföras med arbetsvårdsinstituten till s k arbetsmarknadsinstitut med arbetsmarknadsverket som huvudman, vilket senare också beslutats av riksdagen (prop 1978/79:73, AU 1978/79:20, rskr 1978/79:186). Förändringarna har genomförts den 1 januari 1980.

Gymnasieutredningen har bl a i uppdrag att belysa frågan om ökad samverkan mellan AMU, kommunal vuxenutbildning och gymnasieskolan. I tilläggsdirektiv har utredningen fått i uppdrag att pröva frågan om riksyrkesskolornas framtida roll i undervisningsväsendet.

I fråga om ansvaret för vissa servicefunktioner på det elevsociala området inom AMU har AMS och SÖ beslutat att SÖ skall överta detta ansvar från AMS. F n pågår förberedelserna inför denna förändring.

På uppdrag av regeringen (1975-04-03) utförde statskontoret under senare delen av år 1975 en översyn av organisationen av byrå V 3. I statskontorets rapport (1975-12-22) föreslogs utöver en förstärkning av ledningsfunktionen inom byrån att arbetsuppgifterna på sikt borde förändras och inriktas på övergripande uppgifter som pedagogiska frågor samt planering, samordning och uppföljning av verksamheten. Löpande driftadministrativa ärenden borde så långt möjligt överföras till fältorganisationen.

För ledningen av utvecklingsarbetet föreslog statskontoret särskilda utredningsresurser knutna till byrå V 3 under den tid arbetet krävde detta. Genom regeringsbeslut (1976-06-03) fick SÖ medel för en förstärkning av ledningsfunktionen. Regeringen uppdrog dessutom åt SÖ att i samråd med AMS verkställa de utvecklingsåtgärder, som statskontoret föreslagit. För detta ändamål tilldelades SÖ expertismedel till en projektledare.

För att leda och samordna utvecklingsarbetet tillsatte SÖ en arbetsgrupp med representanter för SÖ och AMS (decentraliseringsgruppen för AMU).

Sedan gruppen påbörjat sitt arbete överlämnade decentraliseringsutredningen en promemoria (DsKn 1976:10) Decentralisering av AMU-verksamhetens administration i vilken redovisades vissa riktlinjer och underlag för utredning av AMU:s organisation.

På uppdrag av decentraliseringsgruppen utförde Statskonsult AB en kartläggning omfattande följande funktioner, nämligen

- planering, styrning och budgetering,
- ekonomi- och personaladministration,
- materiel-, material- och lokaladministration samt
- utbildnings- och elevadministration.

Kartläggningen omfattade AMU-centren, kursstyrelserna och länsarbetsnämnderna i Göteborgs och Bohuslän, Kristianstads och Norrbottens län. Statskonsult genomförde även intervjuer med personal vid byrå V 3 och AMS' utbildningsenhet.

Utgångspunkten för decentraliseringsgruppens förslag (1978-04-14) är att förändringar skall ske med bibehållen ansvarsfördelning mellan AMS och

SÖ och mellan resp fältorganisationer. Förslaget utgår från statskontorets förslag och decentraliseringsutredningens PM samt Statskonsults och verkens egna bedömningar. Gruppen har även utgått från en s k balanserad decentralisering. En decentralisering av t ex planerings- och beslutsfunktioner från AMS till länsarbetsnämnderna skall motsvaras av en decentralisering av uppgifter för den operativa verksamheten från SÖ till kursstyrelserna.

Huvudpunkterna i decentraliseringsgruppens förslag är följande:

Decentralisering från AMS till länsarbetsnämnderna

.Inom varje län finns ett förhållandevis stabilt utbud av AMU-kurser vars inriktning, omfattning och lokalisering grundar sig på flerårig erfarenhet. Från AMS' utgångspunkt är detta utbud att betrakta som en basresurs. Med utgångspunkt i denna basresurs och ett planerat behov av AMU-kurser samt de volymer som är önskvärda i länet föreslås i ett initialskede ett basprogram fastställas, som utgör grunden för länsarbetsnämndernas planering och beslut. Länsarbetsnämnderna föreslås således i fortsättningen självständigt eller i samråd med andra länsarbetnämnder bestämma kursutbudet inom länet. Undantagna skall dock vara vissa yrkesinriktade kurser, som AMS och SÖ tillsammans med arbetsmarknadsparterna finner kräva särskilt stort rekryteringsområde för deltagare, särskilda arbetsmarknadspolitiska hänsyn mot bakgrund av landets totala utbildningsbehov samt särskilt stora investeringar i lokaler och utrustning.

Decentralisering från SÖ till kursstyrelserna

Följande frågor föreslås decentraliseras till kursstyrelserna:

- planering av AMU-kursernas genomförande inom länet,
- beslut om anordnande och nedläggande av kurser vid AMU-center eller om köp av utbildning med vissa undantag,
- beslut om förhyrning och iordningställande av lokaler med vissa särskilt angivna undantag,
- beslut om anställning och uppsägning av personal med undantag av kursledningspersonal samt
- driftadministrativa beslut.

Kursstyrelsen skall vidare besluta om ekonomiska ramar för verksamhetens bedrivande.

Decentraliseringsgruppen föreslår också att kursstyrelserna skall delegera till kursföreståndare befogenhet att på kursstyrelsens vägnar besluta i vissa särskilt angivna äreden.

Ett kansli till kursstyrelsens förfogande föreslås bli inrättat. Gruppen anser att regeringen bör fastställa särskild instruktion för kursstyrelsen. Vid utformandet av en sådan instruktion föreslås även de organisatoriska bestämmelserna i övrigt för AMU, som f n är oklara och knapphändiga, bli föremål för översyn.

För utvecklingsarbete, service och rådgivning vad avser läroplaner m m samt för frågor som gäller det praktiska genomförandet av verksamheten föreslår gruppen att dessa så långt möjligt överförs till fältorganisationen.

För den fältanknutna verksamheten föreslås inrättande av särskilda branschinriktade servicefunktioner (preliminärt omfattande tio branschområden) förlagda till utbildningsenheter med väl utbyggda och fungerande verksamheter inom branschen i fråga. Utbildningsenheterna skulle även svara för viss personalfortbildning samt bistå SÖ med uppföljning och utvärdering. Förslaget innebär att byrå V 3 kan avlastas detaljarbete och detaljadministration. Byråns funktion kan därigenom inriktas på övergripande ledning, administration och samordnande uppgifter i samråd med AMS, andra myndigheter och arbetsmarknadens organisationer.

För att genomföra förslagen om en ändrad befogenhets- och uppgiftsfördelning mellan SÖ och dess fältorganisation samt AMS och länsarbetsnämnderna förutsätter gruppen ett fortsatt projektorganiserat utvecklingsarbete.

En särskild utredning för översyn av arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag har nyligen tillsatts. Enligt direktiven skall denna bl a behandla frågor om samverkan mellan AMU och samhällets övriga utbildningsanordnare. Vidare skall utredningen pröva organisation och administration för den av SÖ särskilt anordnade kursverksamheten. Den skall vidare pröva möjligheterna att så långt möjligt decentralisera befogenheter och ansvar vad gäller verksamhetsplanering, undervisningsplanering samt driftadministration. Utredningen kan också pröva den nuvarande ansvarsfördelningen mellan AMS och SÖ. Det pedagogiska ansvaret för utbildningen bör dock även framledes åvila SÖ.

8.3 Bedömning av nuvarande organisation

Kursföreståndaren är under SÖ och kursstyrelse ansvarig för den omedelbara ledningen av verksamheten. Detta innebär att kursföreståndaren med biträde av utbildningsmännen skall fullgöra de skyldigheter, som normalt ankommer på rektor och studierektor inom det reguljära skolväsendet. Kursföreståndaren skall vidare med biträde av kursledningspersonalen svara för behovsplanering av resurser avseende personal, lokaler, utrustning och läromedel, svara för att befintliga resurser utnyttjas rationellt samt tillse att verksamheten bedrivs under iakttagande av gällande lagar, förordningar, avtal, föreskrifter och anvisningar. Till arbetsuppgifterna hör även administrativa och andra ärenden som sammanhänger med kursdeltagarna.

AMU-verksamheten skiljer sig i flera väsentliga frågor från andra skol- och utbildningsformer. Utbildningen är t ex inte terminsbunden. Några fasta tidpunkter för start och avslut för kurser finns inte. Lärarna har inte ferier utan semester på samma villkor som övrig statsanställd personal. Till flertalet kurser rekryteras deltagare löpande (successiv antagning) och kurserna innehåller såväl nybörjare som deltagare i utbildningens slutskede.

Nämnda förhållanden samt tillfälliga och säsongsmässiga variationer i deltagartiliströmningen ställer stora krav på en smidig och effektiv lokal utbildningsplanering och utbildningsadministration för att på ett godtagbart sätt anskaffa, disponera och avveckla utbildningsresurser.

Utbildningen innefattar också produktion av olika slag oftast som uppdrags- och legoarbeten inom de kurser som avser tillverkningsyrken. Produktionen säljs till såväl företag som enskilda personer. Vid AMU-

centren skall därför vid sidan om den löpande utbildningsadministrationen fullgöras administrativa uppgifter för inköps-, förråds-, produktions- och försäljningsfunktioner.

Kontakter och samarbete med länsarbetsnämnd och andra regionala myndigheter samt näringslivet och andra utbildningsanordnare är av betydande omfattning.

Vid AMU-centren fullgörs således en stor del av det planerings- och beredningsarbete som senare utgör underlag för byrå V 3:s beslut om åtgärder som fordras för verksamhetens genomförande. Åtgärderna effektueras sedan vid centren, som därvid svarar för löpande personal-, ekonomi- och kursdeltagaradministration.

Beslutsbefogenheterna för den lokala verksamheten är koncentrerade till kursföreståndarna. De formella möjligheterna för denne att delegera beslutsbefogenheter till övrig personal saknas. Kursföreståndarens befogenheter att på grundval av sina egna och sina medarbetares bedömningar självständigt besluta om resursanskaffning och vissa andra åtgärder för verksamhetens bedrivande är begränsade.

Enligt gällande instruktioner t ex för resursanskaffning äger kursföreståndaren att

- anställa lärare för tillfälligt behov och för kortare tid än sex månader,
- anställa övrig personal i högst lönegrad F 8 under förutsättning att tjänsten inrättas av SÖ och i förekommande fall att SÖ medgivit dess återbesättande samt att
- anskaffa utrustning och läromedel, som finns upptagen i särskild utrustnings- och läromedelsförteckning under förutsättning att styckepriset inte överstiger 1 000 kronor samt att anskaffning sker via Kommunsamköp AB.

I princip skall varje kursföreståndare skriftligt anmäla annat resursbehov till SÖ, som prövar behovet och beslutar om vidare åtgärder.

Ramen för SÖ:s styrning av AMU-verksamheten utgörs av lagar, förordningar och avtal. Någon särskild förordning motsvarande dem som gäller övriga utbildningsformer finns inte för AMU. Av bestämmelser, som tillämpas för AMU, utgör arbetsmarknadskungörelsen och beträffande lärare 1962 års skolstadga (1962:439) de väsentligaste. Utöver dessa finns vissa förordningar avseende personal inom AMU samt i övrigt bestämmelser meddelade i de årliga regleringsbreven.

Detta innebär att ansvarsfördelningen mellan SÖ och fältorganisationen är oklar. Som en följd härav har en svårhanterlig administration och handläggning utvecklats.

SÖ har med utgångspunkt i sitt ansvar för den administrativa, pedagogiska, yrkestekniska och ekonomiska ledningen av kursverksamheten utvecklat vissa föreskrifter, som ger ett svåröverskådligt och detaljerat styr- och regelsystem. För utbildningen gäller förutom de övergripande läroplanerna mer preciserade och styrande pedagogiska och metodiska anvisningar, individriktade studieplaner, förteckningar över läromedel och utrustning, anvisningar angående studieplatsutformning m m. För administrationen gäller att kursföreståndaren getts vissa beslutsbefogenheter samt meddelats detaljföreskrifter för arbetets utförande och vissa föreskrifter om vilka

uppgifter och framställningar som skall inges till SÖ.

Byrå V 3 belastas på detta sätt med ett stort antal driftadministrativa ärenden, vilka som regel avser akuta behov vid utbildningsenheterna. Personalresurserna vid byrån är emellertid otillräckliga för en snabb handläggning av ärendena varför stora eftersläpningar uppstår från tid till annan.

8.4 Överväganden

Kraven på en effektiv AMU är att den följsamt skall kunna anpassas till snabbt ändrade krav och förutsättningar för verksamheten. Den skall kunna följa svängningarna i efterfrågan på utbildning, samtidigt som de tillgängliga resurserna – personal, lokaler och materiel – utnyttjas effektivt. Beredskapen inför oförutsedda behov och ändrade förutsättningar skall alltså vara hög. Det innebär att planeringen måste medge snabbhet och en betydande grad av flexibilitet, om utbildningen skall tillgodose arbetsmarknadspolitiska krav på omfattning och inriktning. Den nuvarande planerings- och beslutsprocessen liksom administrationen i övrigt tillgodoser inte dessa krav.

Det nuvarande förhållandet, att arbetsmarknadsmyndigheterna har att svara för planering och beslut om utnyttjandet av AMU som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument, medan SÖ har att svara för planering och beslut avseende verksamhetens behov och kostnader samt för att genomföra beslutad verksamhet, medför vissa problem. Den verksamhetsplanering som AMS svarar för innefattar inte en smidig koppling med den åtgärds- och resursplanering som fordras av SÖ för att genomföra verksamheten. Det medför ofta en svår situation för fältorganisationens personal, som skall svara för att den operativa verksamheten genomförs på de villkor arbetsmarknadsverket ställt. Detta kan bl a medföra onödigt kostsamma resursanskaffningar och skapa personaladministrativa problem. Med utgångspunkt i att AMU skall vara ett följsamt och effektivt arbetsmarknadspolitiskt medel samtidigt som kostnaderna för den önskvärda beredskapen skall kunna begränsas, bör ett större ansvar för planering och genomförande av verksamheten läggas på regional och lokal nivå. En sådan utvecklad samordning av genomförandeverksamheten minskar problemen med ett delat huvudmannaskap på central nivå.

En förutsättning för att AMU-kurserna även i fortsättningen skall kunna utvecklas kvantitativt och kvalitativt i takt med förändrade krav på sysselsättningspolitiken, är att de regionala och lokala AMU-organen får en mer självständig ställning gentemot den centrala myndigheterna samt att ledningspersonalen inom fältorganisationen får större befogenheter än vad som nu gäller att självständigt besluta i frågor som rör verksamheten och därmed påverka den verksamhet man ansvarar för. En sådan utveckling ställer då krav på att de regionala och lokala AMU-organen får en, jämfört med nuläget, mer utvecklad administration.

Genom en decentralisering av ansvar och befogenheter från SÖ till regionala och lokala AMU-organ erhålls en mindre komplicerad planerings- och beslutsprocess med kortare handläggningstider och möjligen också lägre förvaltningskostnader. Förutsättningar skapas för en smidigare anpassning

av verksamheten till nya behov och ändrade utbud när det gäller t ex andra typer av utbildning.

Den centrala nivån skulle därvid i huvudsak få en rådgivande roll samt kunna svara för en mer långsiktig och strategisk planering, policyformulering, normgivning, pedagogisk och administrativ utveckling av AMU-verksamheten m m. En sådan förändrad roll för den centrala myndigheten skulle bättre stämma överens med myndighetens roll visavi annan utbildningsverksamhet.

Mot bakgrund av det ovanförda bör enligt vår mening bl a följande riktlinjer ligga till grund för en kommande översyn av AMU:s organisation.

8.4.1 *Huvudmannafrågan*

Huvudmannaskapet för den yrkesutbildning som bedrevs som omskolningskurser för arbetslösa m m med dåvarande överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY) som huvudman behandlades av 1955 års sakkunniga för yrkesutbildningens centrala ledning och viss lärarutbildning i betänkandet (SOU 1962:28) Skolväsendets centrala ledning.

I propositionen (1963:144) angående riktlinjer för utformningen av skolväsendets centrala ledning m m anförde föredraganden att någon förändring inte syntes vara påkallad beträffande ledningen av den särskilda utbildning (med undantag för utbildning av ungdomar) som AMS och KÖY ägde anordna i sådana yrken, där det med hänsyn till det aktuella arbetsmarknadsläget eller eljest var av väsentlig betydelse att vidta omedelbara åtgärder för att snabbt öka tillgången på yrkesutbildad arbetskraft.

Detta innebar att omskolningsverksamheten, sedermera arbetsmarknadsutbildningen, även i fortsättningen i praktiken skulle bedrivas med två huvudmän – AMS som huvudman för den egentliga planeringen med beslutsfunktioner avseende volym, inriktning och lokalisering och SÖ som huvudman för de pedagogiska, yrkestekniska, ekonomiska och administrativa funktioner som hörde samman med verksamhetens genomförande.

Detta delade huvudmannaskaps fördelar och nackdelar för verksamhetens genomförande har senare diskuterats men inte dokumenterats eller tagits upp i någon särskild utredning. De utredningar och åtgärder som vidtagits har berört resp myndighets verksamhetsområde med utgångspunkt i en oförändrad ansvarsfördelning. De förändringar som genomförts på den administrativa sidan avser överförandet av vissa funktioner såsom löne- och ekonomiadministration från länsarbetsnämnd till SÖ.

En bedömning av huvudmannafrågan för AMU bör enligt vår mening beakta statsmaktens beslut och uttalanden i skilda sammanhang om en mer utvecklad samverkan mellan de gymnasiala utbildningarna. Ett antal utredningar ser f n över möjligheterna till en sådan samverkan mellan AMU, annan vuxenutbildning och gymnasieskolan. En utvecklad samverkan mellan olika gymnasiala utbildningar på lokal och regional nivå talar för att man även på central nivå håller samman ansvaret för de mer kvalificerade utbildningsfrågorna. SÖ bör enligt vår uppfattning även fortsättningsvis utöva det centrala ansvaret för de pedagogiska frågorna i vad avser AMU.

Ett annat huvudmannaskap i detta avseende innebär risker för att en ny utbildningsform skulle växa fram och motverka strävandena att finna former för samordning mellan AMU och annan gymnasial utbildning.

8.4.2 *SÖ:s myndighetsfunktion*

Som tidigare redovisats, skiljer sig SÖ:s myndighetsfunktion för AMU markant jämfört med andra utbildningsformer under SÖ:s ansvarsområde. Enkelt uttryckt omfattar den centrala myndighetens funktioner i vad avser AMU även sådan löpande administration, förvaltning och administrativ service som inom andra utbildningsformer åvilar regionala och lokala organ, dvs länsskolnämnd, skolstyrelse eller skolledare på olika nivåer. Det är därför naturligt att man inom SÖ, resp byrå V 3 möter stora svårigheter att i den löpande myndighetsutövningen skilja mellan byråns funktion som central myndighet och lokal, kursanordnande myndighet. Den gränsdragning i ansvars- och uppgiftsområden mellan SÖ och lokal huvudman/utbildningsanordnare som är naturlig och nödvändig inom andra utbildningsformer har inte lösts för AMU.

Enligt vår mening bör SÖ:s myndighetsfunktion avseende AMU inte vara av annan art än den myndighetsfunktion SÖ har och i framtiden kan komma att få för övrig vuxenutbildning. Detta innebär att SÖ:s uppgifter att ansvara för och handha löpande driftadministrativa frågor för AMU måste decentraliseras till fältorganisationen så att verksamheten på central nivå kan koncentreras på övergripande pedagogiska frågor.

8.4.3 *Decentralisering med nuvarande organisation*

En decentralisering av AMU-administrationen har i princip två syften. Det ena är att åstadkomma en smidig planerings- och beslutsprocess, som skapar förutsättningar för en, jämfört med vad som nu är fallet, bättre anpassning av verksamheten till på det regionala och lokala planet förekommande och nya behov. Det andra är att avlasta SÖ löpande administration och därigenom skapa utrymme för mer långsiktiga och övergripande planerings- och utvecklingsuppgifter, som är av betydelse för verksamheten i sin helhet. En sådan decentralisering kan, som bl a decentraliseringsgruppen visat, ske inom ramen för den nuvarande organisationen.

SÖ:s myndighetsfunktion bör härvid i första hand avse det centrala ansvaret för de pedagogiska frågorna och i övrigt vara av samma art, som SÖ har och i framtiden kan komma att få för övrig vuxenutbildning. De funktioner SÖ f n har avseende anordnande och genomförande av kurserna bör därför decentraliseras till fältorganisationen, dvs kursstyrelse och AMU-center.

8.4.4 *AMU-verksamheten bedriven inom alternativa organisationsformer*

Vidgade beslutsbefogenheter och större handlingsfrihet för de regionala och lokala organen kräver en översyn av fältverksamhetens inre organisation så att denna resurs- och kompetensmässigt kan motsvara de interna och externa

krav som kommer att ställas på organisationen i framtiden. I det föregående har alternativet med en decentralisering till den nuvarande fältorganisationen redovisats. Detta alternativ kan alltså genomföras i stort sett inom den organisationsstruktur som gäller f n.

Då AMU-verksamheten huvudsakligen baseras på de arbetsmarknadsmässiga förhållandena inom län alternativt kommun och beslutsfunktionerna avseende verksamheten i stor utsträckning ligger på regional nivå enligt tidigare föreslagen decentralisering, kan det finnas anledning att närmare pröva om mer regionalt/lokalt baserade organisationsalternativ för AMU skulle kunna ge en bättre, effektivare och mer ändamålsenlig verksamhet än den nuvarande organisationen.

Följande krav bör utgöra utgångspunkt för en närmare diskussion om en regionalt/lokalt baserad organisation för AMU:

Samordning av resurser

Behovet av samordning av utbildningsresurserna mellan AMU, övrig vuxenutbildning och gymnasieskolan m fl har uppmärksammats i olika sammanhang.

Nära kontakt med den reguljära arbetsmarknaden

Det är viktigt att näringslivet på olika sätt får inblick i och information om AMU:s innehåll och kvalité. De som svarar för utbildningen bör också ha inblick i och kunskap om aktuella yrkeskrav och andra förhållanden i näringslivet i syfte att förbättra utbildningen, alternativt medverka i företagsutbildning.

Enheterna i organisationen skall vara förhållandevis självständiga och ha lämplig storlek för att minska byråkratiska tendenser och styrning i detaljer

Detta är nödvändigt för att snabbt och effektivt möta ändrad efterfrågan av utbildningens inriktning, volym m m.

Likvärdig utbildning

AMU bör ha en sådan uppläggning att utbildningen t ex kan bedrivas varvad, oberoende var i landet deltagarna inhämtar de olika kunskapsdelarna. Utbildningen skall också kvalitetsmässigt kunna mäta sig med motsvarande utbildning inom andra skolformer. Detta ställer krav på samordning av bl a pedagogiskt utvecklingsarbete och personalutbildning.

Frågan om ansvarsfördelning, organisation m m för AMU kommer enligt direktiven för utredningen om arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag att behandlas av denna. Vi vill emellertid med utgångspunkt i vårt ställningstagande att SÖ även i framtiden bör ha det centrala, pedagogiska ansvaret för AMU och därmed bl a skapa förutsättningar för samverkan med annan gymnasial utbildning redovisa två möjliga alternativ för en regional/

lokal AMU-organisation av annan karaktär än den nuvarande organisationen.

Alternativ 1

Genom överenskommelse med berörda kommuner och landsting överlåts genomförandeansvaret och driften av AMU till kommuner och landsting. Detta innebär inte någon ändring i det nuvarande huvudmannaskapet.

Ansvaret för AMU:s dimensionering och planering samt för ekonomi och personal skall ligga oförändrat kvar hos staten. Kommunerna och landstingen skulle alltså handha AMU för statens räkning. Detta alternativ påminner om den situation som nu gäller för statens skolor för vuxna. Det påminner också i viss utsträckning om det som gällde före gymnasieskolreformen, då kommunerna svarade för driften av de statliga gymnasierna.

Genom att samma myndighet svarar för i princip all utbildning på lokal nivå underlättas en samordning mellan gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och AMU främst i vad avser utnyttjande av personal, lokaler, utrustning m m. Vidare innebär alternativet att SÖ:s myndighetsfunktion avseende AMU renodlas och blir jämförbar med övriga utbildningar inom SÖ:s verksamhetsområde.

Ett genomförande av alternativet kan emellertid medföra vissa kostnadsfördelnings- och redovisningsproblem genom att helt statlig och kommunal verksamhet blandas.

Alternativ 2

Med hänsyn till AMU:s mål och kursdeltagarnas varierande och speciella förutsättningar samt den nära anknytningen till arbetsmarknadsverket kan det naturligtvis anföras skäl för att flytta *genomförandeansvaret och driften* av AMU till detta verk. Den regionala organisationen skulle då kunna förete vissa likheter med organisationen för den yrkesinriktade rehabiliteringen. Kursstyrelsen skulle därvid organisatoriskt få samma status som motsvarande styrelse för arbetsmarknadsinstituten (AMI) och i likhet med denna ha nära anknytning till länsarbetsnämnden. Alternativet skapar teoretiskt sett förutsättningar för en renodling av SÖ:s myndighetsfunktion beträffande AMU till att avse centrala, övergripande pedagogiska uppgifter. Det förutsätter dock att SÖ:s ansvar och relationer i förhållande till AMS men främst visavi fältorganisationen måste ägnas speciell uppmärksamhet.

Även om alternativet har vissa administrativa fördelar innebär det dock oförändrade eller minskade möjligheter till samordning med övriga utbildningsanordnare.

8.4.5 *Sammanfattning*

Den kommande översynen av AMU:s organisation bör enligt vår mening inriktas på att befria SÖ från nuvarande löpande administrativa uppgifter för AMU. Det blir alltså fråga om en hög grad av decentralisering av AMU-administrationen till regional och lokal nivå. Vi vill också betona att denna översyn måste ske snabbt med hänsyn till de stora problem som i dag är

förknippade med den nuvarande organisationen.

Utgångspunkten för översynen bör vara att SÖ även i fortsättningen skall ha det centrala pedagogiska ansvaret för AMU. Decentraliseringen bör skapa förutsättningar för att SÖ därvid kan koncentrera sin verksamhet på mer långsiktiga utvecklings- och planeringsfrågor i vad avser AMU. Översynen skall också beakta behovet av en mer utvecklad samverkan mellan AMU och andra gymnasiala utbildningar.

Vi har slutligen redovisat några organisationsalternativ som skapar möjligheter till en decentraliserad AMU-verksamhet.

9 Folkbildningen

9.1 Inledning

De utbildningar med folkbildningsanknytning som i dag står under tillsyn av SÖ skiljer sig i många avseenden från andra utbildningar, för vilka SÖ har det centrala tillsynsansvaret. Vi har därför valt att behandla folkbildningen i ett separat kapitel.

9.2 Folkbildningens bakgrund och organisation

Uppskattningsvis en tredjedel av Sveriges vuxna befolkning bedriver studier i en eller annan form. Detta har bl a sin förklaring i den mångfald olika former av vuxenstudier som vuxit fram gradvis under lång tid. De i folkrörelsearbetet förankrade formerna för vuxenstudier, folkhögskolor och studiecirklar, är de äldsta exemplen.

Vuxenutbildningsfrågor har länge handlagts inom SÖ. Tillsynen av det fria och frivilliga folkbildningsarbetet har alltsedan 1952 handhafts av en speciell folkbildningsenhet inom SÖ. Enheten hade fram till år 1972 en fristående ställning direkt under verksledningen. Vid SÖ:s omorganisation år 1972 sammanfördes undervisningsfrågorna för all vuxenutbildning, inklusive folkbildningen, till en särskild avdelning (V). Ansvarig för folkbildningen är byrå V 1.

Under senare år har från byrå V 1 till andra myndigheter överförts frågor rörande bibliotek och kulturarrangemang, samt frågor som berör nykterhetsrörelsen och ungdomsfrågor. Till byrån har förts ämnesområden som gäller vuxna handikappades kulturella möjligheter, svenska för vuxna invandrare, SÖ:s register enligt lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare, tolkutbildning, fritidsledarutbildning, bidrag till kurser för löntagarorganisationer m fl.

Av följande tabeller framgår hur utbildningsformerna har utvecklats volymmässigt under de senaste 30 åren.

Folkhögskola

År	Antal		Antal deltagare i	
	Långa[a] kurser	Korta kurser	Långa kurser	Korta kurser
1948	70	50	6 300	1 800
1958	100	200	9 000	5 000
1968	110	440	12 000	13 000
1973	120	1 100	13 500	33 800
1978	600	5 500	13 200	135 000

[a] Med långa kurser menas 1948–76 kurser om minst 30 veckor, fr o m 1977/78 kurser om minst 15 veckor.

Studiecirkelverksamhet (exklusive svenska för invandrare)

Budgetår	Antal cirklar	Antal deltagare
1948/49	17 797	221 394
1957/58	62 400	649 584
1967/68	124 193	1 215 916
1977/78	321 179	2 997 095

9.3 Folkhögskolan

9.3.1 *Nuvarande organisation*

Folkhögskolornas verksamhet regleras av folkhögskoleförordningen (1977:551). Redovisningsåret 1977/78 fanns 110 statsbidragsberättigade folkhögskolor. Dessa brukar med hänsyn till huvudmannaskapet indelas i tre grupper; landstingsskolor, stödföreningsskolor och rörelseskolor. Stödföreningsskolor har som huvudmän ekonomiska garantiföreningar eller stiftelser. Rörelseskolorna är en heterogen grupp, där olika religiösa samfund, nykterhetsrörelsen, arbetarrörelsen m fl kan vara huvudmän. Någon gemensam organisation finns inte för folkhögskolornas huvudmän. Rörelseskolorna samverkar dock inom ramen för Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO). För varje skola finns en styrelse, lärarråd och kursråd. Styrelsen ansvarar för skolans verksamhet och tillsätts av skolans huvudman. Studerande kan ingå i lärarråd och skall ingå i kursråd. Folkhögskolornas verksamhet har alltid varit starkt decentraliserad. 1977 års folkhögskolereform innebar att flera detaljbestämmelser togs bort ur då gällande förordning och att varje skola fick ett större beslutsansvar beträffande kursuppläggning och verksamhetsinriktning.

Budgetåret 1977/78 uppgick statsbidraget till driften av folkhögskolorna till drygt 280 miljoner kronor. SÖ har tillsyn över folkhögskolan och meddelar närmare föreskrifter för tillämpning av folkhögskoleförordningen. Inom SÖ handläggs frågor om folkhögskolan huvudsakligen av byrå V 1. Frågor om statsbidrag handläggs av byrå A 2. Vissa behörighets- och

avtalsfrågor för lärare handläggs av byrå A 1 resp byrå A 2. Byrå P 3 svarar för folkhögskolans byggnadsärenden.

9.3.2 *Folkhögskolans mål och arbetsformer*

Folkhögskolornas frihet att själva fastställa målen och utforma verksamheten har i olika sammanhang understrukits av statsmakten. Det ökade stödet från statens sida har inte lett till någon inskränkning i denna frihet. Skolformen kännetecknas främst av att den arbetar utan centralt utformade läroplaner. Styrande och sammanbindande för folkhögskolornas kursutformning är i första hand folkhögskoleförordningen.

Enligt denna har folkhögskolan till uppgift att främja allmän medborgerlig bildning. Under vissa förutsättningar kan folkhögskolan i begränsad omfattning även ge yrkesinriktad utbildning.

Folkhögskolan står alltså fri från detaljreglerande bestämmelser och varje enskild skola har stor frihet att själv utforma kursplaner samt bestämma målgrupper och kurslängder.

9.3.3 *Tillsyn av folkhögskolan*

Folkhögskoleutredningen behandlade i sitt slutbetänkande (SOU 1977:8) Folkhögskolan del 2 frågor om folkhögskolan, bl a frågan om den centrala tillsynsfunktionen.

Utredningen gav inte några definitivt utformade förslag till lösningar när det gällde tillsynsfunktionen utan ansåg att denna fråga borde behandlas av SSK för att kunna ses i ett större sammanhang. Utredningen ansåg det dock angeläget att föra fram konkreta förslag avseende en konsulenttjänst för handikappfrågor samt sex regionala konsulenter.

Regeringen överlämnade sedermera frågan om lärarutbildning och lärarfortbildning till LUT 74 och frågan om tillsynsmyndigheten till SSK. Hela frågan om resurser för tillsyn och utvärdering av folkhögskolan bör prövas i det fortsatta översynsarbetet.

9.4 Det fria och frivilliga folkbildningsarbetet

9.4.1 *Nuvarande organisation*

Studieförbundens cirkelverksamhet är den del av vuxenutbildningen som når flest deltagare. Verksamheten är rikt varierad. Alla ämnen och studienivåer finns representerade. Ämnesinriktningen präglas i viss grad av studieförbundens förankring i religiösa, ideella, fackliga och politiska organisationer.

Cirklarna i samhällsorienterande och estetiska ämnen har ökat särskilt kraftigt och omfattar vardera ca en tredjedel av den totala verksamheten. Kulturella aktiviteter av olika slag, t ex debatter, utställningar, teaterföreställningar och konserter genomförs också. Arbetsåret 1977/78 anordnades ca 75 000 sådana arrangemang i studieförbundens regi.

F n finns tio studieförbund, som är godkända av SÖ och uppfyller kraven för statsbidrag enligt folkbildningsförordningen (1963:463).

Studieförbunden har en självständig ekonomisk förvaltning. Förbundens studie- och bildningsverksamhet står under överinseende av en studierektor. Verksamheten bedrivs huvudsakligen av förbundens lokalavdelningar (ca 1 500). Studieförbundens verksamhet regleras av förordningen (1963:463) om statsbidrag till det fria och frivilliga folkbildningsarbetet, förordningen (1977:461) om statsbidrag till kontakttolkutbildning, vissa bestämmelser (KBr 1973-05-25) om undervisning för invandrare i svenska språket samt kungörelsen (1973:631) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare.

Det fria och frivilliga folkbildningsarbetet står under tillsyn av SÖ. Tillsynsarbetet handhas av byrå V 1. Till byrån är knuten en nämnd, folkbildningsbyråns gränsdragningsnämnd (FGN), som består av representanter för studieförbunden och SÖ. Den har till uppgift att bevaka ämnesavgränsningen och utarbeta förslag till riktlinjer för gränsdragning samt medverka till att studieförbunden tillämpar enhetliga principer i dessa frågor. FGN har därmed ett utvärderingsansvar genom att fortlöpande pröva vissa ämnesområdens folkbildningskaraktär. Det ankommer på SÖ att utfärda de anvisningar och fastställa de formulär som bedöms nödvändiga för tillämpningen av folkbildningsförordningen.

Statsbidraget till studiecirkelverksamheten utgick för budgetåret 1977/78 med drygt 600 miljoner kronor. Till de godkända studieförbunden utbetalades sammanlagt 23 miljoner kronor för förbundens administrativa och pedagogiska verksamhet.

9.4.2 *Mål och arbetsformer*

Folkbildningsarbetet är fritt och frivilligt. Denna princip har alltid varit grundläggande för svenskt folkbildningsarbete och betydelsen av den har klart betonats i olika utredningar och beslut om samhälleligt stöd till folkbildningsarbetet.

Enligt gällande förordning skall verksamheten inom det fria och frivilliga folkbildningsarbetet utformas så att det föreligger förutsättningar för en objektiv och allsidig belysning av studieämnena. Arbetet skall bedrivas i en anda av tolerans och respekt för oliktänkande och på sådant sätt, att självständigt tänkande och ställningstagande främjas.

9.4.3 *Folkbildningsutredningen*

Studieförbundens verksamhet har utretts av folkbildningsutredningen. I dess nyligen avlämnade betänkande (SOU 1979:85) Folkbildning för 80-talet behandlas bl a folkbildningens mål, studieförbundens arbetsformer och metoder, arbetsfördelning och samverkan inom vuxenutbildningen, folkbildning för eftersatta grupper, bidragsfrågor samt frågor om tillsyn och kontroll. Flera av utredningens överväganden kan väntas få betydelse för den framtida statliga skoladministrationen. En viktig fråga i detta sammanhang är frågan om tillsynsmyndighet för folkbildningsarbetet.

9.5 Utvärdering av verksamheten

Vi har tidigare i kapitel 5 behandlat utvärderingsfrågorna för skolor och utbildningar med kommunalt huvudmannaskap. Naturligt är att de allmänna intentionerna i våra direktiv om utvärdering är giltiga även för utbildningar som står utanför kommunalt huvudmannaskap. För folkbildningen måste utvärderingen i större utsträckning än för andra utbildningar också vara en fråga om egentlig kontroll av att resurserna använts för angivna ändamål.

Den kontroll, som åsyftas, är granskning av att studiecirklar genomförs i överensstämmelse med folkbildningsförordningen samt SÖ:s anvisningar till denna. I detta ligger bl a kontroll av hur undervisningen står i överensstämmelse med folkbildningens övergripande mål. Det är av den anledningen omöjligt att skilja på begreppen utvärdering och kontroll för folkbildningen. Kontrollmomentet i tillsynsfunktionen är således klart markerat för studieförbunden. Ett analogt resonemang kan föras för folkhögskolan, där SÖ:s reella vetskap om den verklighet som ligger bakom statsbidragsrekvisitionerna är begränsad. Även i detta avseende är kopplingen till utvärderingen uppenbar. I det följande redogör vi för lokal och central utvärdering och beskriver hur SÖ:s utvärderingsansvar går att förena med SÖ:s granskningsansvar.

9.5.1 *Utvärdering på lokal nivå*

Studieförbund och folkhögskolor har redan i dag ett stort eget ansvar för verksamheten.

Folkhögskolornas samt de fria och frivilliga folkbildningsarbetets former samt pedagogiska metoder måste ständigt omprövas och förnyas. Studieförbund och folkhögskolor har av den anledningen ett klart ansvar att fortlöpande utvärdera och utveckla verksamheten.

Utbildningsformer med en så omfattande frihet när det gäller såväl målgrupper som utformning av innehållet i utbildningen måste hållas samman av några krafter. De allmänna målen för studieförbund och folkhögskolor som anges i förordningarna har detta syfte. Det är emellertid nödvändigt att målens innebörd hålls levande, dvs samhällets uppdrag åt utbildningarna att ta ansvar på vissa områden och stimulera nytänkande. Detta måste ske bl a genom en aktiv och medveten utvärdering. En sådan löpande utvärdering bör omfatta själva utbildningsprocessen, att utbildningen svarar mot de övergripande målen samt att utbildningen är förenlig med de bestämmelser som gäller för statsbidrag.

RRV har granskat studiecirkelverksamheten och därvid även berört behovet av lokal och central utvärdering. Verket konstaterar i sin rapport (1978-12-13) att tillsynen av själva cirkelarbetet inte har varit tillfredsställande ordnad utan borde utökas och effektiviseras. RRV anser, att studieförbunden själva i första hand skall svara för sådan tillsyn och att SÖ skall medverka till att stimulera denna självtillsyn. Vidare anser RRV, att en extern funktion behövs för såväl löpande som punktvis uppföljning av studiecirkelverksamheten för att ta till vara statens intresse som bidragsgivare. RRV anser, att SÖ mer aktivt – också ute på fältet – och i samverkan med studieförbunden skall följa studiecirkelverksamheten. Denna tillsyn

eller utvärdering skall inte enbart avse statsbidragskontroll utan framför allt verksamhetens karaktär av fritt och frivilligt folkbildningsarbete, dvs hur utbildningen lever upp till de allmänna målen.

9.5.2 *Utvärdering på central nivå*

De allmänna överväganden som görs i detta betänkande om inriktningen av SÖ:s utvärderande verksamhet äger i stort också tillämpning på folkbildningen.

Det centrala utvärderingsansvaret för studieförbund och folkhögskola ingår i myndighetens tillsynsansvar. Tillsyn är ett sammanfattande begrepp för en rad åtgärder genom vilka SÖ skaffar sig information och vidtar nödvändiga åtgärder, bl a FoU-projekt lokalt eller centralt. Tillsyn innebär också att ge adekvat information så att den lokala beslutsprocessen kan fungera med nödvändig kringsyn. I tillsyn ligger också en kontroll av att samhällets medel används på rätt sätt, dvs att utbildningen hålls inom de ramar samhället avsett. I tillsynsbegreppet måste givetvis inkluderas ett ansvar för den centrala myndigheten att följa utvecklingen dels för utbildningsformerna i deras helhet, dels ur olika aspekter.

Regionala statliga organ för t ex samordning, utveckling och utvärdering saknas för studieförbund och folkhögskolor. Resurserna på lokal nivå för administration, utveckling och utvärdering är begränsade. Avsaknaden av centrala riksgiltiga läroplaner och utbildningsformernas stora frihet att själva utforma utbildningen ställer stora krav på den lokala utvärderingen liksom den centrala utvärderingen. Service och råd till den lokala nivån bör vara en viktig uppgift. Dessa insatser bör stimulera till ökad självtillsyn inom de lokala organen. Utvärdering och egen tillsyn har hittills skett relativt ostrukturerat på lokal nivå. Den har för det mesta varit inriktad på ett begränsat antal konkreta forsknings- och utvärderingsprojekt.

Den nödvändiga samordningen mellan granskning och utvärdering, som vi redogjorde för i inledningen av detta avsnitt, kan vara svår att göra. Det ligger en allmän fara i att förstärka den kontrollerande myndighetsfunktionen. Om man organisatoriskt skiljer på granskning och utvärdering medför detta, att det kontrollerande inslaget förstärks. En samordning av granskning och utvärdering innebär att kontrollen lättare kan utformas mer positivt genom att den inriktas på utbildning, råd, service och hjälp till självtillsyn. Gränserna mellan granskning och utvärdering kommer att bli mer flytande i framtiden. En närmare samordning av de enheter inom SÖ, som arbetar med granskning resp utvärdering, bör därför eftersträvas. Dessutom kan granskningen i högre grad än f n inriktas på att följa pågående verksamhet i stället för avslutad verksamhet för att härigenom få en mer tydligt markerad inriktning mot råd och service. Som ytterligare skäl för en samordning av de utvärderande och granskande funktionerna kan anföras, att dessa funktioner måste fungera i samspel och växelverkan.

Folkhögskoleutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande att tillsynsmyndigheten på folkhögskoleområdet har en mångfasetterad uppgift. Att se till att gällande bestämmelser och anvisningar följs samt att statsbidragen används på ett riktigt sätt är självklart. För en skolform som inte arbetar med centralt fastställda läroplaner måste information och rådgivning ständigt få ett stort utrymme.

9.6 Studieplansarbete

Folkhögskolan skall stå fri från detaljreglerande bestämmelser. Varje enskild skola har, som tidigare nämnts, stor frihet att själv utse målgrupper, utforma studieplaner och bestämma kurslängder. För varje kurs skall finnas en studieplan. Sådan plan skall enligt folkhögskoleförordningen, i den omfattning som SÖ bestämmer, inges till SÖ för godkännande. F n granskar SÖ utdrag ur studieplaner avseende kursens benämning, kursens längd samt eventuell medarrangör och gör därvid en översiktlig bedömning av om kursen i stort är förenlig med de ramar som förordningens mål anger. SÖ:s godkännande ligger till grund för statsbidraget till skolan.

Det frivilliga folkbildningsarbetet inom studieförbunden skall likaledes stå fritt från central styrning av kursernas mål och innehåll. Det innebär att staten inte fastställer några centrala läroplaner för studieförbunden.

För vissa speciella områden har det ansetts nödvändigt att fastställa vägledande studieplaner eller mer detaljerade mål och riktlinjer. Detta gäller t ex fritidsledarutbildning, kontakttolkutbildning och undervisning i svenska för vuxna invandrare. Samarbete sker då mellan SÖ, arbetsmarknadens parter och berörda organisationer. De vägledande studieplanerna utfärdas av SÖ.

9.7 Forsknings- och utvecklingsarbete

Vuxenutbildningen har som område för forsknings- och utvecklingsarbete uppmärksammats sent i jämförelse med andra utbildningsområden. Den starka expansionen av vuxenutbildningen under det senaste decenniet har medfört ett ökat behov av och intresse för FoU-arbete på området.

Studieförbundens och de flesta folkhögskolors folkrörelseanknytning medför att den ideologiska profileringen, som präglar folkrörelsernas arbete, också kan påverka utbildningens innehåll. En sådan profilering skall utgå från grundläggande värderingar som är förankrade i t ex en politisk eller religiös ideologi, som präglar huvudmannen. Den får dock inte utesluta en strävan till allsidighet och saklighet.

Den här beskrivna synen på en ideologiskt profilerad utbildning har lett till krav från utbildningsanordnarna, särskilt då studieförbunden, på egna resurser för utvecklingsarbete. F n finansieras huvudparten av studieförbundens utvecklingsarbete via det av SÖ centralt administrerade FoU-anslaget.

Folkhögskolans utvecklingsarbete sker i dag också inom ramen för SÖ:s FoU-anslag. Huvudparten av utvecklingsarbetet sker inom ett paraplyprojekt, som inrymmer en rad lokala projekt.

9.8 Fortbildning

Vi har i kapitel 5 behandlat frågor om personalutbildning för skolor och utbildningar främst med kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. Från det statliga fortbildningsanslaget bestrids även kostnader för

fortbildning för folkhögskolans lärare och vissa cirkelledare inom studieförbunden.

Lärarutbildning för folkhögskola och folkbildning är förlagd till universitetet i Linköping. Fortbildningsavdelningen i Linköping medverkar i folkhögskolans fortbildning. Merparten av fortbildningen administreras dock av distriktsorganisationerna av Svenska folkhögskolans lärarförbund (SFHL). För folkhögskolans del spelar även de årliga rektorskonferenserna – vid vilka också lärare deltar – en stor roll som fortbildning kring angelägna folkhögskolefrågor. Konferenserna administreras av SÖ.

Folkhögskoleutredningen föreslog att staten skulle bära ett ökat ansvar för fortbildningsinsatserna i framtiden. Medlen för fortbildning skulle administreras av fortbildningsavdelningen i Linköping. Därutöver skulle de tidigare nämnda sex regionala folkhögskolekonsulenterna svara för en viktig del av fortbildningen.

LUT 74 fick genom tilläggsdirektiv i uppdrag att beakta folkhögskoleutredningens betänkande samt inkomna remissvar avseende bl a fortbildning för folkhögskolelärare. LUT 74 har dock inte behandlat denna fråga.

Folkhögskolan samt det fria och frivilliga folkbildningsarbetet står direkt under SÖ:s inseende. Den organisation för personalutbildning inom den regionala statliga skoladministrationen, som vi diskuterar i detta betänkande, är därför inte tillämplig för folkhögskolor och studieförbund.

De allmänna principer för personalutbildning och sambandet utveckling, utvärdering och personalutbildning, som vi tidigare redovisat, är också tillämpbara på verksamheten inom folkhögskolan och övrigt folkbildningsarbete. För folkhögskolans del finns ett behov av en central statlig instans för utveckling och personalutbildning.

Tillsynsfrågorna för folkhögskolan bör behandlas i det fortsatta översynsarbetet. Överväganden om och förslag till hur statens stöd och service till personalutvecklingen inom folkhögskolan samt det fria och frivilliga folkbildningsarbetet skall kunna knytas till den statliga skoladministrationen blir bl a beroende av hur tillsynsfrågan löses.

9.9 Lokal och regional samverkan

9.9.1 *Nuläge*

Såväl studieförbunden som folkhögskolan arbetar, som vi tidigare betonat, fritt inom tämligen vida ramar i en decentraliserad organisation. Många studieförbund har starka centrala organisationer. Verksamheten i lokalavdelningarna bestäms emellertid i huvudsak utifrån en sammanhållande ideologisk grundsyn och utifrån medlemsorganisationernas behov och önskemål. På motsvarande sätt har folkhögskolan i hög grad möjlighet att själv bestämma innehåll, arbetssätt och arbetsformer i verksamheten, där huvudmannainflytandet varierar från skola till skola.

Länsskolnämnderna har i dag ingen i författning reglerad uppgift när det gäller folkbildningen i länet. Nämndernas engagemang i folkbildningen är begränsad och varierar mellan olika län. De flesta länsskolnämnder anordnar dock konferenser i olika former för vuxenutbildningsanordnare inom

regionen. Där är oftast folkbildningen representerad.

Svenska kommunförbundet har i cirkulärskrivelse (1973-10-04) utfärdat rekommendationer för de kommunala vuxenutbildningsråden och understrukit det angelägna i att kommunerna inrättar vuxenutbildningsråd. Kommunförbundet poängterar samtidigt att det finns kommuner där samråd i andra former kan visa sig mer ändamålsenliga. I vuxenutbildningsråden skall ingå representanter för olika vuxenutbildningsanordnare inom kommunen. I övrigt kan ingå representanter för den lokala och regionala arbetsmarknaden, folkbibliotek, kulturnämnd, sociala centralnämnden samt de vuxenstuderande. Vuxenutbildningsråden skall vara rådgivande organ till skolstyrelsen och till övriga vuxenutbildningsanordnare vad gäller vuxenutbildningsfrågor. Skolstyrelsen beslutar om rådets sammansättning samt utser bl a ordförande. Rådens funktion och deras arbetsformer varierar kraftigt från kommun till kommun. Allmänt gäller att endast ett eller ett par studieförbund är representerade och då alltid de största.

Vuxenutbildningsråd har i dag inrättats i flertalet kommuner. Även i många län har regionala vuxenutbildningsråd bildats.

Länsbildningsförbunden har en viktig uppgift för samordning av kulturaktiviteter inom regionen framför allt de som anordnas i studieförbundens regi.

9.9.2 *Samordningsbehov*

Ett av huvudmålen för samhällets verksamhet med vuxenutbildning är att nå de utbildningsmässigt eftersatta grupperna. Samhällets insatser inom vuxenutbildning måste därför i hög grad inriktas mot att undanröja de hinder för studier som finns. I grunden är detta en bred socialpolitisk uppgift eftersom hindren i stor utsträckning finns inneslutna i den sociala och ekonomiska miljö som omger den vuxne.

Vissa hinder kan dock finnas genom sättet att organisera och planera utbildningarna, i sättet att fördela och använda tillgängliga resurser, i sättet att rekrytera, i sättet att bestämma utbildningsnivån osv. Brister i fråga om samordning av resurserna (mellan utbildningsanordnare och mellan olika skol- och utbildningsformer), spridning av resurserna (förhållandet tätortglesbygd), rekrytering och information, personal- och lokalutnyttjande, beslutsstruktur och utnyttjande av administrativa resurser osv, är angelägna att kartlägga och så långt möjligt åtgärda vid en översyn.

Vi har tidigare markerat att det är nödvändigt att folkhögskolan och studieförbunden behåller friheten att själva utforma utbildningen i enlighet med resp utbildningsanordnares ideologiska grundsyn.

Denna frihet måste dock ställas mot samhällets krav att få

- ökad rekrytering av kortutbildade,
- samordnad information om regionens vuxenutbildning och
- rättvis tillgång till vuxenutbildningsanordnare för att mer effektivt kunna utnyttja utbildningsresurserna.

Ett omfattande arbete i frågor som rör information till de korttidsutbildade har utförts i Kronobergs län inom det s k kronobergsprojektet. Arbetet har skett i samarbete med berörda myndigheter och intressenter. I arbetet har

också nämnden för samhällsinformation deltagit.

Kronobergsprojektet har visat, att det går att nå fram till en för alla studieanordnare gemensam grundinformation om vuxenutbildning. Projektet tycks också visa, att en samlad information och utnyttjande av uppsökande tekniker för rekrytering starkt gynnar den primära målgruppen, dvs de korttidsutbildade. Informationsmodellen minskar också den enskilde studieanordnarens informationskostnader.

9.10 Överväganden

Vi konstaterar sammanfattningsvis i vad avser folkhögskolan att frågan om resurser för utvecklings- och tillsynsuppgifter på central nivå bör prövas i det fortsatta översynsarbetet, varvid bl a folkhögskoleutredningens förslag skall beaktas.

Frågan om det centrala tillsynsansvaret för studieförbunden är beroende av beslut med anledning av bl a förslag från folkbildningsutredningen. Detta tillsynsansvar är, som framgått tidigare, av annan karaktär än för övrig utbildning under SÖ:s tillsyn. Frågan om vilken myndighet, som i framtiden skall ha det centrala tillsynsansvaret för studieförbundens verksamhet, bör enligt vår uppfattning avgöras utifrån verksamhetens huvudsakliga innehåll och inriktning.

I närmast föregående avsnitt har vi noterat behovet av samverkan inom all vuxenutbildning på såväl lokal som regional nivå. Då dessa frågor f n behandlas av andra utredningar vill vi endast notera att en sådan samverkan bör baseras på frivilliga initiativ och utformas på sätt som bäst passar skiftande såväl lokala som regionala behov och förutsättningar. Vi vill bl a därför inte föreslå att länsskolnämnderna åläggs någon författningsmässigt reglerad tillsynsfunktion i vad avser folkbildningen.

10 Statlig skoladministration – principer för ny organisation

10.1 Inledning

I detta kapitel föreslår vi vissa principer för hur den statliga skoladministrationen – SÖ och länsskolnämnderna – bör organiseras i framtiden. Detaljutformningen av organisationen, dvs framtagandet av underlag för kommande beslut om SÖ:s och länsskolnämndernas uppgifter mer i detalj, resurser och inre organisation, bör ske i det fortsatta översynsarbetet. I kapitlet behandlas även fortbildningsavdelningarna.

10.2 Verksamhetsområde

Som framgår av kapitel 4, hör till SÖ:s nuvarande ämbetsområde det obligatoriska skolväsendet, särskolan, gymnasieskolan, den kommunala högskoleutbildningen och vuxenutbildningen (kommunal- och statlig vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning (AMU) samt folkbildning). SÖ ansvarar även för anslaget för pedagogiskt utvecklingsarbete inom skolväsendet. Styrelsen är central myndighet för fortbildning av lärare och andra arbetstagare inom sitt verksamhetsområde.

Enligt direktiven kan vi överväga om SÖ:s ämbetsområde bör avgränsas på ett annat sätt än nu. Som tidigare nämnts, ser andra utredningar över skilda delar av SÖ:s verksamhetsfält. Så överses bl a det centrala myndighetsansvaret för den kommunala högskoleutbildningen, AMU samt studieförbundens verksamhet. Vidare utreds frågan om det centrala ansvaret för FoU-arbete inom skolväsendet. Statens insatser på läromedelsområdet ses också över.

Vi har i kapitel 8 föreslagit att SÖ även fortsättningsvis bör ha det centrala ansvaret för de pedagogiska frågorna i vad avser AMU. I fråga om det centrala tillsynsansvaret för den kommunala högskoleutbildningen har vi i kapitel 6 förordat att detta överförs till UHÄ. Tillsynsansvaret för studieförbundens verksamhet blir beroende av resultat med anledning av folkbildningsutredningens nyligen överlämnade betänkande (SOU 1979:85) Folkbildning på 80-talet. Vi har i vårt förslag utgått från att SÖ även fortsättningsvis skall ha det centrala ansvaret för FoU-arbete inom skolväsendet (kapitel 5).

Sammanfattningsvis föreslår vi att SÖ:s ämbetsområde med undantag för den kommunala högskoleutbildningen behålls tills vidare oförändrat.

Länsskolnämnderna har i princip inseende över de skolor och utbildningar som tillhör SÖ:s ämbetsområde med undantag för AMU och folkbildningen. Vi föreslår ingen förändring i detta avseende.

10.3 Arbetsuppgifter

Vi har i kapitel 3 angett principiella synpunkter på den statliga skoladministrationens framtida roll och uppgifter. Arbetsuppgifterna har sammanfattats under funktionerna skolutveckling, planering och administration.

Med *skolutveckling* avses arbete för att utveckla och utvärdera bl a utbildningens innehåll och metoder, skolsociala åtgärder och läromedel. Vi har hit även fört utvärderingen av utbildningsverksamheten, av utbildningens resurser och deras utnyttjande samt av utbildningens resultat. Under den här beskrivna funktionen återfinns också uppgifter som FoU-arbete, läroplansarbete, personalutveckling och läromedelsutveckling. Funktionen skolutveckling har närmare behandlats i kapitel 5.

Planeringsfunktionen innehåller övergripande och långsiktig planering, planering för olika utbildningsformer och verksamhetsplanering. Den har tidigare behandlats i kapitel 6.

Den administrativa funktionen inrymmer ett antal uppgifter som sammanhänger dels med den statliga skoladministrationens drift, t ex personal- och ekonomiadministration, dels med driften av skolväsendet, såsom statsbidragsadministration, personaladministration i vad avser den statligt reglerade personalen i skolväsendet och besvärsfrågor. De sistnämnda uppgifterna har behandlats i kapitel 7.

Våra förslag till ändrad inriktning av den statliga skoladministrationens roll och arbetsuppgifter får naturligen vissa organisatoriska konsekvenser för SÖ och länsskolnämnderna. Förslagen, som redovisats mer utförligt i det föregående, innebär sammanfattningsvis följande:

1 Utvecklingsarbete sker i ökad utsträckning på lokal och regional nivå. Projekt av mer kvalificerad, övergripande och långsiktig karaktär eller med forskningsinriktning bedrivs och leds på den centrala nivån.
2 Central utvärdering av skolväsendet blir en väsentlig uppgift inriktad på utbildningens verksamhet, resursutnyttjande och resultat.
3 Regional utvärdering ökar i betydelse, liksom stödet till kommunerna för utvärdering.
4 Provkonstruktionsverksamhet bör finnas kvar på central nivå även i ett läge med ökat lokalt ansvar för skolarbetet.
5 Centralt läroplansarbete bör omfatta huvuddelen av tim- och kursplaner för grundskolan samt gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser. Det bör i övrigt inriktas på att fortlöpande utveckla ramar, modeller, metoder m m för den lokala utbildningsplaneringen. Uppföljning och utvärdering av läroplaner skall ske i en fortlöpande process.
6 För personalutveckling har kommunerna ett planerings- och genomförandeansvar. Staten behöver fortfarande kunna besluta att vissa utbildningar skall genomföras. SÖ svarar för långsiktig planering, utveckling och utvärdering. Länsskolnämnderna svarar för stöd och rådgivning till

kommunerna samt viss samordning.

7 Läromedelsförsörjning är en kommunal angelägenhet, även om staten på olika sätt går in med insatser i form av information, utvecklingsarbete, produktionsstöd m m.

8 Den lokala nivån – kommuner och skolor – ansvarar för elevsociala frågor. Den centrala och den regionala nivån medverkar främst med utvecklingsarbete och stöd.

9 Övergripande och långsiktig planering, planering för olika utbildningsformer samt verksamhetsplanering på olika nivåer ökar i betydelse inom hela skoladministrationen – men kanske mest på den centrala nivån.

10 Planering för dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar skall ske övergripande på central nivå samt mer detaljerat på regional och lokal nivå. Detta bör i ökad utsträckning gälla även gymnasieskolan.

11 Handläggning av skolbyggnadsfrågor flyttas i stor utsträckning till kommunerna. Den centrala nivån behåller endast vissa utvecklings- och rådgivningsuppgifter.

12 Informationsfrågor måste ägnas stor uppmärksamhet.

13 Administration minskar i omfattning – speciellt på central nivå – som följd av decentralisering och förenklingar.

10.4 En ny organisation

Den ändrade verksamhetsinriktningen för den statliga skoladministrationen, som beskrivits i det föregående, leder till följande generella konsekvenser vid utformning av organisationen:

1 Den centrala nivån inriktas på mer övergripande uppgifter. På denna nivå kommer man att ha möjlighet att hålla ihop planerings- och utvecklingsuppgifter för olika utbildningssektorer på ett mer enhetligt sätt än f n.

2 Den regionala nivåns roll och uppgifter preciseras mer än tidigare. Denna nivå får en mer direkt stödjande och initiativskapande roll. Den övertar också från central nivå planeringsuppgifter för gymnasieskolan liksom vissa administrativa uppgifter.

3 Behovet av samordning och samverkan mellan alla nivåer ökar. Detta måste på olika sätt tillgodoses vid utformningen av den nya organisationen.

När man söker åstadkomma organisatoriska förändringar är det viktigt att inte bara se på organisationsstrukturen i termer av arbetsfördelning mellan olika organ eller arbetsenheter horisontellt och vertikalt, ofta schematiskt återgiven i organisationsdiagrammets form. Man måste också beakta andra aspekter på organisationsbeteendet, som hänger nära samman med denna arbetsfördelning. Det rör sig bl a om hur de rutiner skall utformas som skall ligga till grund för besluten, vilken information som krävs för beslutsfattande samt hur konflikt- och osäkerhetssituationer skall lösas.

Det är inte möjligt att vid en organisationsutformning en gång för alla åstadkomma en organisationsstruktur som är den bästa. Organisationen måste byggas för fortlöpande utveckling och anpassning, där det gäller att

successivt finna nya former. Detta betonas även i våra direktiv. Man bö sålunda eftersträva flexibilitet och undvika att från början låsa organisatio nen till enheter med fixerade roller och gränser.

Organisationen bör enligt vår mening även byggas upp på ett sätt som minskar den byråkratiska belastningen. Detta kan t ex ske genom att man söker tillskapa relativt små enheter med självständig beslutsrätt inom ramar som anges i beslutsordning eller motsvarande dokument. Erforderlig samordning med andra grupperingar kan erhållas med hjälp av t ex arbetsgrupper, vilka dock bör begränsas i storlek. Man bör undvika att skapa hierarkier med många beslutsnivåer, vilket lätt leder till en känsla av främlingskap samt försvårar och komplicerar beslutsprocessen.

En mer lättrörlig organisation, som kan anpassas till växlande krav, kan åstadkommas genom att arbetet bedrivs i projektform. Inom ramen för en relativt bred basorganisation kan vid behov olika projektgrupper tillskapas för såväl mer permanenta som tillfälliga arbetsuppgifter. Projektgruppern kan naturligtvis vid behov vara sammansatta av personal från olika arbetsenheter, för att därigenom erhålla en bred kompetens och även kunna få en samordnande roll. Det är viktigt att varje projektgrupps ansvarsom råde, arbetsuppgifter och organisation fastläggs samt att de krav som projektet ställer på personalens kompetens definieras. Budget och tidsplan måste också fastställas för varje projekt. En projektorganisation ställer andra krav på ledningsfunktionen än en traditionell, hierarkiskt uppbyggd organisation. Man måste t ex kontinuerligt bedöma organisationens ändamålsenlighet samt beakta olika samordnings-, utbildnings- och informations aspekter.

För att en organisationsförändring och övergång till ett ändrat arbetssätt skall lyckas är det nödvändigt att förändringsarbetet förankras på alla nivåer i organisationen. Lika viktigt är att dessa förändringar bygger på personalens egna initiativ och idéer. Individer med kreativa uppslag och vilja att förverkliga dessa bör uppmuntras.

Man måste vara medveten om att en organisationsförändring tar tid att genomföra. Det krävs tid och kraft att närmare förverkliga en ändrad myndighetsroll. En ny myndighetsroll, ändrade och nya arbetsuppgifter samt ett förändrat arbetssätt ställer nya krav på såväl arbetsledningen som övrig personal. Detta bör beaktas vid både personalrekrytering och personalut bildning. Det gäller att till organisationen knyta befattningshavare, som ha kompetens och förmåga att inom givna ramar självständigt utveckla verksamheten mot de mål som eftersträvas för skolan. Behovet av personalutbildning är särskilt markerat vid övergången till en ny organisa tion. Insatser behöver också göras för fortlöpande utbildning av personalen på både central och regional nivå. Förändringarna inom den statliga skoladministrationen skapar också behov av personalutbildningsinsatser på den lokala (kommunala) nivån.

10.5 Skolöverstyrelsen

Mot bakgrund av det vi tidigare anfört i detta betänkande kan vi sammanfattningsvis konstatera att SÖ måste ha kompetens och resurser för att

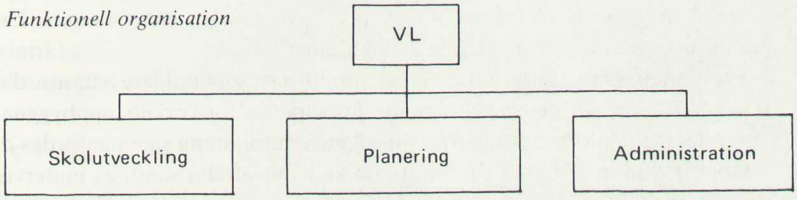
- bedriva långsiktig och övergripande planering samt planering för olika utbildningsformer och för utbildningens resursförsörjning,
- planera, leda och främja FoU-arbete inom skolområdet samt sprida information om resultat av detta arbete,
- löpande utvärdera verksamheten i skolan och där bedriven försöksverksamhet,
- framlägga förslag till regeringen på grundval av resultatet av utvärdering och studier av framtida utvecklingsmönster,
- trygga nödvändig samordning mellan organ på central, regional och lokal nivå på skolområdet,
- utöva tillsyn över att målen och riktlinjerna för skolan förverkligas samt att
- utföra vissa förvaltningsuppgifter.

10.5.1 *Principer för arbetsfördelning*

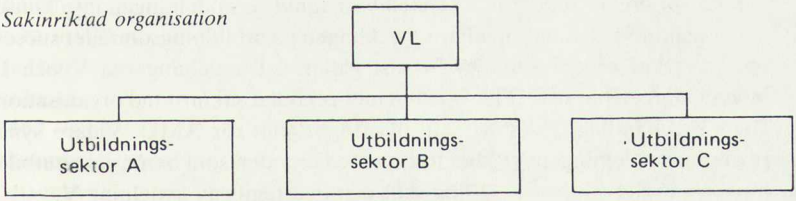
Med utgångspunkt i SÖ:s ansvarsområde och arbetsuppgifter, som de redovisats ovan, kan uppdelningen av arbetsuppgifter – specialiseringen – inom verket göras i åtminstone två dimensioner: endera en uppdelning efter arbetsuppgifternas/funktionernas art, dvs en *funktionell* uppdelning, eller efter arbetsområden/utbildningssektorer, dvs en *sakinriktad* uppdelning.

Grafiskt kan detta illustreras på följande sätt:

Funktionell organisation



Sakinriktad organisation



Oavsett vilken indelningsgrund (organisationsprincip) man väljer, måste organisationen kompletteras med åtgärder för samordning. Detta kan formellt ske genom att verksledningen (VL) själv svarar för samordning. Ju större arbetsenheterna blir, desto svårare är det för verksledningen att utan något särskilt organ eller arrangemang svara för både ledning och samordning av verksamheten. En möjlighet är därför att till arbetsenheterna i ovanstående exempel foga en samordnande enhet.

Principerna om specialisering och samordning är i praktiken svårförenliga.

En organisatorisk lösning, som tillgodoser alla krav, torde inte vara möjlig att finna. Erfarenheterna visar att det är lättare att tillgodose specialiseringsprincipen än samordningsprincipen. Det synes också svårt att åstadkomma en organisation som är renodlat funktionell eller renodlat sakinriktad.

10.5.2 *Bedömningar av SÖ:s nuvarande organisation*

I förarbetena till 1964 års omorganisation av skolväsendets centrala ledning (SOU 1962:28, prop 1963:144, SU 1963:146 och E 1963:9, prop 1964:83, SU 1964:113) diskuterades ingående principerna för uppbyggnaden av SÖ:s organisation. Diskussionen gällde främst vilken av de i närmast föregående avsnitt beskrivna två organisationsprinciperna som borde ligga till grund för organisationen. Genom 1963 års principbeslut fastslogs att verket i sina huvuddrag skulle organiseras enligt funktionsprincipen. Organisationen byggdes alltså upp efter arbetsuppgifternas – funktionernas – art, inte efter arbetsområden – utbildningssektorer.

Med denna utgångspunkt grundades indelningen av SÖ:s organisation i avdelningar på det förhållandet att verkets arbetsuppgifter i stort kunde hänföras till tre funktioner, nämligen undervisning, planering och administration. Med hänsyn till omfattningen av undervisningsfrågorna uppdelades dessa vid verksorganisationen år 1964 på tre avdelningar, en för det allmänna skolväsendet, en för yrkesutbildningen och en för lärarutbildningen. Vid sidan av de tre undervisningsavdelningarna ställdes en avdelning för planering och organisation samt en för administrativa frågor. Folkbildningsområdet ansågs då inte böra integreras i avdelningsorganisationen. Det administrerades av en fristående folkbildningsbyrå.

En partiell omorganisation av SÖ genomfördes, som tidigare nämnts, den 1 juli 1972 utan att de grundläggande principerna för verkets uppbyggnad ändrades. Undervisningsfrågorna för all vuxenutbildning sammanfördes då till en särskild avdelning (V). Samtidigt koncentrerades samtliga undervisningsfrågor för det obligatoriska skolväsendet och de gymnasiala skolorna till en undervisningsavdelning för skolan (S).

Som vi tidigare redovisat i kapitel 4, är funktionsindelningen inte konsekvent genomförd. Samtidigt har utvecklingen på utbildningsområdet successivt påverkat organisationen. Främst gäller det avdelningarna V och L. V-avdelningen har utvecklats mot en mer renodlat sakinriktad organisation. Byrå V 3 handlägger i stort sett alla frågor som rör AMU. Vidare synes planeringsavdelningens (P) befattning med ärenden som berör vuxenutbildningen i övrigt successivt ha minskat och övertagits av avdelning V.

Genom att ansvaret för grundutbildningen av lärare överfördes från SÖ till UHÄ år 1976 förändrades karaktären på avdelning L. I detta fall kan man tala om en utveckling mot en klarare funktionsinriktad organisation.

Vad här anförts visar att SÖ:s nuvarande organisation de facto bygger på en kompromiss mellan en funktionell och en sakinriktad organisationsprincip. Det funktionella insiaget dominerar dock.

Den nuvarande organisationsmodellen, som den kommit att tillämpas, har visat sig ha vissa svagheter. Modellen kräver t ex ett omfattande samrådsförfarande mellan verkets olika enheter innan ärendena slutligen kan avgöras. Kommunikationer utåt försvåras, då entydiga uppgifter om ett

ärendes handläggning inte alltid kan erhållas från en och samma arbetsenhet eller person. Organisationen försvårar också möjligheterna att göra en samlad bedömning av en viss utbildningssektor som helhet. Så är t ex ansvaret för olika frågor som berör gymnasieskolan i princip delat på fyra avdelningar och än fler byråer.

Utvecklingen mot en ökad decentralisering inom utbildningsområdet och en ändrad myndighetsroll för SÖ liksom erfarenheterna av den nuvarande organisationen talar för att SÖ:s nuvarande organisation inte bör bestå i sin grundstruktur. Framför allt gäller det frågor om hur vissa planeringsuppgifter och administrativa uppgifter bör organiseras. Decentraliseringen har främst påverkat SÖ:s arbete med sådana uppgifter. Våra förslag innebär en ytterligare decentralisering av beslut om planering av skolor och utbildningar, lokaler och utrustning samt beslut i administrativa frågor. Behovet av en särskild planeringsavdelning minskar därför. Kvarvarande frågor som berör planering av utbildningsutbud, lokaler, utrustning och personal för utbildningen bör i stor utsträckning kunna integreras med utvecklings- och utvärderingsfrågorna. Vi återkommer till de mer långsiktiga planeringsfrågorna.

I det följande redovisar vi vår uppfattning hur SÖ:s arbetsuppgifter i sina huvuddrag skulle kunna fördelas på enheter med ansvar för utveckling och planering för olika grupper av utbildningar. Även en sådan organisationsindelning kräver en samordning av för enheterna gemensamma frågor och/eller andra väsentliga uppgifter, som inte naturligt faller inom en enda enhets arbetsfält. Det rör sig här främst om mer kvalificerade och långsiktiga utvecklings- och planeringsfrågor samt vissa administrativa frågor. En sakinriktad organisation måste därför kompletteras med enheter uppbyggda funktionellt, dvs uppbyggda efter arbetsuppgifternas art.

10.5.3 *En sakinriktad organisation*

För att så långt möjligt tillgodose de i avsnitt 10.5.1 redovisade principerna om specialisering och samordning krävs att de olika arbetsenheterna ges ett i förhållande till varandra väl avgränsat arbets- och ansvarsområde. Härigenom underlättas ledningen och samordningen av hela verket. I samma syfte bör också antalet direkt under verksledningen lydande enheter begränsas.

Med utgångspunkt i de skolor och utbildningar som tillhör SÖ:s verksamhetsområde kan man diskutera olika alternativa indelningar i arbetsenheter specialiserade på vissa utbildningssektorer. Efter att ha övervägt ett antal olika indelningsgrunder har vi närmast stannat för att redovisa två alternativ, som var för sig kan läggas till grund för en framtida organisation av SÖ. Alternativen redovisas och bedöms i det följande.

Alternativ 1 innebär att SÖ organiseras på

- en enhet för den obligatoriska utbildningen (grundskola, sameskola, specialskola och särskola),
- en enhet för gymnasieskolan samt
- en enhet för vuxenutbildningen (statlig och kommunal vuxenutbildning, folkbildning samt AMU).

Alternativ 2 innebär en organsiation utgående från

- en enhet för den obligatoriska utbildningen,
- en enhet för gymnasieskolan samt den statliga och kommunala vuxenut bildningen,
- en enhet för AMU samt
- en enhet för folkbildningen.

Den obligatoriska utbildningen har behandlats lika i båda alternativen. De har en tillräckligt stor omfattning och en sådan homogenitet att det inte finn anledning att splittra upp den på fler sektorer eller slå ihop den med någo annan utbildningssektor. Detta understryks också i riksdagsbeslutet våre 1979 om ny läroplan för grundskolan, där grundskolan görs mer oberoend av det efterföljande stadiet.

Alternativ 1

En organisatorisk och ledningsmässig fördel med alternativ 1 är att de storleksmässigt ger den bästa möjliga balansen mellan de tilltänkt arbetsenheterna. Alternativet kräver dock att särskild uppmärksamhe måste ägnas behovet av samordning mellan vuxenutbildningen och ung domsskolan samt mellan den obligatoriska och den frivilliga ungdomsutbild ningen. Detta gäller i och för sig också alternativ 2.

Vuxenutbildningens speciella förutsättningar jämfört med ungdomsskola har åberopats som motiv för att på såväl central som lokal nivå utbildningssystemet ha separata organisationer. Kursdeltagarnas ålder sammansättning, erfarenheter, krav och behov anses motivera bl a särskild studiegångar, särskild metodik och särskild utbildningsorganisation. Dess speciella förutsättningar bör då också avspegla sig i den centrala myndighe tens verksamhet när det gäller olika undervisnings- och planeringsfrågor. E särskild vuxenutbildningsenhet på central nivå har därför av många ansett vara naturlig och samtidigt utgöra en garanti för att vuxenutbildningen särskilda förhållanden uppmärksammas och beaktas. Sådana motiv ka fortfarande anses tala för alternativ 1.

SÖ:s nuvarande vuxenutbildningsavdelning tillkom år 1972 bl a mo bakgrund av vuxenutbildningens ökande betydelse. Det var då fråga om at etablera och utveckla framför allt den kommunala vuxenutbildningen. I da finns sådan vuxenutbildning i nästan samtliga kommuner. Ur den aspekte kan den kommunala vuxenutbildningen nu anses vara etablerad och int längre på det sätt som var aktuellt under uppbyggnadsskedet motivera e särskild enhet för vuxenutbildning. Fortfarande återstår dock vissa problem Vuxenutbildningen har ännu inte nått fram till rätta målgrupper. Gränsdrag ningen gentemot andra gymnasiala utbildningar är ännu oklar. Dess omständigheter kan anses tala mot att man gör någon ändring i de nuvarande vuxenutbildningsavdelningens ställning och uppgifter innan SÖ: ansvar för och uppgifter inom olika typer av vuxenutbildning ha klarlagts.

De utredningar, som nu verkar inom vuxenutbildningsområdet, har bl a uppgift att utreda dessa frågor. Komvux-utredningen ser över såväl de statliga som den kommunala vuxenutbildningen. Gymnasieutredninge

utreder bl a förutsättningarna för en ökad samverkan mellan olika gymnasiala utbildningsformer. Folkbildningsutredningen har sett över studieförbundens verksamhet.

Alternativ 2

En utgångspunkt vid valet av organisationsmodell kan vara den organisation av utbildningsverksamheten som eftersträvas på sikt. Det finns idag en utveckling, som leder i riktning mot en ökad samverkan mellan olika skol- och utbildningsformer på nivån ovanför grundskolan. Detta förhållande kan därför tala för att alternativ 2 bör läggas till grund för SÖ:s organisation. I riktlinjerna för utformningen av högskoleutbildningen ingår bl a att principerna om återkommande utbildning skall utvecklas också vad gäller uppbyggnaden av den gymnasiala utbildningen. Mot denna bakgrund har, som tidigare nämnts, gymnasieutredningen till uppgift att överväga en ökad samordning mellan gymnasieskolutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen och AMU. Utredningen om arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag har nyligen tillsatts med ett motsvarande uppdrag. Motiven för en fördjupad samverkan mellan gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och AMU kan sammanfattas enligt följande:

- reguljär gymnasial utbildning ges både inom kommunal vuxenutbildning och AMU,
- innehållet i de gymnasiala utbildningarna är ofta likartat,
- gymnasieskolans läroplan gäller helt eller delvis även för den kommunala vuxenutbildningen,
- en viss konkurrens råder när det gäller målgrupper mellan gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och AMU samt
- tillgängliga resurser för gymnasial utbildning bör utnyttjas på mest effektiva sätt.

Mot bakgrund av vad vi här anfört skulle en på central myndighetsnivå sammanhållen organisation av gymnasieskola samt statlig och kommunal vuxenutbildning enligt alternativ 2 ligga i linje med den samordning mellan ungdomsskolan samt olika vuxenutbildningar, som redan sker på lokal nivå och i framtiden förväntas ske i än högre utsträckning. En sådan arbetsenhet torde också underlätta ett samordnat läroplansarbete och skapa möjligheter till ett ömsesidigt tillvaratagande av erfarenheter från de två utbildningsformerna. Utvärdering och analyser av utbildningsbehov skulle kunna samordnas. Detsamma gäller behovet av personalutbildningsinsatser i gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Kontakterna med arbetsmarknadens parter torde kunna förenklas. Den centrala planeringen och dimensioneringen av samt avvägningen mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning kan också underlättas. Skäl talar även för att en sammanhållen enhet för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning skulle främja en önskvärd lokal samverkan mellan utbildningsformerna.

När det gäller grundskolkurser och grundutbildning för vuxna (GRUNDVUX) inom den kommunala vuxenutbildningen skulle det förda resonemanget tala för att dessa utbildningar egentligen borde föras till enheten för obligatorisk utbildning. En sådan ordning skulle emellertid innebära att

ansvaret för *en* utbildningsform skulle splittras på två skilda arbetsenheter och skapa nya samverkans- och samordningsproblem. Den organisatoriska sammanhållningen av kommunal vuxenutbildning på gymnasieskolnivå och grundskolnivå bör således finnas kvar. För detta talar också det faktum att utbildningen bedrivs samlat i kommunerna under en gemensam skolledning. Behovet av samverkan mellan den kommunala vuxenutbildningen och den obligatoriska utbildningen bör uppmärksammas i det fortsatta översynsarbetet. En sådan samverkan är oberoende av vilket av de två alternativen ovan som väljs.

En konsekvens av ovanstående resonemang borde vara att även frågor om AMU organisatoriskt hölls samman med frågor om annan gymnasial utbildning. De motiv som tidigare anförts för en organisatorisk samverkan mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning kan också anföras i fråga om samverkan mellan AMU och övriga utbildningsformer. AMU:s karaktär av ett arbetsmarknadspolitiskt instrument med särskilda krav på utbildningsinnehåll och flexibilitet i planering, lokalisering m m talar emellertid för att den bör behandlas skilt från gymnasieskolan samt den kommunala och statliga vuxenutbildningen. För detta talar även de förhållanden som gäller i fråga om planering och finansiering av AMU, arbetsmarknadsstyrelsens ansvar och det förhållandet att AMU tillhör arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. Sammantaget innebär detta att behovet av samverkan mellan AMU och andra utbildningsformer särskilt måste beaktas vid en fortsatt översyn av SÖ:s inre organisation.

Folkbildningens speciella förutsättningar och villkor kan på samma sätt vara ett motiv för att låta den verksamheten bilda en egen enhet. Bedömningen kompliceras emellertid av att något ställningstagande ännu inte föreligger med anledning av folkbildningsutredningens betänkande.

För alternativ 2 synes också det förhållandet tala att det relativt väl korresponderar med utbildningsorganisationen på lokal och regional nivå, vilket underlättar kontakterna mellan SÖ och olika regionala samt lokala utbildningsmyndigheter och utbildningsanordnare. I stort innebär alternativet att all *kommunal* gymnasial utbildning hålls samman i en enhet på central nivå. Vidare samlas i princip all vuxenutbildning som står under ett *blandat lokalt huvudmannaskap* i särskilda enheter. Jämfört med alternativ 1 ger dock alternativ 2 storleksmässigt en sämre balans mellan de olika sakenheterna.

Ansvar och arbetsuppgifter

Arbetsenheterna bör inom sina resp utbildningssektorer ha ett så långt möjligt samlat ansvar för planering och utveckling. Det innebär att enheterna – utöver vissa administrativa resurser – skall ha resurser och kompetens för att var och en inom sitt ansvarsområde svara för de uppgifter, som ankommer på SÖ inom i huvudsak följande områden, nämligen

- □ långsiktigt och löpande läroplansarbete (uppföljning och utveckling),
- □ FoU-arbete,
- □ utvärdering av utbildningsverksamheten,
- □ personalutveckling,

- läromedel, utrustning och lokaler samt
- planering av utbildningsutbud i form av skolor, linjer och kurser.

Vidare förutsätts att arbetet med elevsociala frågor, studie- och yrkesorientering liksom arbete med t ex invandrarfrågor och handikappfrågor ingår som en viktig och integrerad del i enheternas arbete. Enheten för den obligatoriska utbildningen föreslås dock av praktiska skäl få ett samordnande ansvar för dessa frågor inom verket.

10.5.4 *En funktionell organisation*

Som tidigare nämnts, behöver en organisation uppbyggd efter bestämda arbetsområden – utbildningssektorer – på sätt vi förordat i det föregående kompletteras med särskilda enheter och organ eller andra arrangemang för handläggning dels av arbetsuppgifter, som inte kan hänföras till någon bestämd sakenhet, dels av uppgifter av mer övergripande och samordnande karaktär. Kraven på rationell hantering och behov av särskild specialistkompetens för handläggning av vissa ärenden talar för att man för samman sådana uppgifter till särskilda enheter. Så behöver SÖ för frågor inom bl a ekonomi, personaladministration, administrativ rationalisering och förvaltningsjuridik ha särskild specialistkompetens, som lämpligen hålls samlad i en administrativ enhet. Vi har vidare funnit det lämpligt att föra samman vissa centrala utvecklings- och utvärderingsuppgifter i en särskild arbetsenhet som komplement till övriga enheter.

Administrativ enhet

Som vi tidigare framhållit, påverkas SÖ:s uppgifter med administrativa frågor av våra förslag till decentralisering, förenklingar eller rationalisering. Våra förslag syftar också till att minska den statliga skoladministrationens, särskilt SÖ:s, befattning med olika administrativa uppgifter.

Vi har i kapitel 7 förordat att länsskolnämnderna bör överta ansvaret för granskning m m av statsbidrag för i princip alla de skolor och utbildningar, som faller inom nämndernas verksamhetsområde. Skäl talar för att hos SÖ kvarvarande frågor som sammanhänger med statsbidragsgranskning m m så långt möjligt förläggs till resp sakenheter.

Vi har också föreslagit en decentralisering till länsskolnämnder och kommuner av ett antal administrativa beslutsfrågor. I kapitel 7 har vi föreslagit att vissa tillsättningsfrågor decentraliseras från SÖ till länsskolnämnderna. Genomförs dessa förslag kommer SÖ i fortsättningen endast att tillsätta tjänster som skoldirektör, biträdande skoldirektör och lektor. Även detta påverkar omfattningen av SÖ:s administrativa uppgifter.

Härutöver finns det anledning att se över möjligheterna att ge både verkets sakenheter och länsskolnämnderna ett jämfört med i dag ökat ansvar i olika administrativa frågor. De administrativa frågorna bör handläggas så nära sakfrågorna som möjligt. En analys med denna inriktning bör genomföras i det fortsatta översynsarbetet.

Även om en hel del administrativa uppgifter kan decentraliseras och delegeras inom den samlade skoladministrationen kvarstår emellertid ett

antal administrativa uppgifter, som av olika skäl, främst resursmässiga, även fortsättningsvis måste handläggas centralt inom en särskild enhet. Ett för den statliga skoladministrationen sammanhållet expert- och metodkunnande inom personal- och ekonomiadministration, administrativ rationalisering och juridik är nödvändigt. Härvid bör även beaktas organisation och resurser för personalens utveckling.

SÖ kommer även i fortsättningen att tillsätta ett antal tjänster som skolledare och lärare. SÖ kommer också, så länge nuvarande tillsättningsordning för ordinarie lärartjänster gäller, att ha serviceuppgifter i fråga om meritvärdering m m. Arbetsuppgifter i vad avser handläggning av olika behörighetsfrågor m m för lärare kvarstår. Detsamma gäller handläggning av besvärsärenden. Då tjänster som skolledare och lärare är statligt reglerade kvarstår även olika centrala förhandlingsuppgifter för dessa personalkategorier. Ansvaret för handläggning av här uppräknade uppgifter bör i huvudsak ankomma på den administrativa enheten.

Den administrativa enhetens slutliga ansvarsområde blir beroende av i vilken utsträckning man kan decentralisera och delegera ansvar för olika administrativa frågor till andra enheter inom SÖ och/eller till länsskolnämnderna. Ett viktigt och naturligt inslag i den administrativa enheten är ansvaret för de interna personalfrågorna inom den statliga skoladministrationen. Härtill kommer löpande och stödjande administrativa funktioner såsom ekonomi, administrativ rationalisering, redovisning, juridik och andra gemensamma servicefunktioner. Enheten föreslås också, som tidigare nämnts, handlägga personaladministrativa frågor, som berör den statligt reglerade personalen inom skolväsendet.

Enhet för utveckling och utvärdering

SÖ:s ansvar för den långsiktiga och övergripande utvecklingen och planeringen av skolan innebär arbetsuppgifter, som inte naturligt hör hemma inom eller som spänner över sakenheternas ansvarsområden. Vi föreslår därför att ledningen och samordningen av sådana uppgifter bör anförtros åt en särskild arbetsenhet. Enheten bör således överta sådana övergripande och samordnande uppgifter i vad avser FoU-arbete, utvärdering och fortbildning, som i dag är samlade till avdelningen för fortbildning och pedagogiskt utvecklingsarbete (L). Läromedelsfrågorna bör dock så lång möjligt handläggas av resp sakenheter. Detsamma bör gälla de delar av provkonstruktionen, som direkt hänger samman med den löpande utbildningsverksamheten, t ex standardprov och centrala prov.

Vi har i kapitel 6 föreslagit, att SÖ:s uppgifter på skolbyggnadsområdet begränsas till vissa utvecklings- och rådgivningsuppgifter. Dessa uppgifter bör handhas av en utvecklingsgrupp. De uppgifter, som gruppen föreslagits få, talar för att den bör ingå i en enhet för utveckling och utvärdering. Den handläggning av skolbyggnadsfrågor i anslutning till statsbidragsgivning, som övergångsvis kan bli kvar hos SÖ, bör överflyttas till resp sakenheter.

Byrå P 1 handlägger i dag vissa frågor om långsiktig planering m m. En del av dessa uppgifter kan lämpligen överföras till sakenheterna. En del uppgifter bör dock handläggas av det stabsorgan, som vi i det följande

föreslår skall knytas till verksledningen. Slutligen kan enheten för utveckling och utvärdering behöva disponera vissa planeringsresurser, t ex för att kunna tillgodose behovet av underlag för det kontinuerliga, långsiktiga utvärderingsarbetet.

Enheten för utveckling och utvärdering bör i huvudsak svara för samordning och planering av FoU-arbete, för övergripande utvärderingsarbete samt för utvecklingsarbete i fråga om skolans fysiska miljö. I uppgifterna ingår även att bevaka och beakta utvecklingsbehov m m när det gäller fortbildning av skolväsendets personal. Ansvaret för en fortlöpande bevakning av personalutbildningsbehov, t ex i anslutning till olika reformer på utbildningsområdet, bör naturligen åvila sakenheterna. Viss samordning av sådana insatser torde emellertid vara erforderlig och bör då lämpligen handläggas av den här avsedda enheten.

Enheten kommer alltså att ombesörja vissa samordnings- och serviceuppgifter i första hand för sakenheterna när det gäller utveckling och utvärdering av utbildningsverksamheten. Den kommer också att svara för vissa stabsuppgifter genom att biträda verksledningen när det gäller underlag från FoU-arbetet och utvärderingsarbetet för den långsiktiga och övergripande planeringen eller eljest för att bestämma verksamhetsinriktningen.

10.5.5 *Ledning och samordning av SÖ:s verksamhet*

Vi har tidigare framhållit, att SÖ i framtiden måste organiseras så att principerna om såväl specialisering som samordning av verksamheten så långt möjligt kan tillgodoses. Två alternativa förslag har redovisats, som visar hur SÖ:s arbetsuppgifter skulle kunna fördelas (specialiseras) på olika enheter för skilda utbildningssektorer. Vissa administrativa funktioner har föreslagits bli samlade i en administrativ enhet. Vi har också föreslagit att de övergripande utvecklings- och utvärderingsuppgifterna sammanförs i en enhet.

Den föreslagna organisationsstrukturen syftar till att underlätta ledningen och samordningen av verksamheten. De olika sakenheterna har därför föreslagits få ett så långt möjligt samlat ansvar för resp utbildningssektorers utveckling, planering och drift. I syfte att ytterligare förstärka ledningen och samordningen av verksamheten bör enhetscheferna i högre grad än vad som nu är fallet biträda verksledningen i denna uppgift.

Utöver här föreslagna åtgärder bör ledningen och samordningen av verksamheten förstärkas genom att direkt till verksledningen knyta ett mindre stabsorgan. Det bör i första hand biträda ledningen med samordning av verkets långsiktiga och övergripande planering, arbetet med anslagsframställning samt budget- och verksamhetsplanering ävensom uppföljning och utvärdering av SÖ:s egen verksamhet. Vidare bör stabsorganet biträda verksledningen med underlag rörande verkets mål, policy och verksamhetsinriktning. Stabsorganets arbete bör i stor utsträckning grundas på underlag från sakenheterna och enheten för utveckling och utvärdering. Det bör också främja erforderlig samverkan mellan olika arbetsenheter.

10.5.6 *En förändrad verksorganisation*

Vi föreslår alltså att SÖ indelas i ett antal sakenheter var och en ansvarig för utveckling och planering av sin utbildningssektor och i huvudsak med de arbetsuppgifter, som föreslagits i avsnitt 10.5.3. Sakenheterna bör kompletteras med en administrativ enhet samt en enhet för utveckling och utvärdering med ansvar och uppgifter enligt avsnitt 10.5.4. Till verksledningen bör vidare knytas ett mindre stabsorgan för att biträda med lednings- och samordningsuppgifter enligt avsnitt 10.5.5.

Vissa av enheterna blir stora, varför det kan finnas anledning att indela någon eller några av dem i underenheter. Vi anser dock att en alltför långtgående underindelning av de olika arbetsenheterna bör undvikas. Det är inte heller möjligt att redan i detta skede av översynsarbetet med en gång åstadkomma en organisationsstruktur som är den bästa. Organisationen bör byggas för utveckling och anpassning, där det gäller att successivt finna de nya formerna. Vi har därför avstått från att föreslå enhetsstrukturer med fixerade roller och gränser sig emellan.

Vi har i inledningen till detta kapitel betonat behovet av en flexibel organisation och ett flexibelt arbetssätt. Vi har där pekat på att en mer lättrörlig organisation kan åstadkommas genom att man från början arbetar i projektorganisationens form med överlappande och temporära arbetsgrupper. Detta förutsätter att verket självt – tillsammans med personalen och inom vissa av regeringen angivna ramar – får ett stort inflytande på utformningen av den inre organisationen och de inre arbetsformerna.

10.5.7 *Verksstyrelsen*

Direktiven anger att vi bör se över verksstyrelsens uppgifter, befogenheter och sammansättning samt behovet av nämnder av rådgivande eller annan karaktär. Vi har i kapitel 4 tidigare redovisat verksstyrelsens nuvarande sammansättning och huvudsakliga uppgifter. Den pedagogiska nämnden, vars uppgifter och sammansättning också redovisats i kapitel 4, är en till SÖ knuten rådgivande nämnd. Frågan om den pedagogiska nämnden har utretts av skolforskningskommittén. Kommitténs förslag föreligger samtidigt med att vårt betänkande överlämnas. Vi har därför inte funnit anledning att särskilt pröva behovet av eller uppgifter för den pedagogiska nämnden. Vi har inte heller behandlat läromedelsnämndens verksamhet. Den överses nämligen av utredningen om läromedelsmarknaden (ULÄ).

SSK behandlade i sitt slutbetänkande (SOU 1978:65) frågan om SÖ:s lekmannastyrelse. En utgångspunkt var att ett förverkligande av SIA-reformen och ett ökat kommunalt ansvar för skolverksamheten innebar en väsentlig vidgning av möjligheterna för de allmänna intressena att mer direkt påverka skolans drift och utveckling såväl lokalt som regionalt. En annan utgångspunkt för SSK:s bedömning var att skolans personal genom MBL fått ökade möjligheter att genom samråd och förhandlingar direkt påverka sin arbetssituation och arbetsmiljö.

SÖ:s huvuduppgifter att göra övergripande bedömningar och svara för en långsiktig utveckling av skolan som samhällsfunktion talade enligt SSK för ett starkt inflytande från allmänna intressen i verkets styrelse. Med denna

utgångspunkt som grund övervägde SSK dels om betonandet av allmänintresset borde föranleda att styrelsen fick en rent partipolitisk sammansättning, dels om verksstyrelsen utöver representation för allmänna intressen borde ha intresserepresentation.

SSK ansåg dock att man kunde rikta vissa invändningar mot en rent partipolitisk sammansättning av verksstyrelser. En sådan ordning vore t ex svårförenlig med svensk förvaltningstradition, som bl a bygger på verkens självständighet i förhållande till regeringen. En partipolitisk sammansättning, tillämpad fullt ut, skulle även beröva ämbetsverken en från effektivitetssynpunkt värdefull sakkunskap och förankring i samhällets olika intressegrupper.

När det gällde intresserepresentation ansåg SSK, att den så allsidigt som möjligt borde representera de allmänna intressena, dvs de intressen som omfattas av stora grupper av medborgare och vida sektorer av samhällslivet. Riktlinjerna för styrelsens sammansättning borde därför utformas så, att representation för allmänna intressen verkligen garanterades. SSK ansåg också att de allmänna intressena kunde förstärkas genom att styrelsen fick visst partipolitiskt inslag.

Vi finner i likhet med SSK att inslaget av de allmänna intressena i verksstyrelsen bör förstärkas genom att företrädare för riksdagspartierna ingår i styrelsen. En rent partipolitisk sammansättning av eller en partipolitisk majoritet i styrelsen bör dock inte komma i fråga bl a av de skäl som redan SSK anfört.

Utöver representanter för riksdagspartierna talar enligt vår mening skäl för att både kommuner och landsting i egenskap av huvudmän för skolan bör vara företrädda i SÖ:s styrelse. Även verksledningen bör ingå i styrelsen.

När det gäller verksstyrelsens sammansättning i övrigt kan den bedömas ur olika aspekter. Styrelsen bör vara av begränsad storlek för att skapa gynnsamma förutsättningar för ett effektivt arbete. Allmänintresset bör av de skäl, som bl a SSK anfört, företrädas genom en huvudsakligen partipolitisk representation i styrelsen. I visst motsatsförhållande till dessa aspekter står önskemålet att styrelsen bör sammansättas så, att man mer direkt förankrar verksamheten hos samhällets olika intressegrupper, framför allt arbetsmarknadens parter. Det finns också anledning att pröva om företrädare för de ämbetsverk, med vilka SÖ har särskilt nära kontakter, dvs AMS och UHÄ, bör ingå i styrelsen. Vi har därför övervägt två alternativ när det gäller styrelsens sammansättning. Vi har därvid inte förutsatt några ändringar av de bestämmelser, som f n reglerar personalföreträdares rätt att närvara vid handläggning av ärenden i myndighets lekmannastyrelse enligt kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m m.

Alternativ 1

Alternativ 1 utgår från att styrelsen har en begränsad storlek och att representationen för de allmänna intressena i verksstyrelsen tillgodoses i huvudsak genom riksdagspartierna. Den samverkan med centrala förvaltningsmyndigheter och olika intresseorganisationer i samhället, som är en viktig förutsättning för SÖ:s verksamhet, får då ske på annat sätt än genom

en direkt styrelserepresentation. Styrelsen bör i alternativ 1 ges följande sammansättning: tre representanter för riksdagspartierna, en representant för kommunerna, en för landstingen samt generaldirektören och överdirektören. De senare bör liksom nu vara styrelsens ordförande resp vice ordförande. För ledamöterna, med undantag för generaldirektören och överdirektören, bör utses personliga ersättare, som dock bör träda in endast vid förfall för ordinarie ledamot.

Alternativ 2

Alternativ 2 innebär att styrelsen utöver företrädare för riksdagspartier, kommuner, landsting och verksledning även bör innehålla representanter för de stora arbetsmarknadsorganisationerna samt AMS och UHÄ. Även eleverna bör i detta alternativ representeras i verksstyrelsen. En sådan ordning kan skapa förutsättningar att på ett mera direkt sätt tillgodose verkets behov av sådana kunskaper om och erfarenheter från skilda samhällssektorer, som bör beaktas i SÖ:s centrala planering av skola och utbildning. Den kan också utgöra en bas för en mer utvecklad och kontinuerlig samverkan mellan SÖ och skilda samhällsintressen i det löpande arbetet.

I alternativ 2 bör styrelsen ges följande sammansättning: utöver generaldirektören, som liksom nu bör vara styrelsens ordförande, bör i styrelsen ingå tre representanter för riksdagspartierna, en representant för kommunerna, en för landstingen, fyra representanter för de stora arbetsmarknadsorganisationerna (LO, TCO, SACO/SR och SAF), en representant för vardera AMS och UHÄ samt en representant för eleverna. Antalet ledamöter i styrelsen skulle därvid komma att uppgå till 13. Med hänsyn till styrelsens storlek bör personliga ersättare utses för var och en av ledamöterna. Dessa bör inträda endast vid förfall för ordinarie ledamot. När det gäller representationen för de stora arbetsmarknadsorganisationerna förutsätter alternativet att dessa ledamöter verkligen företräder sådana intressen, som omfattas av stora grupper av medborgare och vida sektorer av samhällslivet.

Överväganden och förslag

En bedömning av de redovisade alternativen talar enligt vår uppfattning för att *alternativ 1* bör läggas till grund för sammansättningen av SÖ:s verksstyrelse. En fördel med alternativet är att styrelsen blir av begränsad storlek, vilket skapar gynnsamma förutsättningar för ett aktivt och effektivt styrelsearbete. Vi har vid vår bedömning också tagit hänsyn till, att det under alla förhållanden är svårt att i en verksstyrelse samla representation för alla de intressen – myndigheter och organisationer – som direkt eller indirekt berörs av SÖ:s verksamhet. En samverkan mellan SÖ och olika samhällsintressen bör alltså ske i annan ordning än genom en direkt styrelserepresentation, vilket vi återkommer till. Alternativet innebär också – genom inslaget av partipolitisk representation – att de allmänna intressena verkligen kommer att bli företrädda i SÖ:s ledning.

Vi har i detta utredningsskede inte funnit anledning att närmare pröva

frågan om verksstyrelsens uppgifter och befogenheter. Den frågan sammanhänger nära med hur verkets beslutsordning i stort kommer att utformas och bör därför behandlas mer i detalj i ett fortsatt översynsarbete. Vi vill emellertid redan nu framhålla, att verksstyrelsens insatser bör koncentreras på inriktningen av SÖ:s verksamhet i samband med den långsiktiga och övergripande planeringen, arbetet med anslagsframställningen, verksamhetsplaneringen och utvärderingen av verksamheten.

Vi har i det föregående betonat behovet och värdet av samverkan mellan SÖ och olika sektorer i samhället: centrala myndigheter, kommunala organ, arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer. Ett sådant samarbete syftar bl a till att tillföra SÖ allsidiga kunskaper och erfarenheter om olika samhällsfrågor men också att tillgodose olika intressenters behov av insyn i och information om verksamheten inom SÖ:s ansvarsområde.

Som vi tidigare redovisat, har SÖ ett omfattande samarbete med olika samhällsintressenter i det löpande utvecklings- och planeringsarbetet. För detta ändamål finns särskilda mer eller mindre permanenta nämnder, organ eller delegationer för samråd och samverkan: pedagogiska nämnden, samarbetsdelegationen mellan AMS och SÖ för AMU (SAMS), SÖ:s nämnd för utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet, yrkesvägledningsnämnden, SÖ:s handikappnämnd och arbetsgruppen för trafikundervisning i skolan. Här bör också nämnas barnomsorgsdelegationen, som är ett organ för samarbete mellan socialstyrelsen och SÖ på förskoleområdet. I de arbets- och projektgrupper, som tillsätts för särskilda ändamål, brukar också regelmässigt ingå företrädare för olika intressenter i samhället.

Mot denna bakgrund har vi också prövat behovet av en mer fast organisation av rådgivande eller beredande nämnder av ungefär det slag, som UHÄ har genom sina planeringsberedningar. Vi vill i denna fråga anföra följande:

SÖ:s verksamhetsområde spänner över vida samhällsområden och berör en mängd olika intressenter. En beredningsorganisation av här avsedd karaktär skulle därför med nödvändighet bli omfattande. Den skulle också kräva ett betydande tillskott av kansliresurser. En permanent beredningsorganisation vid sidan av verksstyrelsen innebär även att handläggningen av olika ärenden riskerar att bli tungrodd och tidskrävande eftersom dessa i så fall måste beredas i olika nämnder. Vi har av bl a dessa skäl och med beaktande av vårt uppdrag att förenkla och minska den statliga skoladministrationen inte funnit tillräckliga motiv för att föreslå något system med rådgivande nämnder, knutna till SÖ. Det finns emellertid skäl att i ett fortsatt översynsarbete uppmärksamma och pröva alternativa modeller för ett mer utvecklat samarbete i olika sakfrågor med skilda intressenter utanför SÖ. Härvid bör man särskilt uppmärksamma våra förslag om en mer flexibel organisation, bl a genom att arbetet i ökad utsträckning bör bedrivas i projektform. Det finns därför anledning att pröva möjligheterna att till projekten knyta representanter för olika intressenter utanför SÖ.

10.6 Länsskolnämnderna

Ett stort kommunalt ansvar för skolan leder enligt direktiven till att länsskolnämndernas arbetsuppgifter förändras med konsekvenser för såväl inriktning som dimensionering av organisationen. Vi finner på grundval av vad vi tidigare anfört att länsskolnämnderna behöver kompetens och resurser för att

- ansvara för utveckling, samordning och planering av skolväsendet,
- stimulera, stödja och ge råd till kommunerna,
- i samarbete med kommunerna och SÖ medverka till löpande utvärdering av skolans verksamhet,
- främja utvecklingsarbetet på regional och lokal nivå,
- utöva tillsyn över att målen och riktlinjerna för skolan förverkligas samt för att
- utföra olika förvaltningsuppgifter.

I samband med att vi ser över länsskolnämndernas organisation har vi enligt direktiven att överväga om det finns motiv att föra över vissa myndighetsutövande och förvaltande uppgifter från länsskolnämnd till länsstyrelse. Härvid bör länsstyrelsens roll som samordnare av samhällsplanering på regional nivå och länsskolnämndernas pedagogisk-organisatoriska verksamhet inom skolplaneringen vägas in. Vi vill här anföra följande:

Vi har tidigare föreslagit, att nämnderna ges betydelsefulla uppgifter när det gäller utbildningens utveckling och planering i länet. Länsskolnämnderna bör t ex besluta om gymnasieskolans årliga organisation inom vissa centralt angivna ramar. Detta innebär, att länsskolnämnden behöver samverka med olika regionala myndigheter och organ. Naturligt är att nämnden därvid aktivt måste samarbeta med länsstyrelsen när det gäller bl a arbetet med länsplaneringen. För att behålla en nära kontakt mellan länsskolnämnd och länsstyrelse föreslår vi, att länsstyrelsen även fortsättningsvis utser en ledamot i länsskolnämnden.

Med hänsyn till att en huvuduppgift för länsskolnämnderna blir att biträda de enskilda kommunerna i olika utbildningsfrågor finner vi framför allt praktiska skäl tala för att länsskolnämnderna har ett så långt möjligt samlat ansvar för olika utbildningsfrågor. Kvarvarande myndighetsutövande och förvaltande uppgifter för länsskolnämnderna blir tämligen begränsade varför vi inte funnit skäl att föreslå någon ändrad uppgiftsfördelning mellan länsskolnämnd och länsstyrelse.

10.6.1 *Nuvarande organisation*

Länsskolnämnderna har i dag inte en organisationsstruktur uppbyggd på särskilda arbetsenheter som t ex SÖ. Däremot kan man särskilja vissa strukturer i vad avser arbetsfördelning mellan olika befattningshavare och grupper av befattningshavare. Denna arbetsfördelning styrs främst av länsskolnämndsinstruktionen och arbetsordningen.

I allmänhet synes ansvaret för frågor om utvecklings- och utvärderingsarbete liksom planeringsarbetet vara fördelat mellan nämndens skolinspektörer. Dessa är då i allmänhet specialiserade på vissa skolor eller utbildningar.

Fortbildningsfrågorna har koncentrerats till fortbildningsledaren och fortbildningskonsulenterna. De elevsociala frågorna samt medverkan i utvärderings- och utvecklingsarbete är viktiga uppgifter för länsskolpsykologen. Byrådirektören/avdelningsdirektören svarar huvudsakligen för de administrativa uppgifterna, i första hand statsbidrags-, tillsättnings- och besvärsfrågor.

Vi är medvetna om att denna beskrivning är starkt förenklad och för vissa nämnder måhända felaktig. Många länsskolnämnder har ett väl utvecklat arbete i projektform, där nämndens olika specialister medverkar i arbetslag kring skilda arbetsområden.

10.6.2 *Den framtida organisationen*

De allmänna organisationsprinciper, vi i det föregående diskuterat för SÖ, gäller i sina huvuddrag även för länsskolnämnderna. Frågor om t ex samordning resp specialisering av verksamheten har principiellt sett lika hög aktualitet för nämnderna. Man bör dock beakta att nämnden är en relativt sett liten organisation, vilket innebär att ledningen och samordningen av verksamheten bör kunna lösas utan formaliserade organisatoriska arrangemang.

Den inriktning av den statliga skoladministrationens uppgifter när det gäller fortbildning av skolväsendets personal, som vi förordat i kapitel 5, talar för att man på länsnivå inte bör ha särskilt avdelade resurser för skilda fortbildningsinsatser. För detta talar det nära sambandet mellan utveckling, utvärdering och personalutveckling. I detta sammanhang bör man också beakta att vi förordat att kommunerna ges ett mer uttalat planerings- och genomförandeansvar för olika personalutvecklingsinsatser. Synen på fortbildningen som en integrerad del av annan utvecklings- och utvärderingsverksamhet innebär att man bör pröva såväl personalbehov som organisationsform med utgångspunkt i den samlade pedagogiska verksamheten hos länsskolnämnderna. Detsamma gäller de elevsociala frågorna. De bör behandlas tillsammans med utvärdering, utvecklingsarbete, läroplansarbete och personalutveckling.

Länsskolnämndernas uppgifter i vad avser den organisatoriska planeringen av skolor och utbildningar bör inte heller skiljas från det pedagogiska arbetet.

Vi finner sålunda att de pedagogiska frågorna dominerar länsskolnämndernas verksamhet. Härutöver har nämnderna administrativa uppgifter av såväl intern som extern karaktär mer eller mindre klart avgränsade från de pedagogiska. Till dessa hör bl a statsbidragsfrågor, frågor om tillsättning av befattningshavare i skolväsendet, besvärsfrågor samt viss rådgivning inom det administrativa området.

Det förda resonemanget innebär att länsskolnämndernas arbetsuppgifter i princip och teoretiskt kan grupperas efter två funktionella huvudlinjer, nämligen dels pedagogiska och planerande uppgifter, dels administrativa uppgifter.

I likhet med vad som är fallet för SÖ kan de pedagogiska och planerande uppgifterna uppdelas på olika utbildningssektorer. För länsskolnämndernas del skulle i så fall en indelning på en sektor för obligatorisk utbildning och en

sektor för frivillig utbildning (gymnasieskola samt kommunal och i förekommande fall statlig vuxenutbildning) kunna vara aktuell.

En gruppering av arbetsuppgifterna på sätt, som ovan beskrivits, kan naturligtvis läggas till grund för en detaljerad organisation även för länsskolnämnderna. Med hänsyn till organisationens begränsade storlek och med beaktande av att nämndernas uppgifter ofta griper in i varandra kan man dock ifrågasätta lämpligheten av en fast och på bestämda arbetsenheter baserad organisation, som skall fungera för alla länsskolnämnder. Vi har tidigare framhållit att en öppen organisation utan låsningar i fasta arbetsenheter skapar möjligheter att arbeta på ett flexibelt sätt. Härigenom skapas också utrymme för en successiv utveckling och anpassning av organisation och arbetsformer, som varje nämnd kan fastställa inom ramen för en arbetsordning (motsvarande).

Vi föreslår därför, att länsskolnämndernas verksamhet organiseras under en chef på det sätt som varje nämnd själv beslutar inom ramen för tillgängliga personella och andra resurser. En viktig förutsättning för ett mer öppet och flexibelt arbetssätt är dock att man genom centrala bestämmelser inte mer än vad som är oundgängligen nödvändigt låser nämndernas resursdisposition till särskilda ändamål.

10.6.3 *Ledningsfunktionen*

Vi har i kapitel 4 redovisat länsskolnämndernas sammansättning. Med hänsyn till att länsskolnämnderna även i framtiden kommer att ha kvalificerade uppgifter när det gäller utveckling och planering av länets utbildningsväsende anser vi att en lekmannanämnd även fortsättningsvis skall stå i ledningen för det statliga regionala utbildningsorganet. Detta understryks också av att länsskolnämnderna i stor utsträckning skall fungera som ett resursorgan till kommunernas förfogande.

Vi förordar inte någon ändring i den nuvarande sammansättningen av länsskolnämnden. Med hänsyn till att nämnden har kvalificerade pedagogiska utvecklingsuppgifter föreslår vi emellertid en föreskrift om att den ledamot, som utses av SÖ, bör ha kunskap om och erfarenhet av pedagogiskt utvecklingsarbete.

Den nuvarande länsskolnämndsinstruktionen reglerar i detalj vilka frågor som skall behandlas i lekmannanämnden. För att skapa ett ökat utrymme för behandling i nämnden av olika utvecklings-, utvärderings- och planeringsfrågor bör nämndens instruktion utformas så att den medger delegering av vissa – främst administrativa – beslut till enskild befattningshavare eller grupp av befattningshavare. Detta bör närmare prövas i det fortsatta översynsarbetet.

10.6.4 *Samverkan och samordning*

Naturligt är att länsskolnämnderna i egenskap av länsorgan har vissa för länet specifika uppgifter. Nämnderna bör också i övrigt ha stor självständighet och stort ansvar att inom ramen för tilldelade resurser inrikta och organisera verksamheten. För detta talar också att nämndens majoritet utses på politisk väg.

Den statliga skoladministrationen i landet måste emellertid verka på ett samlat och samordnat sätt. Från tid till annan kan det också bli fråga om att koncentrera den statliga skoladministrationens insatser kring vissa centrala uppgifter för hela landet. Ansvaret för att trygga en sådan nödvändig samordning åvilar SÖ.

För att underlätta denna samordning men också för att skapa ökade möjligheter för länsskolnämnderna att medverka i centralt bedrivet utvecklingsarbete krävs, som vi tidigare framhållit, en medverkan från nämndernas sida i den centrala planeringen av utbildningsverksamheten.

Det förslag till principorganisation av SÖ, som vi redovisat i det föregående, innebär ett mer sammanhållet ansvar inom verket för dels skilda utbildningsformer, dels den övergripande och långsiktiga planeringen samt verkets mål, policy och inriktning. Detta bör skapa bättre förutsättningar än f n när det gäller kontakt och samverkan mellan SÖ och länsskolnämnderna.

Det traditionella sättet att medverka eller påverka ett centralt bedrivet arbete är att bidra med underlag till arbetet samt att genom remissyttranden söka påverka en slutprodukt. Skäl talar för att detta i stor utsträckning får tillämpas även i framtiden. Ett komplement kan vara att nämnderna direkt medverkar i olika centrala projekt- och arbetsgrupper. Nämndernas medverkan i sådana grupper måste då av praktiska skäl baseras på något slags representativt system.

Samordningen av den statliga skoladministrationens verksamhet kräver därutöver mer utvecklade former för samverkan mellan SÖ och länsskolnämnderna. Behovet av en sådan samverkan har bl a understrukits genom att länsskolnämnderna tagit initiativ till att såväl på tjänstemanna- som lekmannanivå bilda informella samverkansorgan. Dessa har bl a till uppgift att fungera som ett slags kontaktorgan mellan SÖ och nämnderna. Vidare diskuteras från tid till annan hur ett lämpligt system för olika konferenser mellan SÖ och länsskolnämnderna bör utformas.

Frågan om länsskolnämndernas medverkan i det centrala planeringsarbetet liksom frågan om övrig samverkan mellan SÖ och länsskolnämnderna bör emellertid inte styras genom direktiv från regering och riksdag. Denna fråga bör lämpligen utvecklas i den praxis som den statliga skoladministrationen tillämpar.

10.7 Fortbildningsavdelningarna

I samband med att vi behandlar den regionala statliga skoladministrationen skall vi också enligt direktiven utreda behovet av de nuvarande fortbildningsavdelningarna. Deras nuvarande organisation och uppgifter har tidigare redovisats i kapitel 4 och 5.

10.7.1 *Bakgrund*

Fortbildningsavdelningarna har på senare tid utretts i skilda sammanhang. Så föreslog länsskolnämndsutredningen i betänkandet (SOU 1973:48) Skolans regionala ledning, att fortbildningsavdelningarna vid lärarhögskolorna

skulle avvecklas. Deras uppgifter skulle i huvudsak överföras till SÖ. Uppgiften att samordna verksamheten inom fortbildningsregionerna skulle samtidigt överföras till den regionala skolmyndigheten i ett av länen i varje region.

SMIOF (skolöverstyrelsens arbetsgrupp för utredning av mål, innehåll och organisation av fortbildningen) föreslog att ett särskilt organ – regionsnämnden – skulle inrättas för samverkan mellan länsskolnämnder, lärarutbildningsanstalter och skolväsendet inom en region. Nämnden skulle från SÖ överta vissa uppgifter avseende planering och resursfördelning samt dessutom de uppgifter som tidigare åvilat regionskollegierna. Fortbildningsavdelningarna förutsattes framgent fungera som regionsnämndens kansli.

Varken länsskolnämndsutredningens eller SMIOF:s förslag ledde till konkreta förändringar. Sedermera fick både SSK och LUT 74 i uppdrag att behandla frågan om fortbildningsavdelningarna.

Beslutet om den nya högskolan (prop 1975:9, UbU 1975:17, rskr 1975:179) berörde däremot fortbildningsavdelningarnas ställning. Lärarhögskolorna inordnades den 1 juli 1977 i den nya högskolan under UHÄ. Fortbildningsavdelningarna kom då att skiljas från resp lärarhögskola och tills vidare i stället knytas till länsskolnämnden på resp ort (prop 1976/77:100, UbU 1976/77:25, rskr 1976/77:293). Vid utskottets behandling uttalades bl a att "utskottet delar uppfattningen i propositionen att fortbildningen i ökad utsträckning måste ha sin utgångspunkt i skolans vardag och i en vidgad lärarroll". I avvaktan på LUT 74:s förslag skulle fortbildningsavdelningarnas personal tills vidare vara anställda vid länsskolnämnden och verksamheten stå under SÖ:s direkta ledning.

LUT 74 har i sitt betänkande (SOU 1978:86) redovisat tre olika alternativ för en statlig regional fortbildningsorganisation. LUT 74:s förslag utgår från att

- de resurser som nu finns och som är fördelade på två olika regionala delorganisationer (fortbildningsavdelningarna och länsskolnämnderna) sammanförs i en organisation,
- den nya organisationen struktureras så att behoven av närhet och resurskoncentration samtidigt kan tillgodoses regionalt,
- organisationen för personalutbildning på skolområdet och den regionala statliga skoladministrationen i övrigt så långt möjligt bildar en enhet samt att
- organisationen struktureras så att en nära samverkan med högskolan underlättas vad avser både utbildning och forskning.

Ett av LUT 74:s alternativ innebär, att de tjänster och materiella resurser, som nu finns inom de sex fortbildningsavdelningarna, skulle överföras till och fördelas på länsskolnämnderna i varje län. Det andra alternativet innebär, att de tjänster och materiella resurser, som nu finns inom länsskolnämndernas fortbildningsorganisation, sammanförs med nuvarande fortbildningsavdelningar till en större enhet för fortbildning på skolområdet inom varje fortbildningsregion (högskoleregion).En lösning enligt LUT 74:s tredje alternativ innebär att det statliga stödet för genomförandet av fortbildning organiseras så att tre till fem län tillsammans betraktas som en regional enhet. Lösningen innebär att organisationen för personalutbildning utgör en del av

länsskolnämndsorganisationen.

LUT 74 bedömer att det sistnämnda bör vara det alternativ som läggs till grund för ett fortsatt utredningsarbete om en regional statlig fortbildningsorganisation. LUT 74:s förslag bereds f n inom regeringskansliet.

Fortbildningsavdelningarna berörs även av skolforskningskommitténs arbete. Kommittén har bl a haft till uppgift att undersöka behovet av en särskild regional organisation för samverkan mellan FoU, fortbildning och lokalt utvecklingsarbete. Därvid utgör de nuvarande fortbildningsavdelningarna en utgångspunkt för kommitténs överväganden. Även skolforskningskommitténs uppdrag att se över regionskollegiernas roll tangerar fortbildningsavdelningarna.

Skolforskningskommittén har med anledning av tilläggsdirektiv (U 1979:37) redovisat vissa principiella ställningstaganden, som nu bildar utgångspunkt för den konkreta utformningen av kommitténs förslag. Kommittén har övervägt bl a former för och stöd till det lokala utvecklingsarbetet. Den framhåller att pedagogiskt forsknings- och utvecklingsarbete i väsentlig utsträckning måste bli ett kontinuerligt stöd för den lokala skolutvecklingen. Skolforskningskommittén har övervägt om de nuvarande fortbildningsavdelningarna skulle kunna utgöra bas för ett sådant stöd. Man har emellertid funnit att närheten till och samverkan med såväl den projektbundna pedagogiska forskningen som annan forskning och forskarutbildning är väsentliga. Härav följer att man sett de pedagogiska institutionerna som en lämpligare bas för ett kontinuerligt stöd för lokalt utvecklingsarbete. Skolforskningskommittén ser också flera olika möjligheter till en utbyggd samverkan mellan FoU, fortbildning och lokalt utvecklingsarbete utan att man skapar en ny organisation.

10.7.2 *Behov av fortbildningsavdelningarna*

Behovet av fortbildningsavdelningarna kan förenklat sägas sammanhänga med

dels hur en statlig organisation för fortbildning eller personalutveckling bör byggas upp,

dels hur frågan om samverkan mellan FoU, fortbildning och lokalt utvecklingsarbete bör lösas.

Fortbildningsavdelningarnas verksamhet berörs förutom av vårt arbete också, som framgått tidigare, av förslagen från LUT 74 och skolforskningskommittén. Den tidigare nämnda översynen inom regeringskansliet av fortbildningen och vidareutbildningen för skolans personal i samband med läroplansreformen kommer också att påverka fortbildningsavdelningarna.

Vi har i kapitel 5 redovisat vår syn på hur ansvaret för olika personalutbildningsinsatser för skolväsendets personal bör fördelas mellan stat och kommun. Vi har därvid utgått från att en ökad samordning av och ett mer sammanhållet ansvar för och inflytande över befintliga resurser för fortbildning av skolans personal kommer till stånd. Vi har vidare förutsatt, att kommunerna har ett planerings- och genomförandeansvar för utveckling av all personal i sina skolor och utbildningar. Dessa utgångspunkter, som också betonats i riksdagens beslut om ny läroplan för grundskolan (prop 1978/79:180, UbU 1978/79:45 rskr 1978/79:422), har legat till grund för vår

bedömning av vilket ansvar och vilka arbetsuppgifter som bör åvila den statliga skoladministrationen när det gäller utbildning av skolväsendets personal. Vi har därvid också tagit hänsyn till att kommunernas kontakter med den statliga skoladministrationen i olika fortbildningsfrågor skulle kunna underlättas om de normalt kan kanaliseras genom en instans, länsskolnämnden.

Våra förslag innebär därför, att fortbildningsavdelningarna inte längre passar in i en statlig organisation för fortbildning eller personalutveckling. Vi vill emellertid här anföra följande:

Som tidigare nämnts, behövs ett kvalificerat utvecklingsarbete när det gäller metoder och innehåll i personalutbildningen, som bygger på utvärdering och forskning. Ett sådant utvecklingsarbete, där ansvaret även fortsättningsvis skall ligga hos staten, måste bedrivas i nära kontakt med andra insatser för skolans utveckling, såsom grundutbildning av lärare, FoU-arbete, utvärdering och läroplansarbete. Ett fortsatt behov av central produktion av studie- och informationsmaterial kan också förväntas. För de små personalgrupperna liksom för plötsligt uppkomna behov krävs, som tidigare framhållits, speciella fortbildnings- och vidareutbildningsarrangemang i nära kontakt med högskolan, andra utbildningsanordnare m fl. Dessa senare uppgifter ligger i dag i stor usträckning på fortbildningsavdelningarna.

På vilket sätt sådana uppgifter organisatoriskt bör inordnas i den statliga skoladministrationen bör enligt vår mening prövas vid en samlad beredning av våra förslag samt förslagen från LUT 74, skolforskningskommittén och regeringskansliets översyn av fortbildningen och vidareutbildningen för skolans personal i samband med läroplansreformen. Därvid bör man pröva hur de erfarenheter och den kompetens, som i dag finns vid fortbildningsavdelningarna, kan tas till vara i en framtida statlig skoladministration.

11 Genomförande

11.1 Inledning

I detta kapitel behandlar vi frågor som sammanhänger med genomförandet av våra förslag. Personalkonsekvenserna belyses översiktligt. Vissa fortsatta åtgärder föreslås i vad avser personalfrågor inom den statliga skoladministrationen. Det fortsatta arbetet med att utveckla riktlinjer och arbetsformer för den statliga skoladministrationen skisseras. Slutligen behandlar vi vissa kostnads- och finansieringsfrågor.

11.2 Personalfrågor

Antalet anställda i SÖ uppgick den 15 februari 1979 till ca 775 personer, varav 75 skolkonsulenter, 32 gymnasieinspektörer och ca 80 fast anställda experter. Vid länsskolnämnderna var den 1 mars 1979 ca 540 personer anställda, varav 66 skolinspektörer, 25 avdelnings-/byrådirektörer, 23 länsskolpsykologer, 24 fortbildningsledare och 240 fortbildningskonsulenter. Vid samma tidpunkt uppgick antalet anställda vid fortbildningsavdelningarna till ca 65 personer, varav 12 fortbildningsledare. Den centrala och regionala statliga skoladministrationen hade således våren 1979 ca 1 380 personer hel- eller deltidsanställda. Antalet fasta tjänster, som får finnas över viss lönegrad, fastställs av regeringen i regleringsbrev. Inom ramen för anvisade medel får inrättas tjänster under denna lönegrad och dessutom anställas personal för tillfälliga uppgifter.

SÖ:s lönekostnader för 1979/80 har beräknats till 76 miljoner kronor, varav högst 8 miljoner kronor får användas till expertis. Länsskolnämndernas lönekostnader exklusive fortbildningsledare och fortbildningskonsulenter beräknas till 36 miljoner kronor, varav högst 2 miljoner kronor till expertis. Fortbildningsavdelningarnas kostnader för ersättning till tjänstemän beräknas till 6 miljoner kronor. För länsskolnämndernas fortbildningsverksamhet beräknas 23 miljoner kronor för ersättningar till fortbildningsledare och fortbildningskonsulenter. Dessutom finns i den statliga skoladministrationen personal som avlönas med medel från andra anslag (ca 40 personer, varav ungefär 15 personer har tidsbegränsade förordnanden).

Den statliga skoladministrationens totala kostnader för personal under 1979/80 beräknas till ca 141 miljoner kronor. För resor har anvisats sammanlagt ca 7,5 miljoner kronor varav till SÖ 3 miljoner kronor,

länsskolnämnderna 2 miljoner kronor, fortbildningsavdelningarna 0,5 miljoner kronor samt länsskolnämndernas fortbildningsorganisation 2 miljoner kronor.

Direktiven anger att översynsarbetet bör leda till en minskning av den totala statliga skoladministrationen. Då vårt uppdrag är begränsat till att redovisa principer för en förändring av den statliga skoladministrationen har vi inte ansett det möjligt att i detta skede av översynsarbetet göra några egentliga beräkningar av personalbehovet vare sig hos SÖ eller länsskolnämnderna.

Ett genomförande av våra förslag liksom en fortsatt utveckling mot ett ökat lokalt ansvar för skilda utbildningsfrågor får naturligen konsekvenser för den statliga skoladministrationens behov av personal och andra resurser. Så kan t ex ett kommunalt planerings- och genomförandeansvar för fortbildning m m av skolväsendets personal enligt våra utgångspunkter i kapitel 5 innebära en viss personalminskning inom den statliga skoladministrationen. Våra förslag i kapitel 6 om planering och dimensionering av skolor och utbildningar liksom förslaget om decentralisering på skolbyggnadsområdet innebär också en minskning av personalbehovet, främst hos SÖ. Detsamma gäller våra förslag i kapitel 7 om statsbidragsadministration, personaladministration och handläggning av olika besvärsfrågor.

En mer detaljerad genomgång av den statliga skoladministrationens organisation och uppgifter, än vad som har kunnat ske i denna etapp av utredningsarbetet, måste dock läggas till grund för en beräkning av behovet av personal och andra resurser för den statliga skoladministrationen. En sådan beräkning kan, om så bedöms lämpligt, ske inom av regeringen angivna alternativa planeringsramar.

När det gäller den framtida personalstrukturen inom den statliga skoladministrationen vill vi anföra följande.

Vid SÖ, fortbildningsavdelningarna och länsskolnämnderna finns, som tidigare nämnts, vissa befattningshavare med speciella tjänstekonstruktioner för särskilda pedagogiska arbetsuppgifter – gymnasieinspektörer, skolkonsulenter och fortbildningskonsulenter. Dessa befattningar skiljer sig från övriga tjänstetyper inom den statliga skoladministrationen på så sätt att förordnandena är tidsbegränsade. När det gäller fortbildningskonsulenterna är de också förenade med lärartjänst på halvtid. Gymnasieinspektörerna och skolkonsulenterna är anställda vid SÖ; fortbildningskonsulenterna vid länsskolnämnderna.

Lönekostnaderna redovisningsåret 1979/80 för dessa befattringshavare beräknas till följande:

gymnasieinspektörer	6 miljoner kronor
skolkonsulenter	11 miljoner kronor
fortbildningskonsulenter	18 miljoner kronor
Summa	35 miljoner kronor.

Inom ramen för SÖ:s expertanslag anställs dessutom personal för arbetsuppgifter motsvarande skolkonsulents. Detta sker också i viss utsträckning inom de interna SÖ-projekt som finansieras av medel ur FoU-anslaget och

vissa andra sakanslag. Redovisningsåret 1978/79 fanns ca 20 personer med sådana arbetsuppgifter.

Den inriktning av den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter, som vi förordat, kräver tillgång till personal med kvalificerad pedagogisk kompetens och bred erfarenhet inom utvecklingsarbete och utvärdering. Detta gäller både SÖ och länsskolnämnderna. I likhet med vad som gäller för administrativa arbetsuppgifter bör det därför för de fortlöpande pedagogiska arbetsuppgifterna finnas en kader av fast personal, som är anställd utan tidsbegränsning.

Det är också nödvändigt att för kortare tid kunna tillföra verksamheten personal med särskild kunskap och erfarenhet, liksom personal som har direkta kontakter med verksamheten i skolan och samhället i övrigt. Enligt vår bedömning kan detta till en del tillgodoses genom att man för mera avgränsade, väl definierade och tidsbegränsade uppgifter anlitar olika experter inom ramen för de rörliga resurser, som bör ställas till den statliga skoladministrationens förfogande.

Vi har tidigare framhållit nödvändigheten av att den statliga skoladministrationen har en nära kontakt med utvecklingen på fältet och samtidigt möjlighet att föra ut olika förändringar i skolsystemet. I detta syfte finns det anledning att i ett fortsatt översynsarbete pröva den statliga skoladministrationens behov av särskilda tjänster med tidsbegränsade förordnanden. Erfarenheterna av den nuvarande gymnasieinspektionen samt skolkonsulent- och fortbildningskonsulentorganisationerna bör då läggas till grund för en sådan översyn.

Som vi tidigare framhållit, leder decentraliseringen på utbildningsområdet till en tyngdpunktsförskjutning av den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter från administrativa och organisatoriska uppgifter mot pedagogiska, utvecklande och planerande uppgifter. Detta leder i sin tur till förändrade eller helt nya arbetsuppgifter liksom till förändrade krav på tidigare bakgrund och erfarenhet för vissa anställda. Det finns därför anledning att i god tid före organisationsförändringen uppmärksamma behovet av olika personalutvecklande insatser. Vi återkommer till detta i det följande.

För att beakta personalens behov av anställningstrygghet och en god arbetsmiljö kan man utöver olika personalutvecklingsinsatser vidta andra åtgärder på personalområdet i syfte att minska framtida omställningsproblem för den nu anställda personalen. Ett sätt är att vara restriktiv när det gäller att återbesätta lediga tjänster. Vi föreslår inte något generellt anställningsstopp men förordar, att man för varje ledig tjänst noga analyserar behovet av tjänsten. Denna analys bör då också innehålla en prognos av det framtida behovet av tjänsten sedd mot bakgrund av våra direktiv och vad vi anför i detta betänkande.

11.3 Det fortsatta översynsarbetet

Vi förutsätter, att vårt betänkande efter sedvanlig remissbehandling kommer att läggas till grund för en proposition till riksdagen under hösten 1980 med förslag till riktlinjer för utformningen av den statliga skoladministrationen på

central och regional nivå.

Som tidigare framhållits, påverkas den statliga skoladministrationens uppgifter och organisation även av förslag från andra utredningar liksom av regeringens initiativ i olika frågor med anknytning till den statliga skoladministrationen. Pågående utredningsaktiviteter på utbildningsområdet har tidigare redovisats i kapitel 2. Där har även angetts när förslag från de olika utredningarna beräknas föreligga. Med hänsyn till det aktuella utredningsläget bör våra förslag i förekommande fall vid regeringens beredning kunna sammanvägas med förslag från i första hand SSK (SOU 1978:65), LUT 74 (SOU 1978:86), folkbildningsutredningen (SOU 1979:85) och skolforskningskommittén (SOU 1980:2). Vissa delförslag från bl a omsorgskommittén (DsS 1979:10), integrationsutredningen (SOU 1979:50 och SOU 1979:82) samt komvux-utredningen (DsU 1979:12 och SOU 1979:92) behöver också beaktas i sammanhanget. I den fortsatta beredningen kan även frågor sammanhängande med nya former för finansiering av skolbyggandet (DsU 1979:15) vägas in. Vidare kan den översyn av fortbildnings- och vidareutbildningsverksamheten för skolans personal, som riksdagen begärt i samband med beslutet om grundskolans läroplan (UbU 1978/79:45 s 69), eventuellt hinna beaktas.

Regeringens proposition och vad som framkommer vid riksdagens behandling av densamma bör därefter läggas till grund för fortsatt arbete i en organisationskommitté. Denna kommitté bör få till uppgift att ansvara för detaljutformningen av SÖ:s och länsskolnämndernas organisation. Under förutsättning av ett riksdagsbeslut i principfrågan under hösten 1980 bör kommittén kunna påbörja sitt arbete under första kvartalet 1981. Arbetet bör bedrivas så att den hösten 1981 kan framlägga förslag till medelsram för SÖ och länsskolnämnderna avseende budgetåret 1982/83. Regeringens förslag i dessa frågor bör därmed kunna underställas riksdagen i god tid innan den nya organisationen skall träda i kraft. Efter sedvanliga förhandlingar bör detta kunna ske omkring den 1 oktober 1982.

Som grund för den närmare beräkningen av det framtida medelsbehovet för SÖ och länsskolnämnderna bör organisationskommittén utarbeta ett detaljerat organisationsförslag samt överväga personalbehovet. Till ledning för detta arbete kan regeringen, som tidigare framhållits, behöva ange vissa alternativa planeringsramar. Kommittén bör även utarbeta förslag till ändrade instruktioner för SÖ och länsskolnämnderna samt de författningsförändringar i övrigt, som kan bli erforderliga.

I organisationskommitténs uppdrag bör vidare ingå att utarbeta förslag till eventuella övergångslösningar och andra åtgärder, som kan fordras för att anpassa den statliga skoladministrationens verksamhet till regeringens och riksdagens beslut med anledning av våra förslag. Vi förutsätter, att en minskning av personalen inom den statliga skoladministrationen kan genomföras i takt med naturlig personalavgång. Byte av arbetsuppgifter och omplaceringar kan däremot bli aktuella för vissa anställda. Detta ställer då krav på särskilda utbildningsinsatser. Kommittén bör därför lägga fram förslag om sådana och beräkna medelsbehovet för detta.

En förutsättning för den ovan angivna tidsplanen inför övergången till en ny organisation är bl a att ett förberedande arbete får inledas redan nu. I avvaktan på regeringens och riksdagens ställningstaganden till våra förslag

bör därför arbetet fortsätta med att utveckla riktlinjer och arbetsformer för den statliga skoladministrationen. Det arbetet bör avse sådana områden, som inte påverkas av den förestående remissbehandlingen eller regeringens och riksdagens kommande beslut med anledning av våra förslag. Syftet med ett sådant arbete bör – förutom att på olika sätt underlätta arbetet i den föreslagna organisationskommittén – vara att förbereda SÖ:s och länsskolnämndernas övergång till en förändrad organisation. Arbetet bör ske i samverkan med SÖ och länsskolnämnderna samt berörda arbetstagarorganisationer och ledas av en interimistisk arbetsgrupp inom regeringskansliet. Om så bedöms lämpligt skulle denna – när riksdagens principbeslut om den statliga skoladministrationens organisation föreligger – kunna omvandlas till en organisationskommitté med särskilda direktiv.

Ett förberedande arbete av här avsedd karaktär bör främst avse följande:

1 En övergång till ett nytt arbetssätt och en förändrad myndighetsroll behöver stödjas av utbildningsinsatser av skilda slag. Det kan röra sig om utbildning i projektgruppsarbete eller annat lagarbete, budget- och verksamhetsplanering, personaladministrativ planering, chefsutbildning, osv. Behovet av sådan utbildning bör kartläggas och medelsbehovet för detta beräknas.

2 Vi har i kapitel 3 och 10 betonat behovet av en mer flexibel organisation och ett förändrat arbetssätt inom den statliga skoladministrationen. Detta bör lämpligen förberedas genom studier av alternativa organisationsformer, t ex projektorganisation och programindelning av verksamheten, lednings- och samordningsformer för sådana funktioner som läroplansarbete, FoU-arbete, syo, planering, uppföljning och utvärdering samt arbetet med elevvårdsfrågor.

3 Möjligheterna att ytterligare decentralisera och delegera ansvar och befogenheter främst på det administrativa området från SÖ till länsskolnämnderna samt inom SÖ bör också övervägas (jfr kapitel 10).

4 Förslag bör också utarbetas till innehåll i och former för den långsiktiga och övergripande planeringen (jfr avsnitt 6.2).

5 Arbetet med anslagsframställningen bör ses över i vad avser arbetsformer och ansvarsfördelning samt dess uppläggning och utformning. Behovet av eventuella ändringar i den tekniska anslagskonstruktionen behöver också kartläggas och analyseras.

6 Beroende på ett eventuellt beslut om nytt finansieringssystem för skolbyggande bör konsekvenserna av detta kartläggas såväl administrativt som personellt (jfr avsnitt 6.5). Behovet av olika övergångsanordningar bör klarläggas.

7 Skolstatistiken, dess innehåll och omfattning samt kraven på samordning och samverkan med SCB, andra statliga myndigheter och kommuner behöver analyseras. Möjligheter till förenklingar och kostnadsbesparingar bör därvid uppmärksammas.

8 Som tidigare nämnts, bör en analys och utvärdering göras av gymnasieinspektionen samt skolkonsulent- och fortbildningskonsulentorganisationerna (jfr avsnitt 11.2).

9 Formerna för finansieringen av informationsmaterial och prov behöver också ses över (jfr avsnitt 11.4).

11.4 Kostnader

De förslag vi redovisat i detta betänkande och som gäller decentralisering av ansvar och befogenheter från stat till kommun i olika utbildningsfrågor får enligt vår uppfattning inga omedelbara effekter på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Våra förslag i kapitel 5 i vad avser arbetet med skolans utveckling ligger sålunda inom ramen för nu gällande ansvars- och kostnadsfördelning. De överväganden som där redovisas innebär i huvudsak ett betonande av tidigare beslut om ett ökat lokalt ansvar för skolverksamhetens utveckling och utvärdering. I samband med beslutet om skolans inre arbete, ett nytt statsbidragssystem för grundskolan och en ny läroplan för grundskolan har staten tillskjutit resurser för att skapa möjligheter för kommunerna att ta ett ökat ansvar för skolan. Här kan bl a erinras om riksdagens beslut om en ökad och samlad resurs för grundskolans pedagogiska och organisatoriska ledning fr o m den 1 juli 1979 (prop 1977/78:85, UbU 1977/78:21, rskr 1977/78:260) samt en lokal genomföranderesurs i anslutning till reformeringen av grundskolans läroplan under perioden 1980/81–1983/84 (prop 1978/79:180, UbU 1978/79:45, rskr 1978/79:422).

De utgångspunkter vi skisserat i kapitel 5 i vad avser det framtida ansvaret för fortbildning m m av skolväsendets personal innebär att kommunerna bör ges ett samlat genomförande- och planeringsansvar för utveckling av all skolpersonal. Samtidigt bör enligt riksdagens beslut år 1979 befintliga resurser för fortbildning av skolans personal samordnas. Ett ökat kommunalt ansvar i detta avseende kan leda till att kommunerna på sikt övertar vissa uppgifter, som i dag åvilar staten. Detta kan då få vissa kostnadskonsekvenser, som bör beaktas i det fortsatta arbetet med dessa frågor.

Inte heller medför våra förslag i kapitel 6 om ansvaret för gymnasieskolans planering och handläggningen av skolbyggnadsfrågor konsekvenser för den nuvarande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Samma förhållande gäller våra administrativa förslag i kapitel 7. Förslagen innebär i stället förenklingar och rationaliseringar så till vida att antalet beslutsnivåer blir färre och handläggningstiderna därigenom kortare.

I det här sammanhanget vill vi också redovisa vissa kostnads- och finansieringsfrågor av delvis annan karaktär, som aktualiserats under utredningsarbetet, bl a formerna för finansiering av visst informationsmaterial på skolområdet. En del av detta informationsmaterial finansieras genom förlagsförsäljning, annat bekostas helt av staten och utdelas kostnadsfritt till kommuner och skolor. Även formerna för finansieringen av prov, t ex standardprov, centrala prov och diagnostiska prov, som i dag helt bekostas av statsmedel, har aktualiserats i detta sammanhang. Vi har i det föregående föreslagit att dessa frågor övervägs i det fortsatta översynsarbetet.

Reservationer

1 Av ledamoten *Carl Tomas Edam* angående grunderna för utredningens ställningstaganden

Det råder betydande enighet om behovet av en översyn av skoladministrationen på olika nivåer, vilket varit utgångspunkten för kommitténs arbete. Jag delar denna uppfattning.

Enligt direktiven för kommittén skulle den arbeta snabbt. Dess resultat i form av ett principbetänkande skulle ursprungligen ha lagts fram ett halvår efter det att utredningen tillkallades, dvs sensommaren 1979. Med den utgångspunkten var det naturligt att kraven på analys både av utvecklingen på området och konsekvenser av utredningens förslag fick eftersättas. Emellertid har utredningsarbetet av olika skäl försenats utan att detta medfört att den grundläggande analysen i betänkandet enligt min mening kvalitativt har förbättrats.

Som principiell grund för överväganden om skoladministrationens uppgifter och organisation framfördes redan i inledningsskedet av arbetet krav om en analys av den pågående skolutvecklingen och därmed förknippade konsekvenser som är möjliga att förutse. Så t ex erfordrades enligt min uppfattning en ingående diskussion om effekterna av en långtgående decentralisering på skolområdet, beslutad och föreslagen, kopplat till överväganden om vilka styrinstrument som är nödvändiga att förfoga över centralt för att av regering och riksdag uppställda mål för skolan skall uppnås. En begränsad behandling av hela detta problemkomplex har dock kommit till stånd först i slutskedet av utredningen. Utan ett sådant grundmaterial har olika sakområden behandlats. Detta innebär att utredningen gjort en lång rad ställningstaganden utan att först ha övervägt den principiella grunden för skoladministrationen i sin helhet.

Därmed föreslår utredningen lösryckt ur sitt sammanhang flera olika åtgärder utan att dessa annat än i slutskedet fogats samman till något som kan sägas utgöra en principiell syn på skoladministrationens roll (kap 3 och 10). Enligt min uppfattning bör ett utredningsarbete inte bedrivas på det sättet.

Därtill kommer att kommitténs övervägande om central styrning genom ramar i stället för med regler borde ha lett fram till överväganden också av konsekvenserna med ramstyrning och därmed en analys av behovet av resurser lokalt, regionalt och centralt i ett sådant system. Nu gör kommittén inget annat än påstår att de samlade kostnaderna för skoladministrationen

inte kommer att stiga (kap 3, s 48). Detta är inte grundat på någon analys utan endast på en allmän uppfattning att så inte kommer att ske. Konsekvensen är att grundförutsättningen för en fortsatt decentralisering av beslutsfunktioner inte är tillräckligt utredd. Ett genomförande av förslagen behöver således inte innebära minskade totala kostnader utan endast att kostnader övervältras i första hand på kommunerna.

Oklara skrivningar även i övrigt (t ex kap 3, s 49, fjärde stycket) gör att motiven för förslagen och dess konsekvenser är oklara.

Det framgår inte heller av betänkandet i vilken utsträckning skoladministrationen behöver förändras p g a den utveckling på skolområdet som ägt rum under de senaste femton åren eller om de är föranledda av dysfunktioner i själva organisationen eller av pågående och förväntad decentralisering. En sådan uppdelning av problemkomplexet anser jag vara nödvändig för att behandla varje frågeställning i sak och inte utifrån rent allmänna utgångspunkter eller önskemål.

Mot denna bakgrund reserverar jag mig mot hela betänkandet. Frågan om den framtida skoladministrationens roll är enligt min mening så viktig att den borde ha behandlats betydligt mer ingående än vad som nu blivit fallet. Det betyder inte att jag i olika delfrågor nödvändigtvis har en avvikande uppfattning i sak från den som kommittén företräder. Vid en fördjupad analys av de olika förslagen är det dock möjligt att ledamöternas ställningstaganden skulle ha blivit annorlunda än vad som nu uttrycks i betänkandet.

2 Av ledamoten *Carl Tomas Edam* angående verksstyrelsens sammansättning

I det föregående har jag reserverat mig mot betänkandet i sin helhet. Samtidigt har jag angivit att detta inte betyder att jag skulle ha en annan uppfattning i sakfrågorna. Det är bristen på analys av motiven för de olika förslagen och dess konsekvenser som jag saknar.

Beträffande majoritetens förslag om förändring av verksstyrelsens sammansättning reserverar jag mig emellertid också i själva sakfrågan. Förutom att även denna fråga är otillräckligt behandlad som grund för ett ställningstagande vill jag anföra följande.

De svenska ämbetsverken kännetecknas av en betydande självständighet gentemot regeringen i sin myndighetsutövning. De politiska riktlinjer som utfärdas för verkens arbete sker öppet. De är baserade på politiska beslut av regering och riksdag. Detta är grundat på uppfattningen att myndigheten i sin tillsynsfunktion skall stå fri från politiskt tryck och i enlighet med sin instruktion fullgöra sina uppgifter utan politisk inblandning. Olika skäl kan anföras för och emot denna princip. F n har den dock djup förankring i vårt allmänna rättsmedvetande.

Utan någon som helst principiell diskussion föreslår utredningens majoritet att denna princip för skolöverstyrelsens del inte längre skall gälla. Utredningen om skolan, staten och kommunerna anförde dessutom i denna fråga, vilket åberopas av kommittén, att en partipolitisk sammansättning, tillämpad fullt ut, skulle beröva ämbetsverken en ur effektivitetssynpunkt värdefull sakkunskap och förankring i samhällets olika intressegrupper.

Ändå föreslås en sammansättning, som förutom verksledning består av företrädare för riksdagspartierna samt skolhuvudmännen, kommuner och landsting. Skolhuvudmännen förutsätts enligt majoritetens uppfattning företräda en opolitisk uppfattning i skolfrågorna. Man förtränger då det faktum att företrädare för skolans huvudmän, oavsett om dessa är tjänstemän eller förtroendevalda, förutsätts spegla den politiska majoriteten i kommun- och landstingsförbund.

Bakgrunden till utredningens förslag, som lagts fram i det absoluta slutskedet av arbetet, är majoritetens uppfattning att arbetsmarknadsorganisationerna, LO, TCO, SACO/SR och SAF, inte kan sägas företräda allmänna intressen. I en lång rad andra samhällsorgan har dessa organisationer beretts representation just med detta motiv. Enligt majoritetens uppfattning är detta inte längre fallet på skolans område.

I stället är det så, vilket framgår av betänkandet, att majoriteten vänder sig mot TCO:s och SACO/SR:s representation i skolöverstyrelsens styrelse. Dessa organisationer har valt att låta sig företrädas av representanter för lärarorganisationerna. Om detta skulle vara ett problem, vilket utredningen inte behandlar, borde det diskuteras i sak. En allmän uppfattning om olämpligheten av en sådan representation kan knappast utgöra tillräcklig grund för att helt slopa arbetsmarknadens parter i styrelsen och som i detta fall föreslå en sammansättning av styrelsen som i grunden avviker från nuvarande praxis inom statsförvaltningen.

För min del vill jag betona vikten av att arbetsmarknadsorganisationerna verkligen får möjlighet att delta i styrelsens arbete. Detta blir än mer betydelsefullt med hänsyn till den framtidsinriktade roll kommittén vill tilldela skolöverstyrelsen.

Det vore enligt min mening djupt olyckligt om utbildningsfrågorna i framtiden kom att avskärmas från det arbete som arbetsmarknadsorganisationerna utför på området. Det skulle också inverka negativt på den återkoppling som sker av arbetet i verksstyrelsen till organisationernas eget arbete, varvid ett stort antal utbildningsfrågor, genom att de är aktuella i verksstyrelsen, också kommer upp till behandling inom organisationerna och deras delförbund. I så måtto kompletterar företrädarna för arbetsmarknadsorganisationerna de rent politiska intressena. Enligt min uppfattning är detta allmänintresse lika viktigt att tillföra verksstyrelsen som det politiska.

På samma sätt är det enligt min uppfattning angeläget att elevrepresentanter ingår i styrelsen. Däremot kan olika skäl anföras för och emot en representation av verksföreträdare i andra verksstyrelser.

Jag uppfattar majoritetens förslag så att genom en politisk sammansatt styrelse och inrättande av ett stabsorgan knutet till verksledningen skall det bli möjligt att även politiskt gå in i den rena myndighetsutövningen, vilket hittills har varit främmande för svensk förvaltningstradition. Det förs dessutom fram av företrädare för politiska partier som i andra sammanhang brukat tala om vikten av verkens självständighet. Därtill kommer att man därigenom berövar skolöverstyrelsen både sakkunskap och värdefull förankring i olika samhällsgrupper. Förslaget blir än märkligare i perspektivet av att vi i vårt land allt mer strävar efter att fördjupa demokratin och låta allt fler bli delaktiga i den process som föregår olika beslut. Samverkan mellan myndigheter och folkrörelser behöver i stället förstärkas.

Eftersom förslaget innebär en betydande principiell avvikelse från svensk förvaltningstradition och skulle innebära att utbildningsfrågorna i framtiden finge behandlas utan den sakkunskap som finns inom arbetsmarknadsorganisationerna reserverar jag mig mot majoritetens förslag.

3 Av ledamoten *Sten-Sture Landström* angående gymnasieskolans årliga organisation med instämmande av experterna *Gunnar Lundmark* och *Olof Eliason*

Kommittén skisserar två alternativa planeringsmodeller för gymnasieskolans årliga organisation. Efter en jämförande diskussion av de två alternativens innebörd och konsekvenser stannar kommittén för att förorda alternativ 1 som innebär att beslut om gymnasieskolans årliga planering bör fattas av länsskolnämnden. För min del finner jag övervägande skäl tala till förmån för alternativ 2 enligt vilket kommunerna – inom vissa givna ramar – själva beslutar om sin gymnasieskolorganisation.

Som främsta skäl för alternativ 1 anger kommittén önskemålet att få en gymnasieskolorganisation som så nära som möjligt stämmer överens med den av riksdagen fastställda. Tyngden i denna argumentering minskas emellertid om man ser närmare på de verkliga förhållandena. Ty av kommitténs egen redovisning framgår att den faktiska gymnasieskolorganisationen redan i dag betydligt avviker från den av riksdagen fastställda, trots att besluten för närvarande fattas på central nivå.

Kommittén konstaterar att "även med en total central styrning blir det en kraftig avvikelse mellan den av statsmakten eftersträvade och den slutliga fördelningen på studievägar". Skillnaderna mellan de båda alternativen i detta hänseende blir därför enligt min mening i praktiken inte särskilt stora. Det är ju enligt alternativ 2 inte fråga om att ge kommunerna en fullständig frihet utan endast en rätt att, inom ramen för redan befintliga studievägar, öka intagningen upp till vissa av staten centralt eller regionalt fastställda frekvenstal. Vid ökning utöver denna marginal eller vid nyetablering av studieväg skulle beslutanderätten enligt kommitténs förslag alltjämt ligga på SÖ.

Det rör sig med andra ord i själva verket om en mycket begränsad frihet för kommunerna. Men alternativ 2 skulle i alla fall innebära att man tog ett steg i riktning mot ett ökat kommunalt och lokalt inflytande när det gäller dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar. Alternativet skulle dessutom vara mindre tidskrävande än alternativ 1 och lättare möjliggöra den flexibilitet som anpassningen till behov och efterfrågan på lokal nivå förutsätter. Risken för att en lokal beslutanderätt skulle leda till ett ineffektivt resursutnyttjande – dvs att kommuner skulle besluta om en större gymnasieorganisation än erforderligt – synes mig föga sannolik.

I valet mellan två alternativ, som båda i allt väsentligt tillgodoser de generella krav som kommittén ställer upp, finner jag det svårt att på de grunder kommittén åberopar avvisa det alternativ som går längre i riktning mot decentralisering och kommunalt inflytande. Därför förordar jag alternativ 2.

Särskilda yttranden

1 Av ledamoten *Sten-Sture Landström* angående skoladministrationens kostnader med instämmande av experten *Olof Eliason*

I anslutning till vad Carl Tomas Edam uttalar i sin generella reservation angående grunderna för utredningens ställningstaganden vill jag anföra att jag delar uppfattningen att utredningen bort göra åtminstone ett försök att bedöma de samlade kostnaderna för de föreslagna ändringarna i skoladministrationen. Jag finner det vara en brist att utredningen på grund av tidsnöd inte kunnat göra detta.

Någon egentlig analys av kostnadskonsekvenserna har utredningen över huvud taget inte gjort – endast uttalat en allmän uppfattning om att de totala kostnaderna inte kommer att stiga.

Men framför allt har utredningen inte visat i vilken mån förslagen innebär att kostnader kommer att övervältras från staten till kommunerna.

2 Av experterna *Olov Höglund* och *Ulf Wetterberg* angående verksstyrelsens sammansättning

I kapitel 10 diskuterar kommittén sammansättningen av SÖ:s verksstyrelse. Kommittén förordar därvid ett alternativ som innebär att styrelsen ges en begränsad storlek – totalt sju ledamöter – med representation enbart för riksdagspartierna, kommuner och landsting samt för verksledningen vid SÖ.

Enligt vår uppfattning innebär kommitténs förslag på denna punkt att skolöverstyrelsen härigenom berövas en från effektivitetssynpunkt värdefull sakkunskap från andra samhällsområden av särskild vikt för skolan, nämligen AMS och UHÄ. Det finns som kommittén framhåller skäl att i ett fortsatt översynsarbete uppmärksamma och pröva alternativa modeller för ett mer utvecklat samarbete mellan SÖ och skilda intressenter utanför verket. Ett sådant samarbete skulle enligt vår uppfattning underlättas, om företrädare för AMS respektive UHÄ även i fortsättningen ingår i verksstyrelsen. Härigenom blir det enligt vår mening också en bättre balans mellan å ena sidan företrädare för ämbetsverk och å andra sidan representanter för riksdagspartier, kommuner och landsting. I kommitténs förslag har

de politiskt utsedda ledamöterna, dvs de som företräder riksdagspartier sam kommuner och landsting, tilldelats majoritet, vilket strider mot svensk förvaltningstradition. Kommittén har i båda sina alternativ utgått från at antalet företrädare för riksdagspartierna skall vara tre, nämligen två fö regeringspartierna/partiet och en för oppositionen. Vi anser i stället att såvä regering som opposition bör företrädas av vardera en ledamot i styrelsen. annat fall kan styrelsens sammansättning behöva ändras vid regeringsskiften En begränsad verksstyrelse enligt alternativ 1 bör därför bestå av åtta ledamöter. Om även de stora arbetsmarknadsorganisationerna får var si plats i styrelsen ökar antalet till sammanlagt 12 ledamöter. I båda fallen ha ordföranden utslagsröst vid lika röstetal.

3 Av experterna *Ingemar Andersson, Sören Gozzi, Lars Erik Clason, Lennart Larsson, Bernt Lindholm, Ingrid Lunde, Carl-Eric Åsén och Ingegärd Örne* angående samspelet skola – arbetsliv m m

Skoladministrativa kommitténs uppdrag har gällt utformningen av de statliga administrationen för den del av utbildningsväsendet som skolöverstyrelsen är tillsynsmyndighet för, dvs främst grundskolan, gymnasieskola och vuxenutbildningen. Enligt vår mening är det nödvändigt att planeringen av dessa skolformer, deras innehåll och delvis även deras arbetsforme präglas av goda kontakter med det omgivande samhället. Samspelet skola–arbetsliv bör i detta sammanhang speciellt understrykas. Den vidgade löntagarroll som den pågående demokratiseringen av arbetslivet innebär ställer ökade krav på den förberedelse skolan kan ge eleverna för utträdet i ett komplicerat arbetsliv och för en aktiv löntagarroll.

Samspelet skola–arbetsliv har också följdriktigt fått en alltmer central roll i senare tids skolplanering och politiska beslut. En allt större vikt fästs vid både den yrkesmässiga förberedelse och den allmänna arbetslivsorientering skolan skall ge eleverna. Upprepade praktikperioder, yrkesorienterande inslag och arbetslivsorienterande studiebesök m m blir allt vanligare inslag i skolgången.

Sambandet mellan utbildning och arbetsliv måste även ses i ett dynamiskt utvecklingsperspektiv. Utbildningsväsendet skall inte ensidigt anpassas till en given befattnings- eller yrkesstruktur utan skall också aktivt medverka till en förändring och utveckling av arbetslivet. Målet för skolan måste vara att främja en full sysselsättning, rörlighet och utveckling i arbetslivet genom att ge alla en grundläggande yrkesutbildning och erforderliga möjligheter till vuxenutbildning och omskolning. Skolan måste även eftersträva en kunskapsfördelning, som inte ger upphov till stora sociala eller könsmässiga skillnader i arbetslivet. Ett nära samband finns mellan utbildningsväsendets uppbyggnad och arbetslivets befattningsstruktur och rörlighetsmönster.

Behovet av en god samplanering mellan utbildning och arbetsliv blir alltmera uttalat, när kravet växer på att ge alla elever en yrkesförberedande utbildning, när vuxenutbildningen ökar i omfattning och betydelse och återkommande utbildning sätts i förgrunden som planeringsprincip för det

frivilliga utbildningsväsendet, när svårigheterna i elevernas övergång mellan utbildning och arbetsliv blir alltmera uttalade och när det blir allt angelägnare att skolväsendet tar sin del av ansvaret för den växande skaran av arbetslösa ungdomar.

En institutionaliserad samverkan mellan arbetsmarknadens organisation och skolväsendet är en helt nödvändig förutsättning för utformningen och planeringen av skolans yrkes- och arbetslivsförberedande funktioner.

Beklagligtvis har de växande krav, som samspelet mellan skola och omvärld och särskilt arbetslivet ställer på skoladministrationen, endast i begränsad utsträckning behandlats av kommittén. På en helt avgörande punkt, nämligen då det gäller sammansättningen av verksstyrelsen, innebär dessutom kommitténs förslag en kraftig försämring i detta hänseende. Förslaget framstår även som anmärkningsvärt jämfört med de senaste årens stora reformer inom utbildningsväsendet. Reformeringen av vuxenutbildningen och högskolan har i motsats till vad som nu föreslås präglats av en betydande utbyggnad av de institutionaliserade kontakterna mellan utbildning och arbetsliv. Även SIA-reformen fick samma inriktning genom tillkomsten av lokala och regionala planeringsråd. En analys av de krav på utbildningsväsendet, som ledde fram till dessa ställningstaganden, saknas nu helt i föreliggande utredningsarbete.

Ovan angivna brister präglar tyvärr kommitténs synsätt och förslag i flera delavsnitt. Avsnittet om "Decentralisering och skoladministration" utmärks av en företrädesvis skolintern utgångspunkt. När relationen till andra myndigheter och organisationer behandlas, framställs dessa som ensidigt kravställande och i ett ensidigt beroendeförhållande till utbildningsväsendet. Behovet från skolväsendets sida att hålla sig orienterat om samhället, arbetsmarknaden och utvecklingen inom olika delområden och behovet av att dra nytta av andra gruppers erfarenheter och uppfattningar förbises. Detsamma gäller beträffande skolans behov av andra gruppers/organisationers/myndigheters/företags medverkan för att få till stånd en meningsfull och stimulerande undervisning.

I den "aktiva tillsyn" av skolan som diskuteras i avsnittet bör enligt vår mening även avnämarrepresentanter kunna spela en viktig roll. Tyvärr har kommittén inte behandlat den uppgift som nu fullgörs av olika avnämarrepresentanter genom gymnasieinspektionen. Det hade varit naturligt om kommittén hade övervägt hur den bör användas i fortsättningen och om den borde knytas till de regionala planeringsråden.

Inte heller i kapitlet om "Skolutveckling" har relationerna mellan arbetsliv och skola tagits upp till annat än en begränsad behandling. Vi vill särskilt understryka att dessa relationer måste bli föremål för stor uppmärksamhet i FoU-arbetet. FoU-arbetet har hittills så gott som helt varit inriktat på skolans interna pedagogiska förhållanden samtidigt som skolans uppgifter gentemot arbetsliv och samhälle blivit allt viktigare. Hur skolan skall verka för att påverka och motverka sociala orättvisor och könsskillnader, förbereda för demokrati, medverka till en utveckling av arbetslivet osv har endast ägnats begränsat intresse. I anslutning till detta avsnitt i betänkandet vill vi även understryka vikten av att läroplansutvecklingen sker i nära samverkan med arbetsmarknadsorganisationerna. Enligt vår mening borde formerna för hur detta skall ske ha ägnats större uppmärksamhet i kommitténs arbete.

I kapitlet om planering borde på ett mera ingående sätt ha belysts hur den mera långsiktiga planeringen av utbildningsväsendet borde ha grundats i kvantitativa och kvalitativa bedömningar beträffande utvecklingen inom arbetslivet. Det skulle ha varit av stort värde, om kommittén hade gått in på frågan om vilka som borde medverka till de långtifrån enkla eller värderingsfria bedömningar som här krävs och på vilken typ av studier de kunde baseras. Vi vill samtidigt understryka att den utveckling, som nu sker i arbetslivet, både till följd av strukturförändringar och teknisk utveckling torde komma att ställa betydande krav på planeringen av de yrkesförberedande utbildningarna. Den planeringen har även som ovan framhållits ett nära samband med arbetsfördelningen inom olika arbetsmarknadssektorer och därmed den sociala strukturen och välfärdsfördelningen i stort i vårt samhälle.

I avsnittet "Statlig skoladministration – principer för ny organisation" definieras inledningsvis skolöverstyrelsens uppgifter. Här borde särskilt ha angetts dels uppgiften att följa utvecklingen inom arbetslivet och dels uppgiften att följa och samverka med andra samhälls-/policyområden. Skolans problem är inte enbart skolans och kan därför inte lösas av skolan ensam.

Vi har ovan kritiserat kommitténs förslag till sammansättning av SÖ:s verksstyrelse, vilket bland annat innebär att nuvarande representation från de stora arbetsmarknadsorganisationerna skulle upphöra. Kommitténs förslag synes dels grundas i en kraftig underskattning av den sakkunskap om arbetslivet, som planeringen av skolväsendet kräver och som enligt vår mening bör finnas företrädd i verkets ledning. Dels framgår det direkt (bl a genom en hänvisning till SSK) och indirekt att kommittén underkänner alla andra än representanter för riksdagspartierna som "verkliga" företrädare för allmänna intressen i lekmannastyrelser. Detta resonemang är enligt vår mening märkligt med hänsyn till arbetsmarknadsorganisationernas mycket goda representativitet för landets löntagare och arbetsgivare. Arbetsmarknadsorganisationerna har även utmärkt sig genom åren för ett stort engagemang för utbildningsfrågorna och deras konsekvenser i arbetslivet och för samhällsutvecklingen i stort. Deras uppfattningar inom detta område torde få anses mycket väl förankrade bland medlemmarna. Kommitténs förslag bryter även med en utveckling som skett under en längre tid inom statsförvaltningen. Det torde knappast kunna tillämpas isolerat för SÖ utan ett mera generellt ställningstagande till principerna för lekmannarepresentation över huvud taget. För vår del vill vi även anmäla stark tveksamhet till konsekvenserna för SÖ, som ett från regering och riksdag fristående verk, som följd av den starka representation för riksdagspartierna som nu föreslås. Vi ställer oss också frågande till hur framställningar från SÖ skall behandlas i riksdagen och utbildningsutskottet, när några av dess ledamöter redan tagit ställning till samma framställningar på verksnivån.

Kommittén avvisar i ett kort avsnitt på såvitt framgår enbart administrativa grunder möjligheten att knyta ytterligare sakkunskap och samverkansmöjligheter till verket genom beredningar av liknande slag som förekommer inom UHÄ. Enligt vår mening har denna för skolans planering och förankring hos olika samhällsgrupper viktiga fråga behandlats mycket otillfredsställande. Bland annat talar erfarenheterna från UHÄ för att frågan

borde ha getts en behandling i sak som nu saknas helt.

Vi finner det positivt att länsskolnämnderna enligt kommitténs förslag ges vidgade uppgifter i samband med den årliga planeringen av skolväsendet liksom för bland annat skolväsendets utveckling och måluppfyllelse i stort. Länsskolnämnderna måste därmed även få som en viktig uppgift att närmare följa den regionala arbetsmarknadsutvecklingen. Bland annat med hänsyn härtill förordar vi att representationen för arbetsmarknadsorganisationerna vidgas från nuvarande två till fyra ordinarie ledamöter jämte suppleanter.

4 Av experterna *Sören Gozzi, Lars Erik Clason, Lennart Larsson* och *Ingrid Lunde* angående formerna för tillsättning av lärar- och skolledartjänster

Kommittén behandlar i ett delavsnitt formerna för tillsättning av lärar- och skolledartjänster och förordar därvid en kommunalisering. Detta sker trots att direktiven uttryckligen anger att "utgångspunkten för organisationsöversynen bör vara nu gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun på skolområdet". Enligt vår mening borde med hänsyn härtill ovan angivna avsnitt ej ingått i betänkandet. Beträffande sakfrågan hänvisar vi till personalrepresentanternas särskilda yttrande angående samma fråga i SSK-utredningen.

5 Av experten *Sören Gozzi* angående arbetsformer, personalfrågor och det fortsatta översynsarbetet

Jag anser att arbetsformerna bör förändras så, att planering och rätt att fatta beslut sprids i organisationen i stället för att koncentreras till ett begränsat antal befattningshavare i toppen av hierarkin. En spridning av befogenheter är inte endast en fråga om att geografiskt flytta beslutsrätten. Rätten att medverka i planering och att fatta beslut måste spridas i första hand genom att organisationen och därmed arbetsformerna förändras. Härigenom kan ökad rättvisa mellan arbetstagarna uppnås och därmed jämställdheten mellan kvinnor och män förbättras.

Skoladministrativa kommittén redovisar många värdefulla personalpolitiska synpunkter under avsnittet "En ny organisation". Oavsett vilken organisationsprincip, funktionell eller sakinriktad, som skall tillämpas måste den framtida organisationen vara anpassad till det nya arbetssätt som skisseras.

När det gäller ledning och samordning av SÖ:s verksamhet föreslår kommittén att ett mindre stabsorgan knyts till verksledningen för att i första hand biträda ledningen med samordning av verkets långsiktiga och övergripande planering, i arbetet med anslagsframställning samt budget- och verksamhetsplanering m m. Visserligen är det angeläget att ledning och samordning av verksamheten fungerar bra, speciellt i planerings- och genomförandeskedet av organisationsförändringen, men jag anser ändå att frågan om ett permanent stabsorgan tills vidare bör stå öppen.

Personalfrågor

Kommittén anser det inte möjligt att i detta skede av översynsarbetet göra några egentliga beräkningar av SÖ:s och länsskolnämndernas personalbehov. Åtskilliga förslag förutsätter ett mera utvecklingsinriktat arbetssätt än det som tillämpas i dag. Detta leder till att en beräkning av personalbehovet kan ske först då en genomgång av arbetsuppgifterna skett. Kommittén redovisar endast områden, där personalminskning kan bli aktuell. Jag anser att en högre ambitionsnivå och ny inriktning av arbetsuppgifterna kan medföra behov av resursförstärkning.

"Kommittén skall beakta effektivitetskraven, varvid med effektivitet avses att myndigheterna når målen för sin verksamhet under god hushållning med resurserna, med beaktande av service-, offentlighets- och rättssäkerhetskraven och med beaktande av personalens behov av arbetstillfredsställelse, god arbetsmiljö, anställningstrygghet och möjligheter till medbestämmande och personlig utveckling". (Kommittédirektiven)

En eventuell personalminskning på SÖ måste innebära att åtgärder vidtas så att s k naturlig avgång kan tillämpas. Omplacering måste tillämpas med varsamhet och stödjas med utbildningsinsatser. Ingen skall mot sin vilja behöva lämna hemorten för fortsatt arbete inom sitt yrkesområde. Jag saknar för övrigt ett förslag om sysselsättningsgaranti för personalen på SÖ.

Behovet av särskilda tjänster med tidsbegränsade förordnanden bör enligt kommittén prövas i det fortsatta översynsarbetet, vilket motiveras med att den statliga skoladministrationen måste ha en nära kontakt med utvecklingen på fältet. Stor restriktivitet måste iakttas så att inte lagen om anställningsskydd luckras upp. I stället bör man inom ramen för t ex tillsvidareförordnanden med en organiserad satsning på erfarenhetsutbyte mellan central och regional nivå kunna uppnå några av de syften som eftersträvas.

Kommittén föreslår restriktioner vid återbesättande av lediga tjänster för att minska framtida anställningsproblem. En analys av behovet av tjänster måste byggas på kommande arbetsuppgifter. Även den rådande arbetssituationen måste vägas in så att verksamheten fungerar tillfredsställande och hänsyn måste även tas till personalens behov av arbetstillfredsställelse och utveckling.

Det fortsatta översynsarbetet

Kommittén föreslår att en organisationskommitté får till uppgift att ansvara för detaljutformningen av SÖ:s och länsskolnämndernas organisation. Ett antal arbetsuppgifter nämns för denna kommitté. Jag vill inte nu ta ställning till detta utan förutsätter att hela frågan om organisationskommitténs sammansättning och arbetsuppgifter blir föremål för förhandling i sedvanlig ordning. Tidsplanen för organisationskommitténs arbete förefaller vara alltför snävt tilltagen. Stora svårigheter torde uppstå för en interimistisk arbetsgrupp/organisationskommitté inom regeringskansliet att förbereda förestående förändringar utan att föregripa kommande beslut.

När det gäller nytt arbetssätt och förändrad myndighetsroll är det viktigt att myndigheten själv påbörjar ett förberedande arbete i enlighet med

kommitténs förslag (punkt 1 och 2). I detta sammanhang måste framhållas att det är nödvändigt att extra resurser ställs till SÖ:s och länsskolnämndernas förfogande under en övergångstid. Dessa resurser skall användas till personalutbildning, utredningsarbete och intern information etc.

6 Av experterna *Olof Kvist, Lillemor Mundebo* och *Ulf Wahlström* angående decentralisering och skoladministration, personalfrågor, länsskolnämnderna och verksstyrelsen med instämmande av experten *Inge Ericsson* i vad avser länsskolnämnderna och verksstyrelsen

Decentralisering och skoladministration

Utredningen har i sitt resonemang om decentralisering, som bildar en utgångspunkt för betänkandets övriga diskussioner och förslag, helt accepterat SSK-utredningens uppfattning och slutsatser.

De fackliga organisationerna kritiserade i ett särskilt yttrande SSK-utredningen för att den inte tillräckligt beaktat de risker för ett åsidosättande av kravet på en för hela landet likvärdig och enhetlig skola, som ett överförande av beslutsbefogenheterna till kommunerna kan innebära.

Vi anser att denna kritik kan riktas även mot Skoladministrativa kommitténs betänkande.

Vi anser det nödvändigt att mera ingående analysera om den långtgående decentraliseringen som utredningen föreslår alltid och utan undantag har positiva värden. En övertygande sådan analys har utredningen inte gjort. Vad som särskilt måste beaktas är kraven på likvärdighet inom skolsystemet. En långtgående decentralisering måste vägas mot nödvändigheten av en övergripande styrning som tillfredsställande garanterar de skolpolitiska mål som riksdagen i stor enighet fastlagt. Utredningen har inte nöjaktigt belyst det kommunala driftansvarets konsekvenser ur dessa aspekter.

Det är också nödvändigt att man analyserar de hittillsvarande decentraliseringsåtgärdernas inverkan på den kommunala skoladministrationen. Redan nu kan konstateras att det utökade kommunala ansvaret lett till ökad arbetsbelastning för bl a skolledningen. Vi kan inte acceptera ytterligare decentraliseringsåtgärder förrän det blir klarlagt att kommunerna i praktiken har möjlighet att leva upp till de krav som dessa medför.

Personalfrågor

Utredningen har framlagt vissa synpunkter i viktiga och ömtåliga personalfrågor, trots att direktiven uttryckligen anger att "utgångspunkten för organisationsöversynen bör vara nu gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun på skolområdet". Detta gäller t ex tjänsteorganisationen för lärare (existensen av ordinarie tjänster osv), anställningstryggheten i ordinarie lärartjänst samt kommunalisering av vissa skolledartjänster.

Nuvarande tillsättningsordning för skolledar- och lärartjänster har ifrågasatts av flera skolutredningar. Samtliga berörda personalorganisationer har i dessa sammanhang motsatt sig förändringar i nuvarande ordning.

Kommittén föreslår att de tillsättningsbeslut som idag ligger hos regeringen överförs till SÖ och att länsskolnämnd övertar ansvaret för tillsättningsärenden som idag åvilar SÖ. Kommitténs förslag grundas inte i någon del på skäl som ej tidigare varit föremål för berörda arbetstagarorganisationers bedömning. Mot denna bakgrund motsätter vi oss även nu kommitténs förslag.

Länsskolnämnderna

Kommittén föreslår att länsskolnämnden skall erhålla nya och utvidgade åligganden som regional statlig skolmyndighet. Vi anser det viktigt att länsskolnämnden i det fortsatta arbetet garanteras möjligheter att behålla och nyrekrytera kvalificerad personal för dessa uppgifter.

Länsskolnämndens dubbla myndighetsuppgift som tillsynsorganisation och pedagogisk stödresurs kräver gedigen erfarenhet från olika skolverksamheter hos länsskolnämndens tjänstemän. Detta innebär att i det fortsatta arbetet måste den nuvarande personalens uppgifter, formella behörigheter och ansvarsområden ligga till grund för den nödvändiga omorganisationen, samtidigt som ny personal kan anställas svarande mot utökade eller förändrade behov i länsskolnämndens arbete.

En nödvändig förutsättning för en förändring av den statliga skoladministrationen enligt SAK:s förslag är således att länsskolnämndens personalorganisation och personalbudgetering enligt ovanstående beaktas i det fortsatta arbetet.

Verksstyrelsen

Den förändrade sammansättning av SÖ:s verksstyrelse som utredningen föreslår innebär en allvarlig försämring av de viktiga kontakterna mellan skolan och arbetslivet. För att dessa kontakter skall kunna utvecklas är det enligt vår mening nödvändigt att arbetsmarknadens parter är representerade i verksstyrelsen.

7 Av experten *Carl-Eric Åsén* angående fortbildning av skolans personal, skolplanering och utvecklingsarbetet inom skolan

Lokalt och regionalt förekommer betydande insatser för fortbildning av samtlig personal inom skolan.

Utredningen borde ha inventerat, diskuterat och redovisat denna medverkan.

Fortbildning skall omfatta all personal oavsett huvudmannaskap.

Länsskolnämnderna föreslås få vidgade uppgifter inom den regionala skolplaneringen och för skolväsendets utveckling och måluppfyllelse i stort.

Enär utredningens arbete präglats av en strävan att undvika parallellorganisationer eller nya övergripande myndigheter borde enligt min mening även landstingens uppgifter inom skolplaneringen ha kartlagts och analyserats.

Bilaga 1 Kommittédirektiv

Översyn av den statliga skoladministrationen

Skolöverstyrelsen (SÖ) är det centrala ämbetsverket för skolväsendet och vuxenutbildningen. SÖs arbetsuppgifter framgår av förordningen (1965:737) med instruktion för skolöverstyrelsen (omtryckt 1974:441, ändrad senast 1978:296). Verket är organiserat på fem avdelningar, nämligen en undervisningsavdelning för skolan (S), en undervisningsavdelning för vuxenutbildning (V), en avdelning för fortbildning och pedagogiskt utvecklingsarbete (L), en avdelning för planering (P) och en avdelning för administrativa frågor (A). Inom SÖ finns 17 byråer, som fördelas mellan avdelningarna enligt SÖ:s bestämmande.

Hos SÖ finns vidare en skolöverläkare samt sektioner för information samt rationaliserings- och utredningsarbete. Vidare finns ett revisionskontor.

SÖ:s nuvarande organisation gäller i sina huvuddrag från den 1 oktober 1964. En partiell omorganisation genomfördes den 1 juli 1972 på grund av vissa förändringar inom utbildningsväsendet, främst gymnasieskolans införande, vuxenutbildningens ökande betydelse och vissa förändringar inom lärarutbildningsområdet. Ansvaret för lärarutbildningen övergick den 1 oktober 1976 från SÖ till universitets- och högskoleämbetet (UHÄ).

Länsskolnämnderna är de regionala statliga myndigheterna för skolväsendet. Deras arbetsuppgifter och sammansättning framgår av förordningen (1965:741) med instruktion för länsskolnämnderna (omtryckt 1971:347, ändrad senast 1977:887). Länsskolnämnderna tillkom den 1 juli 1958 och arbetsuppgifterna har i takt med skolväsendets utveckling successivt förändrats. Länsskolnämndorganisationen har tidigare utretts av länsskolnämndsutredningen. Dess betänkande (SOU 1973:48) Skolans regionala ledning och remissyttrandena över detta överlämnades till utredningen (U 1972:06) om skolan, staten och kommunerna (SSK) för att beaktas i utredningsarbetet.

För fortbildning av i huvudsak lärare och annan personal inom skolväsendet finns fortbildningsavdelningar i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Västerbottens län. Verksamheten regleras i förordningen (1977:536) om fortbildningsavdelningar.

Fortbildningsavdelningarna var tidigare knutna till de större lärarhögskolorna. Frågan om deras organisatoriska tillhörighet kom att prövas i anslutning till organisationskommittéernas för högskolereformen förslag. Den nuvarande organisationen infördes den 1 juli 1977 (prop 1976/77:100 bil

12 s 252, UbU 1976/77:25, rskr 1976/77:293) och innebär i stort att fortbildningsavdelningarna t v formellt är knutna till resp länsskolnämnd. Detta innebär att personalen är anställd vid nämnden. Vad gäller verksamheten står avdelningarna direkt under SÖ:s ledning.

Efter det att den centrala och regionala statliga skoladministrationen fick sin nuvarande utformning har betydelsefulla förändringar skett inom skolväsendet som i hög grad påverkar dess arbetsuppgifter och verksamhetsformer. Genom bl a riksdagens beslut om reformering av skolans inre arbete (SIA) (prop 1975/76:39, UbU 1975/76:30, rskr 1975/76:367) och beslut om ett nytt statsbidrag till grundskolan (prop 1977/78:85, UbU 1977/78:21, rskr 1977/78:260) har betydelsefulla steg tagits i riktning mot ett ökat lokalt ansvar för skolan i första hand vad gäller grundskolan.

En utveckling mot ett ökat kommunalt och lokalt ansvar för skolan leder naturligen till konsekvenser för den statliga skoladministrationen såväl på central som på regional nivå. Med en betydande del av ansvaret för skolfrågorna överfört till kommunerna kan de statliga insatserna mer än tidigare inriktas på åtgärder som främjar en likvärdig utbildningsstandard i alla delar av landet, tryggar en nödvändig samordning mellan organ på central, regional och lokal nivå samt stimulerar en fortsatt utveckling och förnyelse av skolans inre arbete och skolans roll i samhällets samlade insatser för barn och ungdom.

Frågan om en översyn av den statliga skoladministrationen har uppmärksammats i olika sammanhang under senare år. SSK, som haft till uppgift att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m m, har i sitt slutbetänkande (SOU 1978:65) "Skolan. En ändrad ansvarsfördelning" angett vissa riktlinjer för hur den statliga skoladministrationen bör utformas. I betänkandet föreslås att en utredning tillkallas som i nära samverkan med SÖ och länsskolnämnderna bör pröva den statliga skoladministrationens kommunala arbetsuppgifter och utformning.

Decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) har i principbetänkandet (SOU 1978:52) Lägg besluten närmare människorna föreslagit allmänna principer för decentralisering. Utredningen har bl a angett exempel på decentraliseringsåtgärder inom olika verksamhetsgrenar. För skolväsendet sammanfattar utredningen återstående decentraliseringsarbete på följande sätt:

- SÖ:s uppgifter på det centrala planet omprövas;
- Ärendegrupper som inte absolut fordrar central handläggning rensas ut så att SÖ:s initierande, utvecklande och rådgivande roll renodlas;
- Fördelningen av befogenheter mellan SÖ, länsskolnämnderna och kommunerna ses över.

Även SÖ har dels i skrivelse den 1 december 1971, dels i sina anslagsframställningar under senare år aktualiserat både en sådan decentralisering som påverkar SÖ:s arbetsuppgifter och behovet av en översyn av verkets organisation.

Mot bakgrund av det jag här har anfört bör den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter, organisation och arbetsformer nu bli föremål för en samlad översyn. Det bör uppdras åt en särskild kommitté att mot bakgrund

av utvecklingen inom SÖ:s verksamhetsområde och samhället i övrigt genomföra en sådan översyn i nära samverkan med berörda institutioner och andra intressenter.

Översynen bör avse den totala statliga skoladministrationen. Denna omfattar bl a SÖ:s, länsskolnämndernas och fortbildningsavdelningarnas arbetsuppgifter och organisation.

I vad avser inriktningen av den statliga skoladministrationens uppgifter och organisation bör kommittén arbeta från följande utgångspunkter.

Den statliga skoladministrationen har att tillse att de mål för skolan, som riksdag och regering har fastställt, förverkligas. Vidare ankommer det på den statliga skoladministrationen att utarbeta underlag för statsmakternas beslut i skolpolitiska frågor.

SÖ:s centrala uppgifter bör vara att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete inom skolområdet, att löpande utvärdera verksamheten i skolan och därvid framför allt pågående försöksverksamhet, att framlägga förslag till regeringen i anledning av vad som har kommit fram vid överstyrelsens utvärderingar samt att bedriva den långsiktiga och övergripande planering som fordras för att löpande kunna möta de krav och önskemål som samhällsutvecklingen kan ställa på skolan. Grundläggande vid handläggningen av dessa uppgifter måste vara det faktum att utbildningen i hela landet skall hålla samma standard, dvs vara likvärdig. Ett viktigt led i SÖ:s verksamhet bör också vara att trygga nödvändig samordning mellan organ på central, regional och lokal nivå på skolområdet.

Ett vidgat kommunalt skolansvar bör innebära en minskad belastning på den statliga skoladministrationen när det gäller löpande administration, förvaltning och administrativ service. Förändringar av statsbidragssystemet leder vidare till en inskränkning av den statliga regleringen av ekonomisk-administrativa frågor. En utveckling i denna riktning bör få konsekvenser för såväl dimensioneringen som inriktningen av den centrala skoladministrationen. Inslaget av myndighetsutövning och detaljreglering kan minska. Beslut i många ärenden kan decentraliseras.

Vid sina överväganden bör kommittén beakta att ett ökat kommunalt ansvar för skolan naturligen innebär att kommunerna också får ett stort ansvar för den lokala utvärderingen av skolan. Ansvaret för det pedagogiska utvecklingsarbetet kommer vidare att i större utsträckning än nu falla på regionala och lokala organ. Detsamma gäller ansvaret för fortbildningen av skolans personal.

När det gäller den regionala statliga skoladministrationen har kommittén att utgå från att även framdeles en länsskolnämnd skall ha inseende över och ansvar för samordning och utveckling av skolväsendet i länet. Ett ökat kommunalt ansvar för skolan leder naturligen till att också länsskolnämndernas arbetsuppgifter förändras med konsekvenser för såväl inriktning som dimensionering av organisationen. Verksamheten bör mer än tidigare koncentreras på pedagogiska frågor. Viktiga uppgifter blir att stimulera, stödja och ge råd till de enskilda kommunerna och att i samarbete med dessa medverka till löpande utvärdering av skolans verksamhet.

Kommittén bör ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om hur och på vilket eller vilka organ statliga uppgifter av regional karaktär, som täcker större region än ett län, skall fördelas. I detta sammanhang bör behovet av de

nuvarande fortbildningsavdelningarna utredas. Kommittén skall härvid beakta de förslag som 1974 års lärarutbildningsutredning (U 1974:04) kan komma att redovisa i vad avser fortbildningsorganisationen. Vidare bör frågan om samverkan mellan skolväsendet, vuxenutbildning av olika slag och högskolan uppmärksammas.

Utgångspunkten för organisationsöversynen bör vara gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun på skolområdet.

Kommittén bör dock, mot bakgrund av den inriktning av den statliga skoladministrationen som jag tidigare angett, överväga vilka ytterligare möjligheter som finns att decentralisera befogenheter och ansvar till kommunerna. Syftet bör därvid vara att i ännu högre grad än som redan har skett befria såväl den centrala som den regionala statliga skoladministrationen från löpande, förvaltningsmässiga och kontrollerande uppgifter. Statliga åtgärder för att underlätta en decentralisering bör uppmärksammas. Därvid bör också undersökas hur kommunerna skall kunna påverka utbudet av olika serviceinsatser från statens sida. Kommittén skall inte lägga fram förslag som innebär ändrat huvudmannaskap för skolledare och lärare eller någon förändring i vad avser nuvarande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun beträffande tillsättning av arbetstagare med statligt reglerade tjänster.

Kommittén bör pröva hur arbetsuppgifterna skall fördelas mellan den centrala och regionala liksom den lokala (arbetsmarknadsutbildningen, specialskolan, den statliga vuxenutbildningen m m) statliga skoladministrationen. Som riktmärke bör gällla att uppgifter inte skall föras upp på högre myndighetsnivå än vad som krävs för att trygga dels erforderlig samordning, dels likformighet i behandlingen av sådana ärenden där rättssäkerheten fordrar det.

Vid en översyn av den centrala och regionala skoladministrationen bör alla möjligheter till decentralisering, förenkling och avveckling av detaljkontroller övervägas. Härvid skall självfallet hänsyn tas till att viktiga generella mål inte äventyras. Kommittén bör härvid beakta det decentraliseringsarbete som bedrivs inom det statliga området.

Sedan kommittén kommit fram till ett principiellt ställningstagande till den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter och fördelningen av dessa uppgifter mellan central och regional nivå bör kommittén överväga om det finns motiv för att föra över vissa myndighetsutövande och förvaltande uppgifter från länsskolnämnd till länsstyrelse. Härvid bör dels länsstyrelsernas roll som samordnare av samhällsplanering på regional nivå, dels länsskolnämndernas pedagogisk-organisatoriska verksamhet inom skolplaneringen vägas in.

Kommittén bör vara oförhindrad att överväga om SÖ:s ämbetsområde bör avgränsas på ett annat sätt än nu. Därvid kan även arbetsfördelningen mellan SÖ och andra ämbetsverk och centrala instanser med vilka SÖ har att samverka behandlas. Länsskolnämndernas ställning i förhållande till SÖ liksom nämndernas relationer gentemot andra statliga regionala organ bör också övervägas.

Kommittén bör även se över verksstyrelsens uppgifter, befogenheter och sammansättning, behovet av nämnder av rådgivande eller annan karaktär m m. Motsvarande översyn bör ske av länsskolnämndernas ledningsfunktion.

Flera andra kommittéer behandlar f n frågor som berör den statliga skoladministrationens framtida roll och arbetsuppgifter i vad avser skola och utbildning. Jag vill här erinra om utredningen (U 1975:19) om vissa folkbildningsfrågor m m, utredningen (U 1976:10) om den gymnasiala utbildningen, utredningen (S 1977:12) om viss omsorg om handikappade, utredningen (U 1978:04) om kommunal vuxenutbildning, utredningen (U 1978:06) om elevvårdsarbetet i skolan, utredningen (U 1978:07) om integration av handikappade elever i det allmänna skolväsendet, utredningen (U 1978:09) om det pedagogiska forsknings- och utvecklingsarbetet inom skolväsendet m m och utredningen (U 1978:16) om enhetligt huvudmannaskap för högskolan. Kommittén bör hålla kontakt med dessa kommittéer liksom med andra kommittéer som behandlar frågor som kan komma att påverka den statliga skoladministrationens uppgifter.

Kommittén bör i lämpliga former informera och samråda med berörda personalorganisationer om översynsarbetets uppläggning och om de förslag kommittén kan komma att avge. Kontakt bör snarast tas med dessa organisationer för att överlägga om formerna för en sådan samverkan.

Kommittén bör också hålla kontakt med andra intressenter, bl a företrädare för kommunala intressen. Jag vill här erinra om förordningen (1975:567, ändrad 1977:601) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen.

Med hänsyn till det omfattande utredningsarbete som nu pågår inom skolans område torde det bli nödvändigt att förändra den statliga skoladministrationens organisation successivt. Ytterligare direktiv kommer att behöva meddelas senare. Ett viktigt inslag i översynsarbetet bör vara att undersöka hur en flexibel organisation kan byggas upp så att den, utan att den grundläggande organisationsstrukturen påverkas, kan förändras med anledning av kommande utbildningspolitiska beslut bl a dem som kan bli resultat av pågående utredningar.

Det är angeläget att kommittén i översynsarbetet tar till vara den erfarenhet och det kunnande som personalen inom den statliga skoladministrationen har. Enligt vad jag erfarit har SÖ tillsammans med länsskolnämnderna och i samråd med berörda personalorganisationer inlett ett internt arbete som berör den statliga skoladministrationen. Kommittén bör i görligaste mån utnyttja resultat från detta arbete som underlag för organisationsöversynen. Likaså bör SSK:s kartläggningsmaterial användas.

Översynsarbetet bör med den förändrade inriktning av organisationen som jag tidigare angett leda till en minskning av den totala statliga skoladministrationen. Översynen förutsätts också leda till förändrade eller helt nya arbetsuppgifter liksom till förändrade krav på tidigare bakgrund och erfarenhet för vissa anställda. Kommittén bör även beakta sådana konsekvenser i utredningsarbetet och redovisa en utbildningsplan för nödvändiga omskolnings- och fortbildningsinsatser, så att de anställda inte har anledning att känna oro och osäkerhet.

Kommittén skall beakta effektivitetskraven, varvid med effektivitet avses att myndigheterna når målen för sin verksamhet under god hushållning med resurserna, med beaktande av service-, offentlighets- och rättssäkerhetskraven och med beaktande av personalens behov av arbetstillfredsställelse, god

arbetsmiljö, anställningstrygghet och möjligheter till medbestämmande och personlig utveckling.

Kommittén bör avge förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra kommitténs förslag.

Kommittén bör arbeta skyndsamt. I en första etapp bör kommittén mot bakgrund av en kartläggning och analys av den nuvarande organisationen redovisa principer för en förändring av den statliga skoladministrationen. Denna etapp bör utmynna i ett underlag för regeringens beslut om tilläggsdirektiv med preciserade riktlinjer för hur den statliga skoladministrationen bör förändras. Kommittén bör redovisa ett sådant underlag före den 15 augusti 1979.

Jag avser föreslå regeringen att bemyndiga mig att i tilläggsdirektiv till andra kommittéer som f n behandlar frågor som berör den statliga skoladministrationen uppdra åt dem att bedriva kommittéarbetet så, att de i förekommande fall före den 15 augusti 1979 kan redovisa hur och i vilken omfattning kommittéernas förslag kan komma att påverka den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter och organisation. Det bör härigenom bli möjligt att i tilläggsdirektiven också beakta sådana förslag.

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter för att göra en översyn av den statliga skoladministrationen,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta nionde huvudtitelns kommittéanslag.

Bilaga 2 Gällande statsbidragsförordningar inom skolbyggnadsområdet

1 Statsbidrag till byggnadsarbeten inom viss kommunal utbildning (SFS 1957:318, ändrad senast 1979:865).
2 Statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning (SFS 1966:115, ändrad senast 1979:327).
3 Statsbidrag till skogsbrukets yrkesutbildning för budgetåret 1979/80 (1979-12-06).
4 Statsbidrag till byggnadsarbeten vid lantbrukets yrkesskolor (SFS 1961:405, ändrad senast 1979:866).
5 Statsbidrag till byggnadsarbeten för lokaler för utbildning på tvåårig jordbrukslinje inom gymnasieskolan (KBr 1974-06-28).
6 Statsbidrag till anskaffning av maskiner m m vid vissa anstalter för lantbruksundervisning (SFS 1949:455, ändrad senast 1971:156).
7 Förordning om lån för byggnadsarbeten vid folkhögskolor (SFS 1977:552).
8 Statsbidrag till vissa elevhem (SFS 1979:452).
9 Statsbidrag till svenskundervisning i utlandet (SFS 1978:591).

Bilaga 3 Undervisningslokaler – elevhem, handläggningsordning och investeringsbidrag

Sammanfattande redovisning av handläggning enligt gällande förordningar och anvisningar avseende undervisningslokaler

Handläggning Skolform	Organisationsbeslut	Lokalbehovsprövning	Skissgranskning
Grundskolan SFS 1957:318	Kommunen gör en utredning och fastställer organisationen. Samråd bör ske med länsskolnämnden.	Kommunen utför en lokalbehovsprövning enligt SÖ:s anvisningar. SKOLHUS april 1979	Frivillig skissgranskning i SÖ
Särskola integrerad i grundskolan SFS 1967:940 SFS 1957:318	Landstingskommun upprättar plan för ordnandet av omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Plan för undervisning och boende fastställs av SÖ.	Kommun som har grundskola i vilken särskolan skall integreras utför en lokalbehovsprövning enligt SÖ:s anvisningar SKOLHUS april 1979	Obligatorisk skissgranskning i SÖ.
Gymnasieskolan (utom utbildningar inom jord, skog och trädgård) Kommunal högskoleutbildning. Statlig sjöbefälsskola SFS 1957:318.	Huvudman för skolan utreder skolans organisation. Länsskolnämnden avger yttrande i ärendet. SÖ fastställer organisationen.	Huvudmannen utreder lokalbehovet. Ansökan om prövning av lokalbehovet inges till LN som med eget yttrande överlämnar framställningen till SÖ som beslutar om lokalbehovet. SÖ:s prövning skall ske innan ritningar upprättas och ansökan om statsbidrag inges.	Obligatorisk skissgranskning i SÖ.
Särskola integrerad i gymnasieskola. SFS 1967:940 SFS 1957:318	Landstingskommun upprättar plan för ordnandet av omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Plan för undervisning och boende fastställs av SÖ.	Landstingskommun utreder lokalbehovet. Ansökan om prövning av lokalbehovet inges till LN, som med eget yttrande överlämnar framställningen till SÖ, alternativt till primärkommunen som bifogar den till sin framställning. SÖ beslutar om lokalbehovet. Prövning skall ske innan ritningar upprättas.	Obligatorisk skissgranskning i SÖ.
Lantbrukets yrkesskolor (lantbruksutbildningar) SFS 1961: 405. Skogsbrukets yrkesutbildning. Förordning 1979-12-06 (budgetåret 1979/80) SFS 1957:318	Huvudman för skolan utreder skolans organisation. LN avger yttrande i ärendet. SÖ fastställer organisationen.	Huvudman utför utredning om lokalbehovet enligt SÖ:s anvisningar. SÖ beslutar om lokalbehovet.	Obligatorisk skissgranskning i SÖ.
Särskola SFS 1967:940	Landstingskommun upprättar plan för ordnandet av omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Plan för undervisning och boende fastställs av SÖ.	Landstingskommun utreder lokalbehovet. Enligt praxis låter landstingskommun SÖ därefter pröva lokalbehovet.	Obligatorisk skissgranskning är praxis.

Handläggning Skolform	Organisationsbeslut	Lokalbehovsprövning	Skissgranskning
Specialskolan SFS 1965:478	Bestämmelse om fördelning av undervisningen på skolenheter meddelas av regeringen. Om inrättande av extern klass beslutar SÖ.	SÖ fastställer lokalbehovet efter samråd med skolans styrelse. Lokalprogram översänds till byggnadsstyrelsen.	Skissgranskningsarbetet sker i samråd mellan byggnadsstyrelsen, SÖ och brukarna.
AMU SFS 1966:368	AMS fastställer i samråd med SÖ kursprogrammet.	1) Lokaler för tillfälliga kurser. Kursstyrelsen äger rätt att förhyra lokaler för kortare tid. Vid längre förhyrning skall SÖ:s godkännande inhämtas. 2) Lokaler för stadigvarande kurser. Kursstyrelsen inger framställning om prövning av lokalbehovet till SÖ. SÖ beslutar om lokalbehovet.	Obligatorisk skissgranskning för byggnadsärenden enligt 2. För lokaländringar understigande en kostnad av 200 000 kronor är granskning ej obligatorisk.
Folkhögskolan SFS 1977:552	Huvudmannen redogör för verksamheten under de fem senaste åren och redovisar den tänkta verksamheten under de följande fem åren. SÖ fastställer därefter organisationen.	Huvudmannen upprättar en plan över om-, till- och nybyggnader vid skolan. SÖ beslutar om lokalbehovet. Ritningar upprättas först efter SÖ:s prövning av lokalbehovet.	Obligatorisk skissgranskning i SÖ.
Svensk undervisning i utlandet. SFS 1978:591	Regeringen förklarar enskild skola berättigad till statsbidrag.		

Investeringsbidragens ändamål och storlek

Skolform	Statsbidrag till	Statsbidrag vid anordnande av permanenta undervisningslokaler	Statsbidrag vid anordnande av provisoriska undervisningslokaler
Grundskolan Särskola integrerad i grundskolan eller gymnasieskolan. Gymnasieskolan[a] (utom utbildningar inom jord, skog och trädgård) Kommunal högskoleutbildning. Statlig sjöbefälsskola. Skogsbrukets[b] yrkesutbildning	nybyggnad, om- eller tillbyggnad av lokaler SFS 1957:318 Förordning 1979-12-06 (budgetåret 1979/80)	Bidrag utgår för nybyggnad eller om- eller tillbyggnad. Bidrag kan även utgå för inköp av byggnad. Bidrag utgår även till lokaler i centrumanläggning som ägs av kommun eller aktiebolag, förening eller stiftelse vari kommunen har ett bestämmande inflytande. Bidrag utgår med ca 36 procent av bidragsunderlaget.	Bidrag utgår för uppförande av provisoriska lokaler. Bidrag utgår med 400:–/m² netto golvarea. Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ
		Statsbidraget till landstingskommun utgör hälften av bidragsunderlaget om skolans upptagningsområde omfattar hela länet. Vid sjuksköterskeutbildning utgör statsbidragen hälften av bidragsunderlaget. Detsamma gäller skogsbrukets yrkesutbildning. Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ.	
	förhyrning av lokaler SFS 1966:115 Förordning 1979-12-06 (budgetåret 1979/80)	[a] För gymnasieskola som omfattar utbildning för industri och hantverk eller utbildning för sjömän kan statsbidrag även utgå för särskilda kostnader för förhyrande av skollokaler. Länsskolnämnden beslutar i varje särskilt fall. [b] För skogsbrukets yrkesutbildning utgår statsbidrag med hälften av kostnaderna. Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ.	
	Hörselteknisk utrustning SFS 1957:318	Bidrag utgår till inredning av lokaler för särskild undervisningsgrupp för hörselskadade elever i grundskolan samt för elever med hörselsvårigheter i grundskolan och icke-obligatoriska skolor. Bidrag utgår för lokal för särskild undervisningsgrupp med 14 000:– i övrigt med belopp som SÖ bestämmer. Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ.	

Skolform	Statsbidrag till	Statsbidrag vid anordnande av permanenta undervisningslokaler	Statsbidrag vid anordnande av provisoriska undervisningslokaler
	Anordningar för rörelsehämmade elever SFS 1957:318	Bidrag utgår vid nybyggnad för installation av hiss med 38 000 kronor som bidragsunderlag. För övriga åtgärder med förhöjd bidragsprocent och vid ombyggnader på beräknad kostnad. Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ.	
	Undervisningsmateriel SFS 1957:318	För gymnasieskola och kommunal högskoleutbildning utgår statsbidrag för första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel. Fr o m den 1 juli 1980 utgår bidrag endast till treårig naturvetenskaplig linje och fyraårig teknisk linje och närliggande specialkurser. Till tvåårigа linjer och därtillhörande specialkurser (utom tvåårig ekonomisk, musik, social och teknisk linje) samt till kommunal högskoleutbildning avseende tekniska yrken och vårdyrken. Bidraget kan användas för förhyrning av materiel om så önskas. Förhyrning gäller under tiden juli 1979–juni 1980. Bidrag utgår med 50 % av beräknad kostnad i vissa fall med 75 % och 90 %. Fr o m den 1 juli 1980 endast med 50 eller 75 % av den beräknade kostnaden.	
	Förordning 1979-12-06 (budgetåret 1979/80)	Vid skogsbrukets yrkesutbildning utgår även statsbidrag för förhyrande av sådana större och dyrbara maskiner som behövs för undervisningen med tre fjärdedelar av kostnaderna. Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ.	
Svensk undervisning i utlandet	årskostnad för lokaler SFS 1978:591	Statsbidrag utgår med 50 procent av årskostnaden för de lokaler som behövs för undervisningen. Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ.	
Gymnasieskolan, Lantbruksutbildningar	nybyggnad, om- eller tillbyggnad av lokaler SFS 1961:405 KBr 1974-06-28	Bidrag utgår för nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad. Bidrag kan även utgå för inköp av byggnad.	Bidrag utgår för uppförande av provisoriska lokaler.

Skolform	Statsbidrag till	Statsbidrag vid anordnande av permanenta undervisningslokaler	Statsbidrag vid anordnande av provisoriska undervisningslokaler
		Bidrag utgår med högst hälften eller om särskilda skäl föreligger högst tre fjärdedelar av bidragsunderlaget. I bidragsunderlaget inkluderas kostnaderna för inredning och inventarier. Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ.	Bidrag utgår med 400:–/m² netto golvarea. Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ.
	Maskiner m m. SFS 1949:455	Bidrag utgår till anskaffning av maskiner, redskap och dylikt som erfordras i undervisningen vid skolan. Bidrag utgår med tre fjärdedelar av de verkliga kostnaderna. Bidrag beslutade under tiden juli 1979–juni 1980 kan användas för förhyrande av maskiner om huvudman så önskar. (Bidrag kan utgå i form av kommunalt beredskapsarbete. Beslut om bidrag meddelas av AMS)	
Specialskolan	SFS 1962:319	Staten svarar för samtliga kostnader vid skolorna.	
Folkhögskolan	byggnadsarbeten för undervisningslokaler, fritidslokaler, internat och lärarbostäder. SFS 1977:552	Lån utgår för byggnadsarbeten vid folkhögskola som är berättigad till statsbidrag enligt folkhögskoleförordningen. Lån utgår med högst 55 procent av kostnaderna för byggnadsarbeten som lånet avser. Lån får dock ej överstiga 2 000 000:–. Lån återbetalas inom viss tid högst 30 år. Lånet löper med ränta från utbetalningsdagen. Frågan om lån prövas av SÖ. (Under tiden fram till 1 juli 1985 får SÖ bevilja tilläggsbidrag för byggnadsarbeten för vilka prövning av lokalbehovet har inkommit till SÖ före den 1 oktober 1976). I driftsbidraget till skolorna ingår ett kapitalkostnadsbidrag.	----------

Handläggning och investeringsbidragets ändamål och storlek avseende elevhem

Skolform	Handläggning	Elevhem
Grundskolan Gymnasieskolan Kommunal högskoleutbildning SFS 1979:452 Skogsbrukets yrkesutbildning Förordning 1979-12-06 (budgetåret 1979/80)	Organisation	Huvudman utreder behovet av lokaler för elevhem.
	Lokalbehovsprövning	Utredningen inges till länsskolnämnden som med eget yttrande överlämnar utredningen till SÖ. SÖ prövar lokalbehovet.
	Skissgranskning	
	Statsbidrag	Bidrag utgår för nybyggnad om- eller tillbyggnad eller inköp av byggnad. Bidraget kan även omfatta bidrag till kostnader för inredning och inventarier. Statsbidrag utgår med hälften eller om särskilda skäl föreligger högst tre fjärdedelar av bidragsunderlaget. Beslut om statsbidrag meddelas av SÖ. Bygget får ej påbörjas innan beslut meddelats. *Förhyrande av lokaler* Bidrag utgår för elevhem avsedda för elever i gymnasieskolan och kommunal högskoleutbildning. Statsbidrag utgår med hälften av de beräknade hyreskostnaderna. Länsskolnämnden fastställer bidragets storlek.

Bilaga 4 Nuvarande statsbidragsbestämmelser m m inom SÖ:s verksamhetsfält

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
1	Driftbidrag till grundskola (1978:345, senast ändrad 1979:325) SÖ utfärdar föreskrifter och anvisningar	Basresurs, vtr Förstärkn resurs vte/elev Länsskolnämndsresurs Tilläggsbidrag % Rektor och studierektor Samlad skoldag, vte/elev Särsk underv vtr Viss stödunderv, vtr Hemspråk, vtr Div mindre bidr kostnader Skoldirektörer Sociala avg, %	Ln, stbr förordning (stbrf) Stbrf Ln Stbrf skolförordning (Sf) Ln Stbrf " " + Ln (ev) " Sf stbrf	Rekvisition av bidrag enl den nya förordn sker första gången 1979 Ansökan senast 31/7 Ln skall fatta beslut för huvuddelen senast 31/8 och återstoden senast 31/11 Utbetalning av förskott och slutredovisning sker av SÖ Schabloniseringen innebär en betydligt enklare granskning än tidigare	A Bidrag till uppsägningslön inordnas i tilläggsbidraget
2	Bidrag till personell assistans åt handikappade elever (Rsk 1967:8) 6,4 Mkr	Schablon/elev + bidr vid särskilt stort behov	SÖ först genom schablon till alla kommuner. Återbetalda medel fördelas därefter av SÖ	Se kolumn 4	A Fördelning decentraliseras till Ln och samordnas med Ln-resursen
3	Bidrag till ATP-avg (1979-07-19)	ATP-avg vid – grundskola – gymnasieskola – komm vuxenutb – komm högsk utb – grundutb vuxna	Förordning	Utbetalas utan rekvisition av SÖ	
4	Bidrag till SYO (1974:390, senast ändrad 1978:965) SÖ meddelar föreskrifter 87,5 Mkr	Grundbelopp, schablon för – grundskola – gymnasieskola – viss kommunal högsk Stbr för lokala planeringsråd ingår För yrkesvalslärare utgår stbr enl stbrf för grundskola	Stbrf/antal elever SÖ jämkar belopp	Rekvisition hos Ln där granskning sker Utbetalas av SÖ	C: Vissa redovisade problem beaktas vid utformandet av det definitiva bidraget

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
5	Bidrag till särskild undervisning av zigenarbarn (Förordning 1978-05-18) SÖ meddelar föreskrifter	Lärarlönebidrag Sociala avg, %	Stbrf	Rekvisition hos Ln för beslut Utbetalas av SÖ (Samordnas med grundskolebidraget)	
6	Bidrag till grundutbildning för vuxna (1977:537, senast ändrad 1979:451) SÖ meddelar föreskrifter 20,2 Mkr	Lärarlöner, kostnad Sociala avg, % Schablontillägg	Stbrf Stbrf Stbrf	Rekv hos SÖ månadsvis Rekv hos SÖ varje halvår Rekv hos SÖ före 1/9 efter lå	
7	Bidrag till undervisning på grundskolenivå av vuxna zigenare SÖ utfärdar föreskrifter 131 000 kr	Lärarlönebidrag	Förordning	Rekv hos Ln i samband med driftbidrag till grundskola Utbetalas av SÖ	
8	Bidrag till kommuner i Norrbotten med finskspråkiga barn 75 000 kr	Speciella hjälpmedel	Regleringsbrev	Ln i BD län beslutar SÖ utbetalar	
9	Bidrag till lägerskolor för finska elever 130 000 kr	Ledare-, material- och administrationskostnader	Regleringsbrev	Rekv hos SÖ Utbetalas av SÖ	
10	Bidrag till svensk undervisning i utlandet och till undervisning av utlandssvenskars barn (1978:591, Förordn 1978-06-29) SÖ meddelar föreskrifter och anvisningar 15,1 Mkr	Lärarlöner, schablon Lokalkostnader, 50 % Särskilt driftbidrag, % Pensionskostnader, % Rese- och flyttningskostnader	Regleringsbrev Förordning Beslut av SÖ	Ansökan till SÖ, som granskar och utbetalar Förskott utgår Utbetalas av SÖ utan rekv Rekv hos SÖ, som beslutar och utbetalar	

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
11	Bidrag till kommunerna för undervisning av utlandssvenskars barn Förordning 1978-06-29	Bidr motsvarande ersättning vid interkommunal samverkan	Förordning	Rekvireras hos och utbetalas av SÖ	
12	Bidrag till särskild undervisning vid sjukvårdsanstalt m m då kommun inte är huvudman (1978:345, senast ändrad 1979:325) SÖ utfärdar föreskrifter och anvisningar	Lärarbidrag som för grundskolan	Förordning	Rekvireras hos Ln Utbetalas av SÖ	
13	Driftbidrag till särskolor (1968:350, senast ändrad 1979:848)	Avlöningsbidrag för timplanebunden undervisn, specialundervisn, särskild undervisning, vik kostnad m m, 95 %	Timplan, förordn (1968:146, ändrad 1978:975) samt Ln	Rekv hos SÖ före 1/9 efter lå. Granskning sker. Förskott utgår utan rekvisition	
	SÖ meddelar anvisningar 286,3 Mkr Fr o m 1979/80 granskar Ln bidr, schablonbidr för vik införs	Försöksverksamhet med viss vuxenutbildning	SÖ, kr	SÖ utbetalar	B Införande av ett schablonsystem som möjliggör ökat ansvar
14	Driftbidrag till gymnasieskola (1966:115, senast ändrad 1979:327)	Lönebidrag till timplanebunden undervisning, stödundervisning, specialundervisning, särsk undervisning, TTF och föreläsare, kostnader	Timplan, sf samt dispens av Ln (vår- och höstrapport)	Hos SÖ månadsvis Vid rekv skall kostnader fördelas mellan gymnasieskola och ev komm högsk utb	A Enklare rekvisitionsförfarande för de särskilda bidragen B Införande av ett schablon – system som möjliggör ökat lokalt ansvar
	SÖ meddelar anvisningar 2 513,4 Mkr (inkl jord- och skogsbruk)	Viss annan personal kr/klass Uppsägningslön, 75 % Hemspråk, vtr Särskilda kostn kr/klass Inbyggd utbildn kr/klass Hyra av skollokaler, kostn Sociala avg, %	Stbrf " " " " Ln Stbrf	Hos SÖ före 1/11 SÖ före 1/9 lå efter " " " " SÖ varje halvår	

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
				Sakgranskning sker i princip inte i samband med rekv	
15	Driftbidrag till jordbruksutbildning (1963:493, senast ändrad 1978:531) Gäller även för icke landstingskommunal huvudman	Avlöningsbidrag, kostnader Sociala avg, % Hälsovårdsbidr, max kostn Driftbidrag, schablon	Timplan, sf samt dispens av Ln (vår- och höstrapport) Ansökan SÖ Stbrf " "	Hos SÖ efter läsårets slut Granskning sker Förskott utgår utan rekv	A: Avlösning av hälsovårdsbidrag. Inordnas i driftbidragsförordn för gymnasieskolan i övrigt. Samma rekv förfarande som för gymnasieskolan i övrigt. Enklare rekv förfarande för driftbidrag B: Införande av ett schablonsystem som möjliggör ökat lokalt ansvar
16	Driftbidrag till skogsbruksutbildning (Förordning 1979-12-16 Ämb skr 1973-10-19) SÖ utfärdar anvisningar	Lönebidrag, kostnader Resebidrag, kostnader Sociala avg, % Driftbidr, kr/kurs Förhyrande av lokaler	Timplan, sf samt dispens av Ln (vår- och höstrapport) Stbrf " " SÖ	Hos SÖ månadsvis Hos SÖ efter varje halvår Granskning sker SÖ utbetalar	A Avlösning av resebidrag Inordnas i driftbidragsförordn för gymnasieskolan i övrigt. Enkl rekv förfarande för driftbidrag B Införande av ett schablonsystem som möjliggör ökat lokalt ansvar
17	Bidrag till stödundervisning för invandrarelever i gymnasieskolan Regl brev 5,0 Mkr	Lärarlönekostnader	Regleringsbrev	Rekvireras på samma sätt som lärarlöner till gymnasieskolan	

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
18	Bidrag till introduktions- och sommarkurser för invandrare (Förordning 1979-03-15)	Kostnader utöver lärarlöner, max 25 000	SÖ i form av kursbeslut	Löner till lärare rekvireras på samma sätt som för gymnasieskolan. Övriga kostnader hos Ln, som efter granskning översänder beslut om utbetalning till SÖ	A Schablonbelopp utgår till en viss nivå utan granskning av verifikationer
19	Bidrag till korta yrkesinriktade kurser (Förordning 1979-03-15)	Kostnader utöver lärarlöner, max 25 000	Ln i form av kursbeslut inom av SÖ tilldelad ram	”	”
20	Bidrag till försöksverksamhet med gymnasial utbildning för svårt handikappade elever. (Ämb skr 1972-01-28, senast ändrad 1974-12-20) Regl brev 323 900 kr	Andra kostnader än lärar- och skolledarlöner	Regleringsbrev	Lärar- och skolledarlöner rekvireras på samma sätt som för gymnasieskolan. Statsbidrag i övrigt utbetalas till berörd kommun av SÖ	
21	Gymnasial utbildning av gravt hörselskadade elever Regl brev 7,4 Mkr	Andra kostnader än lärar- och skolledarlöner	Regleringsbrev	Lärar- och skolledarlöner rekvireras på samma sätt som för gymnasieskolan. Statsbidrag i övrigt utbetalas till berörd kommun av SÖ	
22	Försöksverksamhet med s k pedagogisk gymnasieskolklinik Regl brev 382 500 kr	Lärarlönekostnader	Regleringsbrev	SÖ utbetalar efter rekv	

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
23	Tekniska stödåtgärder m m åt handikappade elever i gymnasieskolan och vuxenutbildning (även privatskola) (Särskilt budgetanslag samt 1971:424) 4,3 Mkr	Tekniska hjälpmedel Vissa assistenter Personell assistans Transporter	Regl brev Ansökan hos SÖ	Rekvireras hos och utbetalas av SÖ	A Enklare rekvisitionsförfarande B På sikt avlastning från SÖ och ingående i ett schablonsystem
24	Bidrag till avl av föreståndare vid elevhem vid gymnasieskola (1943:594, senast ändrad 1979:574) 600 000 kr	Avl åt förest, schablon (ej hos primärkommun)	Medgivande av SÖ	Rekv kvartalsvis hos SÖ	A Viss avlösning samt förenklad handläggning
25	Förordnande som reservlärare under högst en termin (Förordning 1979-06-21) SÖ utfärdar föreskrifter	Avl till reservlärare	Förordning SÖ:s föreskrift 1977-03-01 Beslut Ln	Rekv enl den strbförordn som gäller för berörd skola (SÖ FS 1978-177)	
26	Bidrag vid viss handledd korrespondensundervisning vid lärarbrist (Kbr 1963-03-08)	Kostnader för kurs – grundsk högst – privatskola – gymnasieskola	Kungl brev	Samma regler som i övrigt för berörd skola, dvs som för grundskola privatskola gymnasieskola	
27	Bidrag till korrespondensundervisning på gymnasial nivå Ämb skr 1971-06-30, senast ändrat 1978-06-29) SÖ utfärdar anvisningar	Lönebidrag Sociala avg, % Material m m Resor m m	Förordning	Rekv hos SÖ senast 1/9 efter lå Utbetalas av SÖ efter granskning och beslut	
28	Bidrag till förhyrande av elevhem i gymnasieskola 1979:452 SÖ meddelar anvisningar	Hyra	Beslutas av Ln	Utbetalas av SÖ	

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
29	Driftbidrag till kommunal vuxenutbildning (1971:424, senast ändrad 1979:604) (1975:337, senast ändrad 1979:449) 380,7 Mkr	Lönebidrag, kostnader	Timplan, förordning, ev beslut av Ln	Hos SÖ månadsvis	A Enklare rekvisitionsförfarande betr resor
		Skrivn vakt, schablon vtr	Stbrf	Hos SÖ månadsvis	
		Självinstruerande mtrl	"	"	
		Vissa resor, 75 %	"	Hos SÖ efter rekv	
		Stödundervisn, studiehandl, SYO, schablon % vtr	Timplan, stbrf	Hos SÖ senast 1/9 efter lå	
		Sociala avg, %			
		Extra nedsatt usk för StR	SÖ		
30	Kommunal högskoleutbildning: – allmän utbildn linje – påbyggnadslinje	Lönebidrag, kostnad	Ramtimplan samt bestämmelserna i regl brev, högskoleförordning	För allmän utb linje och påbyggnadslinje sker rekv på samma sätt som för gymnasieskolan, dvs lönebidrag varje månad hos SÖ. Särsk kostn och inbyggd utb hos SÖ före 1/9 efter lå	A: Enklare rekv av de speciella bidragen
		Särskilda kostn, kr/klass			
		Inbyggd utbildn, kr/klass			
		Sociala avg, %	Stbrf för gymn skola	Sociala avg hos SÖ varje halvår	
	efter reg styrelsens beslut: – lokal utb linje – individuell utb linje – enstaka kurs (1966:1151 senast ändrad 1979:327) SÖ meddelar anvisningar 261,3 Mkr		Regionsstyrelsen beslutar om bidrag	Utbetalas av SÖ utan rekvisition till resp huvudman. Icke utnyttjat beslopp återlevereras till SÖ	A Bidragsadministrationen överflyttas till myndighet inom högskoleorganisationen
31	Statsbidrag till sjuksköterskeutbildning (1977:397, senast ändrad 1978:497) SÖ meddelar föreskrifter 146,9 Mkr	Schablonbidrag	Förordning Beslut om organisation av SÖ/UHÄ	Rekvireras efter varje termins slut hos SÖ, som utbetalar bidraget	A Bidragsadministrationen överflyttas till myndighet inom högskoleorganisationen

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
32	Statsbidrag till kostnader för SYO vid sjuksköterskeutbildning (1977:398) SÖ meddelar föreskrifter 485 000 kr	Kostnader	Regleringsbrev	Fördelas och utbetalas av SÖ efter rekvisition	
33	Statsbidrag till kostnader för linjenämnd för kommunal högskoleutb (1978:499) SÖ meddelar föreskrifter 1,7 Mkr	Kostnader	Regleringsbrev	Fördelas och utbetalas av SÖ efter rekvisition	A Bidragsadministrationen överflyttas till myndighet inom högskoleorganisationen
34	Bidrag till arbetsavlastning vid skolledarutbildning (Regl brev)	Nedsatt usk eller annat arbete	Avtal	Rekv på samma sätt som gäller lönekostn vid resp skola	
35	Statsbidrag för vik vid personallagsutbildning (Regl brev)	Vikariekostnader	Regleringsbrev Fördelning av SÖ	Rekvireras av kommun hos FBA Utbetalas av Lst	
36	Statsbidrag för vik vid arbetslivsorientering (Regl brev)	Vikariekostnader	Regleringsbrev Fördelas av SÖ Ln beslutar om personer	För grundskolan rekv stbr hos Ln Lst utbetalar För gymnasieskolan rekv stbr i samband med övriga avlöningskostnader	
37	Statsbidrag vid viss hemspråkslärarutbildning Regl brev (Förordning 1979-06-07)	Lönekostnad, 75 % Vik kostn	Regleringsbrev Förordning	Rekv hos Ln Utbetalas av SÖ	

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
38	Bidrag till Bergsskolan (Förordning 1977-06-09 senast ändrad 1979-12-20) 2,0 Mkr	Lönebidrag, kostnad Viss annan personal Sociala avg, %	Timplan, särskild förordning SÖ med stöd därav	Rekv hos SÖ SÖ utbetalar efter granskning	
39	Bidrag till vissa enskilda skolor, nuvarande – Estniska skolor – Kristofferskolan – Hillelskolan 6,5 Mkr	Lärarlöner Sociala avgifter	Ansökan via SÖ till regeringen i samband med statsbudgeten Timplan	Hos SÖ före 1/9 efter lå Granskning sker Förskott utgår	
40	Bidrag till driften av riksinternatskolor (1970:333, senast ändrad 1978:529) 11,3 Mkr	Lärarlöner, kostnader Viss annan personal som för gymnasieskolan, schablon/klass Viss internatpersonal, kostnad Sociala avg, % Kostn för skolmåltid m m	Timplan Stbrf	Löner till lärare rekvireras hos SÖ varje månad För viss annan personal före 1/11 hos SÖ Vissa bidrag rekv hos SÖ före 1/9 efter lå För viss internatpersonal utbetalar SÖ bidrag utan rekv varje halvår	
41	Bidrag till driften av vissa privatskolor (1964:137, senast ändrad 1977:240) (1967:270, senast ändrad 1979:302) 18,3 Mkr	Avlöningsbidrag för timplanebunden undervisning, stödundervisning, specialundervisning, särskild undervisning m m, % ATP-avg, % Vissa hälsovårdskostn Vissa resekostn	Beslut av regeringen Timplan Privatskoleförordn (1967:270)	Rekv hos SÖ före 1/9 efter lå Granskning sker Förskott utgår	
42	Särskild ersättning för vissa timlärarkostnader vid vissa privatskolor (Ämb skr 1966-04-15)	Ers för nedatt usk och för viss lärarutbildning	Ämb skr	Rekv hos SÖ i samma ordning som stbr i övrigt för privatskolor	

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
43	Statsbidrag till hälsovård vid privatskola (Kbr 1967-06-19)	Avl till skolsköterska	Kbr	Rekv hos SÖ i samma ordning som i övrigt för privatskolor	
44	Bidrag till driften av enskild yrkesutbildning (1971:342, senast ändrad 1979:329) 28,5 Mkr	A-skolor: Lärarlön, normalkostn Särsk kostn Deltidskurs per lektion Särskilt tillägg Föreläsare	Beslut om A- el B-skola fattas av SÖ Läroplan, förordn (1971:342) Ansökan om storlek samt av extra bidrag till SÖ för beslut av regeringen	Rekv hos SÖ senast 31/10 efter lå Granskning sker före utbetalning Förskott utgår utan rekv	A Förenklad administration betr företagsskola
		B-skola som är företagsskola: schablonbelopp	Beslut om B-skola som är företagsskola fattas av SÖ Förordning (1971:342) om bidrag. Ansökan till Ln som beslutar SÖ fattar def beslut		
		B-skola som ej är företagsskola: Normallärarlön, 78 % Extra statsbidrag (ev) Föreläsare Deltidskurs per lektion	Beslut om B-skola fattas av SÖ Läroplan, förordning (1971:342) Ansökan om storlek samt av extra bidrag till SÖ för beslut. Ev beslut av regeringen.	Rekv hos SÖ Granskning sker före utbetalning Förskott utgår utan rekv	
		Vissa B-skolor som ej är företagsskolor: Statsbidrag som regeringen meddelar särskilt	Regeringen	SÖ utbetalar	

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
45	Lärlingsutbildning hos hantverksmästare (Kbr 1959-05-28, senast ändrad 1979-08-23) Administrationen skall överflyttas på kommunerna 7,5 Mkr	Grundbidrag, schablon kurstillägg, schablon Ersättning till lärlingsombud inkl ev reseersättning och traktamente	Kbr 59-05-28 jämte beslut av SÖ Intyg från ombud	Grundbidrag utbetalas av SÖ i två el tre omgångar Tilläggsbidrag utbetalas efter särskild ansökan av SÖ Utbetalas av SÖ	
46	Bidrag till kostnader för granskning av gesällprov 44 000 kr		Regleringsbrev	Utbetalas av SÖ till SHIO för fördelning	
47	Statsbidrag till enskild sjuksköterskeutbildning (1977:396)		Regeringen bestämmer från fall till fall	SÖ utbetalar	A Adm av samma myndighet som komm högskoleutb
48	Bidrag till driften av folkhögskolor (1977:551, senast ändrad 1979:715) SÖ utfärdar föreskrifter och anvisningar 299,0 Mkr	Allmänt bidrag (lärarlön samt sociala avg) Tilläggsbidrag	Förordning SÖ:s medgivande	Ansökan till SÖ senast 30/9 efter lå SÖ beslutar efter granskning och utbetalar Förskott utgår	
49	Bidrag till studiecirkelverksamhet (1963:463, senast ändrad 1979:722) SÖ utfärdar anvisningar 732,3 Mkr	Ledare- och materialbidrag Resebidrag i vissa fall Tilläggsbidr, schablon Expertmedverkan	Förordningen 1963:463 SÖ:s anvisningar	Rekv utbetalas efter viss granskning av SÖ Förskott utgår	
50	Bidrag till arbetsgivaravgift för studiecirkelverksamhet Förordn 1977-06-09 1976-01-22	Arbetsgivaravg, 75 % el i vissa fall 100 % av bidragsunderlag	Förordningarna	Rekv hos SÖ senast i okt Utbetalas av SÖ	

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
51	Bidrag till studieförbund Rskr 1963:190 28,9 Mkr	Organisationskostnader Pedagogisk verksamhet Särsk bidr för sjömän Särsk belopp för t ex handikappverksamhet Uppsökande verksamhet	Anordnade statsbidragsber timmar m m	SÖ fördelar och utbetalar	
52	Bidrag till löntagarorg. centr. kursverksamhet (1970:272, senast ändrad 1979:447) SÖ meddelar föreskrifter 26,3 Mkr	Kostnad för – undervisning – resor, kost och logi	Förordning Ansökan till SÖ före resp budgetår	Rekv hos SÖ senast 15/4 och 15/10 Utbetalas av SÖ efter granskning	
53	Bidrag till vissa organisationers centrala kursverksamhet (1970:272, senast ändrad 1979:447) SÖ meddelar föreskrifter 850 000 kr	Kostnad för – undervisning – resor, kost och logi	Förordning Ansökan till SÖ före resp budgetår	Rekv hos SÖ senast 15/4 och 15/10 Utbetalas av SÖ efter granskning	
54	Bidrag till undervisning i svenska språket m m för invandrare (Kbr 1973-05-25, senast ändrad 1979-06-21) 90,0 Mkr	Ers för studietim inkl ledare, mtrl, lokaler, sociala avg m m Uppsökande verksamhet och barntillsyn	Kbr 1973-05-25	Rekv utbetalas av SÖ efter viss granskning	
55	Bidrag till särskilda vuxenutbildningsåtgärder 349 000 kr	Kurs och konf verksamhet Försöksverksamhet m m inom folkbildn arbetet Föreningen Nordens institut Hermods skola	Regleringsbrev	Rekv hos SÖ Utbetalas av SÖ	

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
56	Bidrag till kontakttolkutbildning (1977:461, förordn 1978-06-29, ändrad 1979-05-03) SÖ utfärdar föreskrifter 7,2 Mkr	Studietimmebidrag Särskilt stbr i vissa fall Handledarutbildning Studiematrl m m Studiesocialt stöd m m Sociala avg, %	Förordning SÖ	SÖ utbetalar	C Bidraget inordnas i bidrag till studieförbund- resp folkhögskolor
57	Litteraturstöd Regleringsbrev 1,3 Mkr		Regleringsbrev	Rekv hos SÖ Utbetalas av SÖ	A Viss förenklad redovisningsskyldighet
58	Bidrag till Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning Regl brev 1,7 Mkr	Bidrag	Regleringsbrev	Rekv hos SÖ Utbetalas av SÖ Redogörelse- och redovisningsskyldighet	,,
59	Bidrag till vissa elev- och föräldraorganisationer 830 000 kr		Regleringsbrev	Rekv hos SÖ Utbetalas av SÖ	,,
60	Mångfaldigande av konstnärliga och litterära verk 1,8 Mkr	Kopiering	Avtal Regleringsbrev	Rekv hos SÖ Utbetalas av SÖ Redovisningsskyldighet	
61	Internationellt- kulturellt samarbete 400 000 kr		Regleringsbrev	Rekv hos SÖ	A Viss förenklad redovisningsskyldighet

Nr	Bidragsslag och bestämmelser	Huvudsakligt innehåll, bidragsdestination	Resurstilldelning/statsbidragsgrund	Rekvisition, granskning, utbetalning	Kommitténs förslag
62	Bidrag till vissa bilaterala nordiska projekt 2,4 Mkr	Lärarutbyte Studieutbytesresor Stipendier Vissa kurser i svenska och finska Tornedalens Folkhögskola Föreningen Nordens Folkhögskola	Regleringsbrev	Rekv hos SÖ	A Viss förenklad redovisningsskyldighet
63	Organisationsstöd 11,2 Mkr	Vissa nykterhetsorganisationer Instruktionsverksamhet	Regleringsbrev	Rekv hos SÖ	”
64	Bidrag för uppsökande verksamhet 500 000 kr		Regleringsbrev	Rekv hos SÖ	
65	Särskilt löneanslag (SLA) för lärare med partiell tjänstebefrielse ca 25 Mkr	Detta anslag disponeras av SAMN. Statsbidrag utgår till skolhuvudman för de lärare som av SAMN beviljats partiell arbetsbefrielse; för grundskolan dock inte för de första sex kalendermånaderna.			
66	Statsbidrag till vissa kostnader för särskilda ordinarie tjänster Förordning 1979-05-31, 1979-06-21	Merkostnad för lärarlön och för lägre usk samt för vissa sociala avg	Förordning	Rekv hos Ln enl reglerna för grundsk	

Anslag för budgetåret 1977/78 avseende statsbidrag till institutioner, föreningar eller enskilda personer samt de arbetsenheter inom SÖ som svarar för ifrågavarande verksamhet

Anslag	Belopp	Redovisning/ Redogörelse	Fackenhet
IX B 7. Bidrag till de handikappades kulturella verksamhet			
1. Bidrag till Synskadades riksförbunds bibliotek	10 400 000	Redovisning	V 1
6. Teaterverksamhet för döva och hörselskadade	1 000 000	Redovisning	V 1
IX B 65. Bidrag till centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning			
2. Bidrag till centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning	1 321 000	Redog Redov	V 1
IX C 5. Bidrag till vissa elev- och föräldraorganisationer			
1. Bidrag till Sveriges elevers centralorganisation (SECO)	255 000	Redovisning	S 6
2. Bidrag till Sveriges folkhögskolelevers förbund (SFEF)	138 000	Redovisning	S 6
3. Bidrag till Elevförbundet	272 000	Redovisning	S 6
4. Bidrag till Sjöbefälsskolornas elevorganisation (SELO)	25 000	Redovisning	S 6
5. Bidrag till Riksförbundet Hem och Skola	445 000	Redovisning	S 6
6. Bidrag till till Riksförbundet Döva och hörselskadade barns målsmän	32 000	Redovisning	S 6
7. Bidrag till föräldraföreningen vid Ekeskolan	18 000	Redovisning	S 6
8. Till regeringens disposition	25 000	Redovisning	S 6
IX C 9. Mångfaldigande av litterära och konstnärliga verk inom utbildningsväsendet	1 325 000	Redovisning	L 3:2
IX C 11. Bidrag till driften av grundskolor m m			
4. Bidrag till estniska grundskolor	941 000	Redovisning	P 2
5. Bidrag till Kristofferskolan i Stockholm	3 779 000	Redovisning	P 2
6. Bidrag till Hillelskolan i Stockholm	853 000	Redovisning	P 2
IX D 10. Lokala och individuella linjer och enstaka kurser			
1. c) Statsbidrag till Socialpedagogiska institutet i Stockholm (Sociala barna- och ungdomsvårdsseminariet)	735 000	Redovisning	P 2

Anslag	Belopp	Redovisning/ Redogörelse	Fackenhet
IX E 7. Bidrag till studieförbund			
2. Bidrag till studieförbundens pedagogiska verksamhet	12 900 000	Redogörelse	V 1
IX G 1. Kulturellt utbyte med utlandet			
2. Centralnämnden för skolungdomsutbytet med utlandet	1 000	Redovisn granskas av RRV	A 2:3
3. Svenskt deltagande i europeiska skoldagen Föreningen lärare i samhällskunskap	17 000	Redovisning	A 2:3
IX G 8. Bidrag till vissa bilaterala nordiska projekt m m			
1. Svenska föreningen Norden			
b) Nordisk lektoratsverksamhet	230 000	Redovisning	A 2:3
c) Lärarutbyte mellan de nordiska länderna	50 000	Redovisning	L 2
d) Nordiska studieutbytesresor för skolungdom	95 000	Redovisning	A 2:3
e) Stipendier till svenska gymnasieskoleelever för studieresor i Norden	70 000	Redovisning	A 2:3
2. Vuxenundervisning i svenska och finska			
a) Kurser i finska och svenska. Norrbottenskretsen av föreningen Norden	170 000	Redovisning	A 2:3
b) Kurser i svenska för finländska lärare	20 000	Redovisning	L 2
3. Föreningen Nordisk folkhögskola i Genève	90 000	Redovisning	A 2:3

Statens offentliga utredningar 1980

Kronologisk förteckning

1. Fjorton dagars fängelse. Ju.
2. Skolforskning och skolutveckling. U.
3. Lärare i högskolan. U.
4. Preskriptionshinder vid skattebrott. B.
5. Förenklad skoladministration. U.

KUNGL. BIBL.
1980-03-20
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1980

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Fjorton dagars fängelse. [1]

Budgetdepartementet
Preskriptionshinder vid skattebrott. [4]

Utbildningsdepartementet
Skolforskning och skolutveckling. [2]
Lärare i högskolan. [3]
Förenklad skoladministration. [5]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1980-03-20
STOCKHOLM

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-05138-9
ISSN 0375-250X