

Regeringens proposition

1989/90: 41

om kommunalt huvudmannskap
för lärare, skolledare, biträdande skolledare
och syofunktionärer



Prop.
1989/90: 41

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 oktober 1989.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Göran Persson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för tjänster som lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer vid grundskolan, gymnasieskolan, kommunala vuxenutbildningen, grundutbildningen för vuxna, skolväsendet i kommun, särskolan, vuxenutbildningen för psykiskt utvecklingsstörda, privatskola som avses i privatskoleförordningen (1967:270), riksinternatskolor och Bergsskolan i Filipstad skall upphöra med utgången av år 1990.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 oktober 1989

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden S. Andersson, Göransson, Gradin, Hellström, Johansson, Hulterström, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson

Föredragande: statsrådet Persson

Proposition om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer

1 Inledning

Lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer inom det primär- och landstingskommunala skolväsendet har tjänster där avlösningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Därmed följer enligt 2 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning att dessa tjänster är statligt reglerade. För denna personal gäller s. k. dubbelt huvudmannaskap. Innebörden av detta är att de är anställda av kommunerna medan staten med stöd av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. — den s. k. ställföreträdarlagen — och ett särskilt riksdagsbeslut (prop. 1967:131, SU 134, rskr. 327) förhandlar och sluter avtal om deras avlösningsförmåner och övriga anställningsvillkor.

Staten utfärdar också vissa föreskrifter om deras anställningar. För övriga anställda i skolan svarar kommunerna ensamma för denna uppgift liksom för förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor.

I fortsättningen används benämningen skolledare också för biträdande skolledare.

Arbetsgivaransvaret för lärar-, skolledar- och syopersonalen är således inte entydigt samlat hos vare sig stat eller kommun, utan är delat mellan dem.

Frågan om det dubbla huvudmannaskapet — eller närmare bestämt frågan om en övergång till ett samlat kommunalt arbetsgivaransvar för all personal i skolan — har diskuterats under lång tid. Ett renodlat kommunalt arbetsgivaransvar inom skolan skulle innebära att kommunerna ensamma fick ansvaret för frågor om löne- och anställningsvillkor också för lärare, skolledare och syofunktionärer.

Från många olika håll, bl. a. kommunalt, har hävdats att det nuvarande delade arbetsgivaransvaret utgör ett direkt hinder för kommunerna att föra en samlad personalpolitik och innebär att ingen — varken stat eller

kommun – tar ansvaret fullt ut för skolan och dess verksamhet. Detta drabbar på ett negativt sätt både skolans verksamhet och de anställda. Dessutom medför det ett omfattande administrativt merarbete för kommunerna eftersom de t. ex. till följd av olika kollektivavtal tvingas arbeta med dubbla administrativa system, ett för personal med statligt reglerade tjänster och ett annat för övrig, kommunalt anställd, personal.

De olika lärar- och skollärdarförbunden har hittills varit negativa till ett förändrat huvudmannaskap. De har ansett att den statliga regleringen utgör en garanti för skolans likvärdighet i olika delar av landet och mot kommunalt godtycke och olikhet. Denna inställning från de fackliga organisationernas sida har varit ett viktigt skäl till att några förändringar i huvudmannaskapsfrågan inte skett tidigare. I anslutning till årets avtalsrörelse inom det statliga området har det tagits upp en diskussion om det dubbla huvudmannaskapet. Frågan om förändringar i huvudmannaskapet för skolans personal kan emellertid inte lösas i avtalsrörelsen, utan är en fråga som det ankommer på riksdagen att besluta om.

Huvudmannaskapsfrågan har under de senaste decennierna varit föremål för överväganden inom flera offentliga utredningar. Den har också vid flera tillfällen behandlats av riksdagen.

Länsskolnämndsutredningen tog i sitt betänkande (SOU 1973:48) Skolans regionala ledning ställning för en utveckling mot ett ökat kommunalt ansvar för skolan. Utifrån denna principiella syn föreslog utredningen att samtliga lärar- och skollärdartjänster skulle tillsättas lokalt av skolstyrelserna. Utredningen stannade dock för att tjänsterna tills vidare skulle vara statligt reglerade. Utredningsförslaget överlämnades år 1975 till utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK).

SSK förde i sitt slutbetänkande (SOU 1978:65) Skolan. En ändrad ansvarsfördelning en principiell diskussion om ett vidgat och mer samlat kommunalt inflytande över och ansvar för all skolpersonal. Utgångspunkten för resonemangen var ett fullständigt kommunalt driftansvar för skolan. Från denna utgångspunkt skisserade utredningen en utveckling mot ett helkommunalt huvudmannaskap för all skolpersonal. SSK konstaterade dock att en sådan utveckling måste ske stegvis och under en längre tidsperiod. Utredningen föreslog därför en etapplösning innebärande att alla tjänster inom skolväsendet skulle tillsättas av kommunerna. Vad gäller skolchefstjänsterna föreslog SSK att den statliga regleringen skulle upphöra och att dessa tjänster skulle bli helt kommunala medan tjänsterna som lärare och skollärdare tills vidare skulle förbli statligt reglerade.

Skoladministrativa kommittén (SAK) föreslog i sitt betänkande (SOU 1980:5) Förenklad skoladministration ytterligare decentralisering av personalfrågor till kommunerna, dock ingen kommunalisering utöver den som SSK föreslagit beträffande skolchefstjänsterna.

Med utgångspunkt i utredningsmaterialet från länsskolnämndsutredningen, SSK och SAK samt remissyttranden över dessa lade regeringen i proposition (1980/81:107) om den statliga skoladministrationen m.m. fram förslag som syftade till decentralisering och förenkling av tillsättningen av lärare och skollärdare. Någon kommunalisering av tjänsterna föreslogs dock inte. Däremot föreslogs, med SAK:s förslag som grund, kom-

munal tillsättning av lärartjänsterna samt ökat kommunalt inflytande över fortbildningen av lärare. Riksdagen hade inget att erinra mot detta (UbU 38, rskr. 395).

I propositionen (1983/84:86) om tjänstekonstruktion för studie- och yrkesorientering i skolväsendet m. m. föreslogs att tjänsterna som syofunktionärer skulle vara statligt reglerade fr. o. m. den 1 juli 1984. Riksdagen biföll detta förslag (UbU 13, rskr. 174).

I 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100 bil. 10) föreslogs att den statliga regleringen av skolchefstjänsterna skulle upphöra fr. o. m. den 1 juli 1985. Riksdagen godkände förslaget (UbU 16, rskr. 234).

I propositionen (1988/89:4) om skolans utveckling och styrning – den s. k. styrpropositionen – angav föredragande statsrådet, utifrån ett konstaterande att det finns skäl som talar såväl för som mot en kommunalisering av de statligt reglerade tjänsterna på skolområdet, att han vid den tidpunkten inte var beredd att föreslå någon förändring när det gäller statlig eller kommunal reglering av dessa tjänster. I propositionen föreslogs att samtliga skolledar- samt lektorstjänster fr. o. m. den 1 juli 1989 skulle tillsättas av kommunerna. Riksdagen hade inget att erinra i något av dessa båda avseenden (UbU 7, rskr. 95).

2 Ett samlat kommunalt driftansvar

Min bedömning: En övergång från regelstyrning till målstyrning av skolan underlättas av ett samlat kommunalt driftansvar för skolan.

Skälen för min bedömning: Inom den offentliga sektorn generellt går utvecklingen mot en ökad decentralisering som innebär att ansvaret för verksamheten läggs närmare de enskilda människorna. Kravet på ett ökat medborgerligt inflytande över den offentliga verksamheten är stort. Detta är en naturlig utveckling i ett samhälle där människor är välutbildade. Det är viktigt att skolväsendet deltar i denna allmänna utveckling, både därför att skolväsendet är en stor och viktig del av den totala offentliga verksamheten och därför att skolan har som en huvuduppgift att utbilda medborgarna till att kunna delta i den demokratiska processen. Det är viktigt också för att skolans personal skall kunna få möjligheter att påverka sin arbetssituation. Att kommunerna ges ett ökat ansvar för skolverksamheten bör ses som ett led i en ökad demokratisering av den offentliga sektorn.

Förnyelsen av den offentliga sektorn har också till syfte att skapa bättre förutsättningar för att nå målen i offentlig verksamhet och för ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser. Oklar ansvarsfördelning mellan olika huvudmän är enligt min mening ett hinder för att verksamheten skall kunna utvecklas på ett effektivt sätt.

I propositionen (1988/89:150 bil. 7) med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1989/90, m. m. (kompletteringspropositionen) redovisade jag mitt grundläggande synsätt rörande utvecklingen

inom skolområdet i dessa avseenden och anförde bl. a. att skolpolitiken nu bör inriktas mot ett samlat kommunalt driftansvar för skolan och att detta förutsätter ett helt och odelat kommunalt personalansvar, dvs. en kommunalisering av de statligt reglerade tjänsterna inom skolan. Jag underströk dock att en sådan utveckling självfallet inte får leda till att den över landet likvärdiga utbildningsstandarden äventyras. Innan en kommunalisering kan ske menade jag därför att en analys behövde göras av innebörden i och konsekvenserna av ett slopande av den statliga tjänsteregleringen. Riksdagen hade inget att invända mot mitt resonemang (UbU 32, rskr. 330).

De bedömningar och förslag som jag nu redovisar är ett resultat av det analysarbete som gjorts i utbildningsdepartementet. Som jag utvecklar närmare i det följande innebär det att den statliga regleringen av lärar- och skolledartjänster inte är en förutsättning för en likvärdig skola, utan att likvärdigheten i ett målstyrt skolsystem bättre garanteras av läroplaner, uppföljning och utvärdering, lärarutbildning och fortbildning samt specialdestinerat statsbidrag.

Principerna för en utveckling från en regelstyrd till en målstyrd skola generellt sett har riksdagen tidigare ställt sig bakom genom beslut med anledning av styrpropositionen (prop. 1988/89:4, UbU 7, rskr. 95). Riksdagens ställningstaganden bör ses som riktlinjer för ett fortsatt arbete. Inriktningen för arbetet är att riksdag och regering skall ange målen för skolan och att kommunerna skall ha ett samlat driftansvar. Kommunerna skall ha möjligheter och frihet att välja vägar och medel för att nå de nationella målen. En klarare fördelning av ansvaret för skolan mellan stat och kommun kan härigenom åstadkommas.

Förändringarna i samhället ställer allt större krav på alla medborgare. Grunden för att kunna vara delaktig i denna utveckling läggs i grundskolan och gymnasieskolan och byggs vidare bl. a. genom kommunernas vuxenutbildning. Ett ökat lokalt ansvarstagande är enligt min mening nödvändigt för en fortsatt utveckling av skolväsendet. Vi har en bra skola som hävdar sig väl vid internationella jämförelser. Den är organisatoriskt och geografiskt väl utbyggd och den har en hög och jämn kvalitet. Men den kan och måste utvecklas vidare bl. a. genom ökade möjligheter för lokalt utvecklingsarbete.

Arbetet vid den enskilda skolan, i klassen och i arbetsenheten är viktigt. Det samspel som utvecklas mellan lärare och elever och mellan lärarna inbördes är grundläggande för utvecklingen av en demokratisk skola. En förutsättning för en sådan utveckling är att lärare och elever har ett reellt inflytande över sin arbetssituation. Föräldrarna skall likaså kunna påverka sina barns villkor i skolan.

Engagemanget hos dem som arbetar i skolan är en drivkraft för utvecklingen. Initiativ, entusiasm och uppfinningsrikedom både hos lärare och elever måste tas till vara. Lärarnas möjligheter att inom givna ramar påverka innehåll och arbetssätt i skolan skall vara stora. Härigenom kan lärarnas kompetens tas till vara och deras yrkesroll stärkas och utvecklas. Deras kunskaper och deras erfarenheter av utbildningen i skolan ger dem de bästa förutsättningarna för att också förändra och förbättra verksamheten.

Ett villkor för en utveckling i denna riktning är att besluten och ansvaret för besluten läggs närmare verksamheten. Genom att kommunerna får ett samlat ansvar för driften av skolan ökar möjligheterna till lokala lösningar och prioriteringar. Härigenom blir också möjligheterna större för såväl lärare och skolledare som för elever och föräldrar att, i direkt samspel med de politiskt ansvariga, påverka villkoren i skolan.

Lärare och skolledare skall kunna besluta om och ta ansvar för den dagliga verksamheten i skolan. Ramar för denna verksamhet skall läggas fast genom beslut i demokratisk ordning. Riksdagen och regeringen skall sålunda ange nationella mål för skolans arbete samt de ramar i övrigt som behövs för att garantera en likvärdig utbildning över hela landet. Varje kommun skall ha ansvar för att, utifrån lokala förutsättningar och prioriteringar, ange inriktning och ramar för hur dessa nationella mål skall förverkligas.

Inom regeringskansliet pågår nu ett arbete med att skapa och förbättra förutsättningarna för förändringar i denna riktning. De nationella målen för skolan måste bli tydligare och riksdagens och regeringens styrning mot målen måste förbättras. Arbetet berör utformning av både läroplaner och statsbidrag för skolans verksamhet. Det omfattar förenkling av regelsystem för skolan och metoder för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Det får konsekvenser för utformningen av den statliga skoladministrationen. Förslag till förändringar kommer successivt att läggas fram för riksdagen.

Frågan om hur huvudmannaskapet för lärare skall lösas är av grundläggande betydelse för det fortsatta arbetet. För att skapa en grund för detta ser jag det som önskvärt att riksdagen redan nu tar ställning till det framtida huvudmannaskapet för lärare, skolledare och syofunktionärer. Det ger mig samtidigt tillfälle att något närmare än vad som skedde i kompletteringspropositionen redovisa det omfattande arbete som för närvarande bedrivs i utbildningsdepartementet med riksdagens beslut med anledning av styrpropositionen som grund.

3 Fortsatt likvärdighet i ett målstyrt skolsystem

Min bedömning: En fortsatt statlig reglering av tjänsterna som lärare, skolledare och syofunktionär utgör inte en förutsättning för en över hela landet likvärdig skola, utan denna uppnås genom andra styrmedel t.ex. läroplaner, utvärdering, lärarutbildning och fortbildning, behörighet samt specialdestinerat statsbidrag.

Skälen för min bedömning: Från olika håll har hävdats att den statliga regleringen av lärar- och skolledartjänsterna skulle vara en förutsättning för en över hela landet likvärdig skola. Om så vore fallet skulle det naturligtvis vara en avgörande invändning mot förändringar i detta avseende. Jag vill därför redovisa min grundläggande analys av frågor om

likvärdigheten i skolan och vilka insatser som behövs för att också framöver garantera den.

Ambitionen att skolan skall vara likvärdig i bemärkelsen att den skall ge alla elever en god utbildning oavsett faktorer som bostadsort, ekonomiska förhållanden, kön och social bakgrund är grundläggande i skolpolitiken under efterkrigstiden. Om denna princip har den politiska enigheten varit stor.

Vi har i Sverige nått långt när det gäller att uppnå detta mål. De internationella jämförelser som gjorts visar entydigt att skillnaderna mellan olika skolor när det gäller kunskaper och färdigheter hos eleverna är mindre i Sverige än i något annat jämförbart land.

Det som varit avgörande för att vi i detta avseende lyckats så väl är enligt min mening några olika faktorer. För det första har vi sedan länge haft för hela landet gemensamma läroplaner för resp. skolform. Härigenom har det varit möjligt att garantera en grundläggande mål- och värdegemenskap i arbetet i olika skolor över hela landet. För det andra har lärarutbildningen varit utformad så att den, tillsammans med behörighetsregler för lärartjänster, medfört att vi över hela landet i stort sett haft tillgång till väl utbildade lärare. För det tredje har staten genom betydande statsbidrag till kommunerna för skolan gett förutsättningar för undervisningsinsatser på i huvudsak likvärdig nivå i alla kommuner.

Under några decennier har skolväsendet i Sverige i grunden omorganiserats. Uppbyggnaden av det moderna svenska skolväsendet var inte okontroversiell, utan mötte misstänksamhet och ibland direkt motstånd både från kommuner och inom skolan själv. Utan en stark central styrning av skolan hade det, som redovisades i styrpropositionen, knappast varit möjligt att genomföra dessa stora förändringar av svensk skola. Härigenom har svensk skola kommit att bli organisatoriskt lika i hela landet. Det innebär att skolan inte bara är likvärdig utan i stor utsträckning också likformig i bemärkelsen likadan.

Den hittillsvarande styrningen på skolområdet har dock, även om den i många delar varit framgångsrik, enligt min mening kommit att medföra betydande nackdelar, vilka först på senare år visat sig med full tydlighet.

De stora grundläggande organisatoriska reformerna inom skolområdet är i stort genomförda. Den kvantitativa utbyggnaden är väsentligen slutförd. Även om viktiga förändringar fortfarande kan behöva göras inom de olika skolformerna, kan skolväsendet nu sägas befinna sig i ett skede där kvaliteten kommer i förgrunden framför kvantiteten. Detta ställer andra krav på styrningen. Det som nu behövs är ett styrsystem som kan stimulera till en kontinuerlig förbättring av verksamheten. Det gäller såväl att hitta metoder för att på ett effektivare sätt använda de stora resurser som skolväsendet disponerar över som att genom förändringar i innehåll och arbetssätt hitta vägar att nå ännu längre i måluppfyllelse. Denna typ av utveckling måste i stor utsträckning bygga på lokala initiativ. Den starka centrala regleringen, också av detaljer, har dock medfört ett alltför litet utrymme för sådana initiativ. Kreativitet och nya idéer när det gäller såväl pedagogisk som organisatorisk utveckling har fått svårt att komma fram och slå igenom. Av dessa och andra skäl som närmare har utvecklats i

styrpropositionen ser jag det inte som möjligt att fortsätta att styra skolan på nuvarande sätt.

Att styrningen skall förändras betyder dock självfallet inte att riksdag och regering skulle släppa ambitionen om en för alla elever likvärdig skola.

Det är då viktigt att slå fast att likvärdig inte behöver betyda likformig i betydelsen likadan. Tvärtom menar jag att den strävan efter individualisering, i bemärkelsen anpassning till ytterst varje enskild elev, som utgör en viktig målsättning för skolan, egentligen borde innebära att organisatoriska och andra lösningar skall kunna se olika ut i olika skolor och för olika elever. Först genom att man lokalt kan bedöma och påverka viktiga förhållanden i skolan kan vi få den individualisering som är en förutsättning för en likvärdig skola. Jag kan således inte se en organisatorisk likformighet som ett krav för en fortsatt likvärdig skola.

Den statliga regleringen av tjänster som lärare, skolledare och syofunktionärer har heller inte haft sin grund i syftet att uppnå likvärdighet från målsynpunkt. Enligt min mening har i stället, med utgångspunkt i den tidigare generella regleringen för statsanställda, syftet varit att garantera en likformighet över hela landet för lärarna när det gäller löne- och anställningsvillkor.

Enhetsskolans genomförande under 1960-talet innebar från organisatorisk synpunkt en sammansmältning av folkskolan, de högre kommunala skolorna och den statliga realskolan till en skola — numera grundskolan — med kommunen som huvudman. Vid de två förstnämnda skolformerna var lärarna kommunalt anställda medan de vid den tredje hade anställning som statstjänstemän.

När tjänsteregleringen för enhetsskolans lärare skulle bestämmas blev huvudfrågan därför om lärarna skulle ha helt kommunala tjänster eller vara kommunalt anställda med statlig reglering. Inom lärarkåren reagerade man häftigt mot tanken på kommunal reglering och från realskolelärares sida motsatte man sig bestämt att en sådan reglering skulle komma till stånd. Man ville inte förlora sin ställning som statstjänsteman, med t. ex. den anställningstrygghet som då följde med den ställningen.

Lösningen blev en kompromiss innebärande att alla lärare fick statligt reglerade tjänster. Skälet för den statliga tjänsteregleringen var således inte att den skulle stå som garant för upprätthållandet av en nationell, likvärdig skola, utan var en lösning för att tillmötesgå en oro bland lärarna.

Den statliga regleringen av tjänsterna har kommit till uttryck i så omfattande regler och avtal att dessa säkerligen är ett av de starkaste skälen till att skolan i så hög grad anses vara regelstyrd.

Mot bakgrund av vad jag nu har redovisat ser jag för min del inte en fortsatt statlig reglering av dessa tjänster som en förutsättning för en likvärdig skola inför de förändringar av skolans styrning som jag redovisat i det föregående. I stället ser jag några andra områden som centrala i ett förändrat styrsystem för att likvärdigheten skall kunna bevaras för skolan.

För det första är det nödvändigt att läroplanerna tydligare än i dag anger vilka mål som skall gälla för resp. skolform. Skolans mål måste således även i fortsättningen vara en nationell angelägenhet och inte något som

skall beslutas lokalt. De nuvarande läroplanerna för de olika skolformerna måste utformas så att de får en direkt påverkan på arbetet i skolan.

Inom utbildningsdepartementet pågår som en del av det totala förändringsarbetet en analys av hur en läroplan skall vara utformad för att kunna fungera som styrinstrument i en decentraliserad och målstyrd skola. Genom att uttrycka mål för skolan så entydigt som möjligt, liksom genom att vara tydlig i prioriteringarna mellan motstridiga ambitioner, bör skolans måldokument kunna få en mer direkt styrande funktion för skolarbetet. Jag räknar med att det arbete som nu pågår till att börja med skall kunna påverka den nya läroplan för gymnasieskolan som för närvarande förbereds.

Forskningen inom skolområdet har visat att utvärderingar många gånger kan ha en väl så stor styrande effekt som de fastställda måldokumenterna. Jag ser därför, för det andra, en betydligt mer genomarbetad utvärdering än i dag, kopplad till mer precisa måldokument, som något av grundstenen i den framtida målstyrningen av skolan. Härigenom kan information och kunskap föras ut till olika nivåer inom skolans organisation för att det skall bli möjligt att bedöma om och i vilken utsträckning skolans övergripande mål uppnås.

Till en sådan verksamhetsmässig utvärdering i förhållande till skolans mål måste också kopplas en utvärdering som avser skolans ekonomi och organisation och som kan ge en bild av de samlade resurser, kommunala såväl som statliga, som avdelas för skolan och hur de används. Först då kan en reell resultatutvärdering ske.

Utvärdering är också en viktig förutsättning för skolans utveckling. Genom en uppföljning av arbetet i klassen och vid den enskilda skolenheten kan man få viktiga incitament för förändringar. Dessa förändringar kan komma till uttryck i arbetsplaner och skolplaner. De kan ligga till grund för politiska beslut i kommunen om t. ex. en förändrad resursfördelning.

Även om uppföljningen således är en viktig stimulans för förändringar på det lokala planet är det väsentligt att den också ger information till den centrala nivån. Där skall den bidra till utvärderingen av de nationella målen och ge underlag för utveckling och förändring av centrala måldokument och andra styrmedel för skolans verksamhet.

Den utvärdering av skolans verksamhet som ägt rum hittills har varit fragmentarisk. Det nationella utvärderingsprogram som skolöverstyrelsen har i uppdrag att utarbeta kan ses som en början till en mera systematisk utvärdering. Tillsammans med det arbete som nu bedrivs i utbildningsdepartementet, där uppföljningen och utvärderingen också kopplas till utformningen av måldokumenterna, läggs enligt min mening en god grund för en målstyrning av skolan på nationell nivå.

För det tredje följer av vad jag nu har sagt att det är viktigt med en väl fungerande organisation för uppföljning och kontroll. En sådan är en viktig förutsättning för att få underlag för utvärderingen och för att följa upp resultaten från den. Ytterst kan det också behövas möjligheter att ingripa med sanktioner om man på lokal nivå bortser från givna mål.

En viktig del av det arbete som nu pågår med att utforma målstyrningen

är att förändra de statliga insatserna på central och regional nivå i enlighet med vad jag nu angivit. En analys av vilka krav som bör ställas på dessa insatser och vilka kompetensbehov som bör tillgodoses pågår således för närvarande i utbildningsdepartementet. Min avsikt är att återkomma till regeringen i dessa frågor.

För att målstyrning av skolan skall kunna fungera på ett bra sätt är det nödvändigt att undervisningen bedrivs av lärare med ett högt professionellt kunnande och ett gemensamt synsätt i grundläggande frågor inom yrket. Då skapas förutsättningar för personalen i skolan att ta till sig de mål som fastställts och avgöra hur dessa skall omsättas i konkret handlande. Det innebär att lärarutbildning och fortbildning blir centrala instrument för en hög och likvärdig kvalitet inom hela skolsystemet. Det behövs enligt min mening också en reglering av behörigheten för lärare och skolledare.

En viktig del av det arbete som krävs för att följa upp riksdagsbesluten med anledning av styrpropositionen är att analysera om lärarutbildningen som den fungerar i dag är tillräckligt effektiv som instrument för att påverka utvecklingen i skolan eller om det behövs förändringar i detta avseende. Utbildningsministern och jag avser att gemensamt genomföra en sådan analys. Utgångspunkten bör därvid vara att lärarutbildningen vid olika högsolor måste vara likvärdig i vissa från skolpolitisk synpunkt viktiga avseenden. Så måste lärarutbildningen t. ex. ge alla lärare en god kunskap om skolans mål och om hur en kontinuerlig utvärdering kan bedrivas på alla nivåer i skolväsendet för att avgöra i vilken utsträckning dessa mål nås. Det finns naturligtvis också behov av en likformighet för lärarutbildningen i sådana avseenden som ämneskombinationer och årskursinriktning för att skolväsendet inte skall sättas i svårigheter vid rekrytering av lärare. Vad jag nu har sagt innebär stora krav på att lärarutbildningen skall medverka i förändringsarbetet på skolområdet. För att ge förutsättningar härför räknar utbildningsministern med att det bl. a. kommer att behövas utbildnings- och andra insatser riktade till dem som arbetar inom lärarutbildningen. Som jag nämnt ser jag det också som viktigt att läraryrket och dess utövning vilar på en god teoretisk grund och på läroplanens pedagogiska grundsyn. Detta förutsätter en koppling mellan lärarutbildning och forskning.

Därmed sammanhänger ytterligare ett antal frågor. Dessa är den pedagogiska uppläggnings och forskningsanknytningen av lärarutbildningen, samt inriktningen av den forskning och det utvecklingsarbete för skolans behov som bedrivs inom skolsektorn. Till dessa spörsmål avser utbildningsministern och jag att återkomma i samband med våra förslag avseende högre utbildning och forskning för treårsperioden 1990/91 – 1992/93.

När det gäller fortbildningen och andra insatser för att öka personalens kompetens ser jag det som ytterst angeläget med en betydande utökning jämfört med i dag. Behovet av en sådan utökning är grundat på flera olika skäl. Ett är den snabba samhällsutvecklingen, en arbetsmarknad med nya mer avancerade kompetenskrav och den ökande utvecklingen av kunskaper och teorier inom olika ämnesområden. Ett annat är att ett samlat lokalt driftansvar för skolan i sig ställer krav på ökad kompetens och ökade kun-

skaper hos all den personal som finns i skolan. Jag menar att vi i framtiden bör urskilja tre olika fortbildningsbehov som måste tillgodoses. För det första sådana behov som har sin utgångspunkt i de nationella mål och ambitioner som finns för skolan. För det andra sådana behov som definieras lokalt på kommun och skolenhetsnivå. För det tredje sådana fortbildningsbehov som har sin grund i den enskilde lärarens behov av utveckling.

Det jag nu har redovisat är enligt min mening den egentliga stommen i ett system för mål- och resultatstyrning av skolan. Det innebär att staten anger tydliga och precisa mål för verksamheten, medan kommunerna har ansvaret för att genomföra den. Genom grundutbildning och fortbildning ges skolans personal kompetens att kunna bedöma hur målen skall kunna uppnås, baserat på ett gemensamt synsätt på skolans arbete och dess uppgifter. På central och regional nivå finns en organisation för utvärdering och uppföljning av hur målen nås med möjlighet att ingripa om dessa åsidosätts.

Jag menar att ett styrsystem som det jag nu skisserat bättre än det vi har i dag skulle bidra till att utveckla skolan och till en likvärdig utbildningsstandard. Enligt min mening bör ett styrsystem där man ser innehållet i verksamheten som det centrala – till skillnad från dagens mer regelbaserade styrning som ofta sätter den yttre formen för verksamheten i centrum – till och med kunna leda till en ökad likvärdighet genom att det erbjuder ökade möjligheter att ta hänsyn till lokala och individuella behov och förutsättningar.

Även om jag således har en stark tilltro till ett målstyrt system också från likvärdighetssynpunkt vill jag likväl ta upp ytterligare en viktig förutsättning för en likvärdig skola.

Genom statsbidrag till kommunerna för resp. skolform svarar staten för närmare hälften av den totala skolkostnaden, väsentligen i form av statsbidrag till lärarlöner. Självfallet har det varit av grundläggande betydelse att staten på detta sätt burit en stor del av de totala skolkostnaderna. Som jag anförde i kompletteringspropositionen (prop. 1988/89: 150 bil. 7) är det därför nödvändigt att det utgår specialdestinerat statsbidrag till kommunerna för skolverksamheten av samma storleksordning som i dag. Det måste enligt min mening ta hänsyn till regionala skillnader och andra strukturella faktorer som bidrar till kommuners skiftande behov av resurser för skolverksamheten samt till resursbehovet hos elever med särskilda behov, t. ex. handikappade elever. Jag räknar med att under nästa budgetår återkomma till regeringen med förslag till riksdagen när det gäller statsbidrag till de olika skolformerna.

När det gäller de ekonomiska förhållandena kan det hävdas att de skillnader som finns mellan olika kommuner när det gäller insatser för t. ex. skollokal och läromedel är exempel på bristande likvärdighet inom områden där kommunerna själva har ansvaret. Detta är naturligtvis i sig riktigt. Skillnaderna är betydande mellan olika kommuner när det gäller insatser på dessa områden. Samtidigt är det nuvarande förhållandet en illustration till att det nuvarande oklara ansvarsförhållandet för skolan är olyckligt. Det har kommit att uppfattas som att det helt och hållet är varje

kommuns sak att själv avgöra ambitionsnivån när det t. ex. gäller skollokaler och läromedel. De statliga tillsynsmyndigheterna har heller inte uppfattat att de haft mandat att granska och värdera kommunernas insatser i dessa avseenden, trots att brister när det gäller skollokaler, lärarnas arbetsmiljö i övrigt och läromedel kan vara avgörande för skolans möjligheter att nå de mål som har satts upp för verksamheten. På så sätt har den nuvarande styrningen lett till en situation där verksamheten i vissa avseenden varit hårt styrd i detaljer, medan det i andra, väl så viktiga avseenden, över huvud taget inte förekommit någon granskning.

Jag tror därför att en konsekvent genomförd målstyrning, med en utvärdering i förhållande till målen, som omfattar skolans verksamhet i sin helhet, och som fungerar på det sätt jag har beskrivit, kan leda till mer likvärdiga förutsättningar i de avseenden jag nu berört.

4 Driftansvar förutsätter personalansvar

Mitt förslag: Den statliga regleringen av tjänsterna som lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionär vid grundskolan, gymnasieskolan, kommunala vuxenutbildningen, grundutbildningen för vuxna, vuxenutbildningen för psykiskt utvecklingsstörda, skolväsendet i kommun, särskolan, privatskola som avses i privatskoleförordningen (1967:270), riksinternatskolor och Bergsskolan i Filipstad skall upphöra med utgången av år 1990.

Skälen för mitt förslag: Som jag nu har redovisat kräver enligt min mening ett samlat kommunalt driftansvar för skolan att kommunerna ges ett ökat ansvar när det gäller den skolpersonal som i dag har statligt reglerade tjänster.

Som jag också tidigare har redovisat ligger arbetsgivaransvaret för skolans personal i dag inte entydigt hos vare sig stat eller kommun. Det finns således inte någon som för lärartjänster m. fl. har ett sammanhållet och totalt arbetsgivaransvar och inte heller någon som har de samlade arbetsgivarbefogenheterna. Resultatet har blivit att ingen upplever sig ha – och därför inte heller anser sig böra ta – det fulla personalansvaret. Detta förhållande är enligt min mening helt oacceptabelt, inte minst från skolpersonalens synpunkt.

Systemet har också medfört en detaljreglering av personalfrågorna där föreskrifter utfärdats från olika håll. Detta har lett till ett komplext och trögt system som skapar svårigheter för hela skolverksamheten.

De praktiska svårigheterna med systemet sammanhänger främst med att skolverksamheten faktiskt inte låter sig indelas i en statlig och en kommunal sektor. Skolans verksamhet är en helhet. För att fungera väl behöver den i grundläggande avseenden enhetliga regler och avtal. Den bristande samordningen mellan de statliga och kommunala avtalsområdena försvårar en rationell personalplanering. Erfarenheten visar också att samverkan

mellan skolan och annan kommunal verksamhet, t. ex. barnomsorg, har försvårats.

Det delade personalansvaret medför således en rad komplikationer i olika avseenden. Även om många av dem möjligen skulle kunna elimineras betydligt även med ett oförändrat delat huvudmannaskap för bl. a. lärarna, är det för mig uppenbart att det delade personalansvaret i praktiken utgör ett hinder för ett samlat kommunalt driftansvar för skolan.

Ett kommunalt driftansvar för skolan förutsätter således enligt min mening att den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för de tjänster som i dag har sådan reglering upphör. Först då blir driftansvaret tydligt.

Jag har tidigare angett hur statens ansvar för skolans övergripande mål och likvärdighet över hela landet skall utformas och garanteras. Med *kommunerna som ensamma arbetsgivare* för all skolpersonal bör huvuddelen av det nuvarande statliga regelverket rörande skolans personal kunna slopas. Kvar bör enbart bli sådana föreskrifter som behövs för att garantera just skolans mål och likvärdighet. Hit hör främst som jag nämnt behörighetsregler för skolans pedagogiskt professionella personal. I detta avseende räknar jag med att regeringen skall återkomma till riksdagen.

Frågor som hänger samman med inrättande och tillsättande av tjänst kommer vid ett kommunalt huvudmannaskap att bli en kommunal angelägenhet. Möjligheten att överklaga beslut i personalärenden genom förvaltningsbesvär bortfaller härigenom vid ett helkommunalt personalansvar. Likaså kommer kommunerna att överta ansvaret för förhandlingsverksamheten från staten, Ställföreträdarlagen och 1967 års inledningsvis omnämnda riksdagsbeslut skall således enligt min mening inte längre tillämpas på lärare, skolledare och syofunktionärer vid grundskolan, gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning, grundutbildning för vuxna, vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, skolväsendet i kommun och särskolan. Detsamma bör gälla privatskola som avses i privatskoleförordningen (1967:270), riksinternatskolor samt Bergsskolan i Filipstad.

Det kan ju nämligen inte vara rimligt att den statliga regleringen kvarstår för skolor som har privat huvudman när den avskaffas för kommunala skolor. I dessa fall bör det bli styrelsen för resp. skola som övertar det fulla arbetsgivaransvaret. Jag avser att i särskild ordning ta initiativ till överläggningar med *företrädare för de nyssnämnda skolorna*.

För den berörda personalen kommer den ändrade ansvarsfördelningen självfallet att innebära förändringar. Uppenbarligen känner många lärare oro inför dessa. Jag menar att det inte finns anledning härför. Många av de frågor som i dag regleras av staten kommer i stället att hanteras i kollektivavtal. En reglering av vissa grundläggande förhållanden, t. ex. behörighet, bör som jag nämnt likaså finnas kvar. Också läroplanerna med ett till dem kopplat system för uppföljning och utvärdering innebär en garanti i vissa för lärarna grundläggande avseenden.

En fördel för personalen blir att den får en fastare anknytning till den kommun som den är anställd hos. Den enskilde läraren, skolledaren eller syofunktionären kommer automatiskt att omfattas av kommunens personalpolitik och åtgärder. Kommunens ansvar för den personal som nu har

statligt reglerade tjänster blir klart uttalat, vilket inte minst från trygghets- och personalomsorgssynpunkt kommer att ha stor betydelse för den enskilde.

Jag anser att mitt förslag bör genomföras den 1 januari 1991. Förslaget medför, som jag tidigare sagt, att den statliga regleringen av lärar-, skolledar- och syofunktionärstjänsterna upphör och att de blir kommunalt reglerade. Det innebär att kommunerna skall föra över innehavarna av dessa tjänster till motsvarande nya kommunalt reglerade tjänster fr. o. m. detta datum.

Inför överföringen kommer endast de tjänsteinnehavare, som inte frivilligt väljer att övergå till motsvarande kommunal tjänst, att behöva sägas upp från sina statligt reglerade anställningar.

Inom de berörda skolformerna finns det emellertid ett relativt stort antal innehavare av tjänster som har tillsatts med fullmakt, konstitutorial eller förordnande som jämställts med konstitutorial. Sådana tjänsteinnehavare kan inte fräntas sina tjänster genom arbetsgivarens ensidiga beslut annat än i vissa undantagsfall.

Jag förutsätter att de tjänsteinnehavare som har tillsatts med fullmakt, konstitutorial eller förordnande som jämställts med konstitutorial kommer att erbjudas sådan ny kommunal anställning som de skäligen bör kunna godta. Det kan emellertid inte uteslutas att några av dem kommer att vilja ha kvar sina statligt reglerade tjänster. Dessa tjänsteinnehavare bör i så fall vara skyldiga att fortsättningsvis fullgöra sin tjänstgöringsskyldighet genom att utföra de arbetsuppgifter som kommer att ingå i motsvarande nya kommunalt reglerade tjänster. Det bör ankomma på regeringen att utfärda föreskrifter om sådan skyldighet.

Ett genomförande av den föreslagna förändringen beträffande huvudmannaskapet för lärar-, skolledar- och syofunktionärstjänsterna innebär att samtliga personalföreskrifter i skolförordningen (1971:235) och i ett stort antal andra författningar måste ses över. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till erforderliga förändringar i de berörda författningarna, med tillämpning fr. o. m. den 1 januari 1991.

Mina förslag rörande de statligt reglerade tjänsterna i det kommunala skolväsendet bör få konsekvenser också för de statligt reglerade tjänsterna vid folkhögskolorna. Jag räknar med att återkomma till regeringen med förslag till riksdagen sedan frågan behandlats i folkhögskolekommittén.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att
godkänna mitt förslag att avveckla den statliga regleringen av tjänsterna som lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.

6 Beslut

Prop. 1989/90: 41

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

