

Regeringens proposition

1980/81: 107

om den statliga skoladministrationen m. m.

beslutad den 12 februari 1981.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder eller de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

BRITT MOGÅRD

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas den statliga skoladministrationens, dvs. skolöverstyrelsens (SÖ) och länskolnämndernas framtida roll, uppgifter och organisation.

Fördelningen av uppgifter mellan SÖ och länskolnämnderna renodlas. De strategiska uppgifterna samt andra uppgifter av central, riksövergripande karaktär föreslås åvila SÖ. SÖ skall främst ansvara för övergripande och långsiktiga uppgifter såsom planering, forskning, utvecklingsarbete av generell karaktär samt utvärdering. SÖ:s uppgift att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av beslut inom skolväsendets område betonas. Den operativa verksamheten föreslås så långt möjligt ligga på länskolnämnderna. Varje länskolnämnd föreslås få ansvaret för utveckling, samordning, planering och tillsyn av skolväsendet i sitt län.

SÖ skall vara central förvaltningsmyndighet för ärenden om utbildning med undantag av högskoleutbildning. Vissa delar av det centrala tillsynsansvaret för den kommunala högskoleutbildningen föreslås dock av praktiska skäl ligga kvar på SÖ.

Förslag läggs också fram om decentralisering och förenklingar inom det skoladministrativa området. Nuvarande bestämmelser om statlig lokalbehovsprövning och skissritningsgranskning beträffande skolbyggnader föreslås upphöra. Vidare föreslås att de årliga besluten om gymnasieskolans organisation decentraliseras liksom skolchefs- och skolledartillsättningar. Systemet med ordinarie tjänster som lärare föreslås bli avvecklat. En förenklad instansordning för besvär över beslut av skolmyndighet föreslås.

Inom SÖ föreslås finnas fyra avdelningar – en för den obligatoriska utbildningen, en för gymnasieskolutbildningen, en för vuxenutbildningen samt en för administrativa frågor. Ett planeringssekretariat föreslås bli inrättat för att bl. a. samordna arbetet med anslagsframställning, verksamhetsplanering samt planering på lång sikt. I verksstyrelsen föreslås ingå företrädare för de politiska partierna. Ett centralt planeringsråd för samverkan mellan skola och arbetsliv föreslås bli inrättad. Antalet tjänster vid SÖ föreslås minskas från 654 till högst ca 450.

Varje länskolnämnd föreslås få stor frihet att utforma sin egen organisation inom ramen för en för samtliga nämnder gemensam grundstruktur. Under en lekmananämnd och en chef för nämndens kansli föreslås länskolnämnderna ha en skolinspektör för vart och ett av två ansvarsområden – obligatorisk utbildning resp. frivillig utbildning. Länskolnämndernas nya organisation föreslås genomföras i huvudsak inom ramen för oförändrat antal tjänster.

En enhetlig tjänsteorganisation för i huvudsak pedagogiska arbetsuppgifter inom den statliga skoladministrationen föreslås bli införd.

Den statliga skoladministrationens nya organisation föreslås träda i kraft den 1 juli 1982. De föreslagna personalförändringarna förutsätts kunna vara genomförda den 30 juni 1985 och ske i takt med naturlig avgång och genom omplaceringar.

En särskild organisationskommitté ges i uppdrag att lämna förslag om detaljutformningen av den nya organisationen.

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-02-12

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Danell, Petri, Eliasson

Föredragande: statsrådet Mogård

Proposition om den statliga skoladministrationen m. m.

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för utbildningsdepartementet den 8 september 1972 en kommitté (U 1972:08) med uppgift att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m. m. Kommittén antog namnet utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK). Utredningen överlämnade i oktober 1978 sitt betänkande (SOU 1978:65) Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.

SSK:s uppdrag, som från början omfattade en total översyn av ansvarsfördelningen på skolans område, kom framför allt på grund av den pågående reformverksamheten att successivt begränsas. SSK:s betänkande är i första hand inriktat på grundskolan och innehåller i stort principer och riktlinjer för en fortlöpande decentralisering främst i vad avser pedagogiskt-organisatoriska frågor samt utvecklingen av statsbidragssystemet. Några åtgärder med anledning av SSK:s förslag i dessa delar är inte nu erforderliga. Däremot behandlar jag i denna proposition SSK:s förslag när det gäller skolväsendets personal. Kommitténs förslag i vad avser inriktningen av det fortsatta decentraliseringsarbetet på utbildningsområdet samt konsekvenser för den statliga skoladministrationen får sin behandling i anslutning till mina förslag i det följande med anledning av skoladministrativa kommitténs betänkande. En sammanfattning av SSK:s förslag i vad avser avsnitten En ändrad ansvarsfördelning, Skolans personal, Kommunal skoladministration och Statlig skoladministration bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över SSK:s betänkande avgetts av socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens arbetsgivarverk (SAV), dåvarande statens personalnämnd, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), SÖ, länskolnämnderna i Stockholms, Uppsala, Söderman-

lands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus, Blekinge, Skaraborgs, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län, elevvårdskommittén (U 1978:06), integrationsutredningen (U 1978:07), decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01), statskontrollkommittén (Kn 1976:06), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Centerns kvinnoförbund, Moderata ungdomsförbundet, Folkpartiets ungdomsförbund, Riksförbundet Hem och Skola (RHS) och Handikappförbundets centralkommitté (HCK).

Yttranden från följande kommuner och landsting har fogats till resp. länskolnämnds yttrande: Stockholms, Håbo, Östhammars, Uppsala, Eskilstuna, Flens, Katrineholms, Nyköpings, Oxelösunds, Strängnäs, Vingåkers, Linköpings, Mjölby, Ödeshögs, Eksjö, Jönköpings, Nässjö, Vaggeryds, Värnamo, Lessebo, Ljungby, Markaryds, Växjö, Hultsfreds, Västerviks, Vimmerby, Nybro, Kalmar, Borgholms, Karlshamns, Karlskrona, Olofströms, Sölvesborgs, Osby, Kristianstads, Örkelljunga, Hässleholms, Bjuvs, Landskrona, Lunds, Malmö, Sjöbo, Svalövs, Ystads, Burlövs, Falkenbergs, Halmstads, Hylte, Kungsbacka, Göteborgs, Kungälv, Sotenäs, Uddevalla, Öckerö, Alingsås, Borås, Färgelanda, Marks, Trollhättans, Ulricehamns, Vårgårda, Skara, Götene, Tingsryds, Mullsjö, Vara, Skövde, Tidaholms, Arvika, Filipstads, Torsby, Årjängs, Säffle, Karlstads, Karlskoga, Askersunds, Örebro, Hällefors, Arboga, Fagersta, Hallstahammars, Surahammars, Västerås, Falu, Avesta, Vansbro, Ludvika, Mora, Bollnäs, Sandvikens, Sundsvalls, Örnsköldsviks, Kramfors, Sollefteå, Skellefteå, Umeå, Vilhelmina, Arjeplogs, Haparanda, Piteå, Luleå, Pajala och Kiruna kommuner samt landstingen i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Norrbottens län.

Därjämte har yttranden kommit in från Skurups, Strömsunds, Södertälje, Ragunda, Smedjebackens, Kinda, Emmaboda, Åre, Vännäs, Ängelholms och Gullspångs kommuner. Hörselfrämjandets Riksförbund, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS), länsavdelningarna av Svenska kommunförbundet i Kalmar och Skaraborgs län samt BD-kretsen av Sveriges Lärarförbund.

En sammanställning av remissyttrandena över SSK:s betänkande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade dåvarande statsrådet

Rodhe den 7 december 1978 en kommitté (U 1978:17) för att göra en översyn av den statliga skoladministrationen. Kommittén antog namnet skoladministrativa kommittén (SAK).

Enligt sina direktiv (dir. 1978:99) hade kommittén i uppdrag att mot bakgrund av utvecklingen inom SÖ:s verksamhetsområde och samhället i övrigt göra en översyn av bl. a. SÖ:s, länskolnämndernas och fortbildningsavdelningarnas arbetsuppgifter och organisation. I syfte att så långt möjligt befria den statliga skoladministrationen från löpande, förvaltningsmässiga och kontrollerande uppgifter hade kommittén också att överväga olika möjligheter att decentralisera befogenheter och ansvar till kommunerna i skilda utbildningsfrågor. Översynsarbetet skulle inriktas på att åstadkomma en minskning av den totala statliga skoladministrationen.

SAK överlämnade i mars 1980 sitt betänkande (SOU 1980:5) *Förenklad skoladministration – principer för ny organisation. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 3.*

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av socialstyrelsen, statens handikappråd, statistiska centralbyrån (SCB), statskontoret, RRV, SAV, statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN), statens institut för personaladministration och personalutbildning (SIPU), UHÄ, centrala studie-stödsnämnden (CSN), SÖ, statens institut för läromedelsinformation (SIL), statens kulturråd, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), länskolnämnderna i Stockholm, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, länsstyrelserna i Stockholm, Östergötlands, Jönköpings, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län, utredningen om läromedelsmarknaden (ULÄ, U 1976:04), kommittén om kommunal vuxenutbildning (komvux-utredningen, U 1978:04), elevvårdskommittén, integrationsutredningen, huvudmannaskapskommittén (U 1978:16), skolförfattningsutredningen (U 1979:12), kommittén angående skolor med enskild huvudman (U 1979:13), kommunalbesvärskommittén (Kn 1977:05), kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, SACO/SR, TCO, SAF, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Elevförbundet, Sveriges elevers centralorganisation (SECO), RHS, HCK, De handikappades riksförbund (DHR), Sveriges folkhögskolelevers förbund (SFEF), Samarbetsorganisationen för Sveriges Vuxenstuderande (SOS-VUX), Folkbildningsförbundet, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation - Familjeföretagen (SHIO), Studieförbundet Vuxenskolan, Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV) och Centerns ungdomsförbund, Stockholms, Göteborgs, Malmö, Uppsala, Norrköpings, Linköpings, Västerås, Botkyrka, Järfälla, Solna, Nynäshamns, Eskilstuna, Mjölby,

Gnosjö, Lessebo, Nybro, Emmaboda, Kristianstads, Lunds, Ystads, Halmstads, Borås, Trollhättans, Vara, Karlstads, Arvika, Torsby, Örebro, Nora, Köpings, Falu, Borlänge, Gävle, Ljusdals, Sundsvalls, Örnsköldsviks, Östersunds, Umeå, Skellefteå, Vilhelmina, Luleå, Pajala och Kiruna kommuner, landstingen i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Yttranden har dessutom kommit in från skolstyrelsen i Kalmar, Lantbrukets Yrkesnämnd, Skogsbrukets Yrkesnämnd, Trädgårdsnäringens Yrkesnämnd, Svenska Hemslojdsföreningarnas Riksförbund (SHR), Hörselförbundet, TCO-S Västerbotten, Sveriges skoladministrativa förening och Statens skolinspektörers förening.

UHÄ har bifogat yttranden från samtliga regionstyrelser. LO har bifogat yttrande från Statsanställdas förbund (SF). Länskolnämnden i Gotlands län har bifogat yttrande från Gotlands kommun.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Jag har tidigare denna dag föreslagit regeringen att lägga fram proposition om skolforskning och personalutveckling med anledning av bl. a. förslag från skolforskningskommittén (U 1978:09) i betänkandet (SOU 1980:2) Skolforskning och skolutveckling. Jag tar dock här ställning till vissa organisatoriska och personella konsekvenser för den statliga skoladministrationen av de förslag om forskning och personalutveckling jag har lagt i den nämnda propositionen.

Chefen för utbildningsdepartementet har i budgetpropositionen 1981 anmält sin avsikt att senare föreslå regeringen att under våren 1981 lägga fram en proposition om folkbildning m. m. Bl. a. kommer där vissa förslag från 1975 års folkbildningsutredning (U 1975:19) och från komvux-utredningen (U 1978:04) att behandlas, vilka har viss betydelse för organisationen av den statliga skoladministrationen.

2 Föredragandens överväganden

Mina överväganden och förslag i det följande avser i första hand ungdomsskolan. I tillämpliga delar avser de dock även särskolan, den kommunala och statliga vuxenutbildningen, grundutbildningen för vuxna, folkhögskolan och folkbildningen samt arbetsmarknadsutbildningen, dvs. all utbildning som f. n. befinner sig inom SÖ:s ansvarsområde.

För tydlighetens skull vill jag nämna att jag med kommun och skolstyrelse i förekommande fall avser även landstingskommun och utbildningsnämnd. Med skolan avser jag i denna proposition i huvudsak grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, kommunal och statlig vuxenutbildning samt grundutbildning för vuxna.

För överblickens och sammanhangets skull redovisas i anslutning till de förslag som tas upp till behandling även vissa förslag som inte fordrar beslut av riksdagen.

Jag har samrått med cheferna för utbildningsdepartementet och arbetsmarknadsdepartementet i de frågor som berör deras ansvarsområden. I vad avser särskolan har jag samrått med statsrådet Holm och beträffande personal med statligt reglerade tjänster med statsrådet Johansson.

2.1 Decentralisering och skoladministration

En av de bärande tankarna i de reformer som genomförts på utbildningsväsendets område under det senaste decenniet har varit decentralisering av beslut och ansvar från central nivå till lägre nivåer. På skolområdet har härvid främst frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun aktualiserats. Intresset av att ge medborgarna största möjliga inflytande över allmänna angelägenheter och att bättre anpassa skolans verksamhet i kommunerna till skiftande lokala förhållanden har varit ett huvudmotiv för ett ökat kommunalt inflytande över skolan. Genom kommunsammanslagningarna har även de praktiska möjligheterna ökat för kommunerna att själva ta över handläggningen av sådana skolfrågor som tidigare handlagts av central och regional expertis.

Strävan att vidga det lokala inflytandet över det vardagliga skolarbetet har gällt och gäller vägarna att förverkliga den av riksdag och regering beslutade skolpolitiken. Det har vidare blivit nödvändigt att alltmer effektivt utnyttja befintliga resurser inom skolväsendet för att nå skolans mål. Decentralisering, ökat lokalt engagemang och ansvarstagande samt en ökad samverkan mellan utbildning, arbetsliv och fritid utgör viktiga medel i strävandena att förverkliga utbildningsmålen.

Det är bl. a. mot den här bakgrunden man skall se ett antal skolutredningar som verkat på 1970-talet och som haft tyngdpunkten lagd på att utreda möjligheterna till decentralisering inom skolväsendet.

Utredningen om skolans inre arbete (SIA) hade främst till uppgift att utreda frågan om åtgärder för elever med särskilda svårigheter i skolan m. m. Utredningen konstaterade bl. a. att skolans arbete måste omfatta också andra inslag än enbart undervisning, vilka smidigt kunde anpassas till individer och situationer. Gränserna mellan olika former av arbetsinsatser kunde och borde inte i detalj regleras genom centrala bestämmelser.

Riksdagens beslut om reformering av skolans inre arbete m. m. och ett nytt statsbidragssystem för grundskolan (prop. 1975/76: 39, UbU 1975/76: 30, rskr 1975/76: 367 och prop. 1977/78: 85, UbU 1977/78: 21, rskr 1977/78: 260) innebar en långtgående decentralisering av ansvaret för skolans organisation och resursanvändning. Genom denna decentralisering har den statliga styrningen av grundskolan begränsats. Däremot har ingen decentralisering av beslut om skolans mål och innehåll skett. Den grundläggande principen om en likvärdig utbildningsstandard i hela landet ligger fast.

Medan SIA:s arbete koncentrerades på att förbättra skolmiljö och arbetssätt, hade SSK i uppdrag att se över ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om organisation, resurser och administration inom skolväsendet. SSK ansåg att kommunerna – åtminstone på sikt – borde ges ett fullständigt ansvar för skolans drift.

SSK betonade dock att ett kommunalt driftansvar måste balanseras av ett statligt ansvar för skolans mål, ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard. Staten skulle även i framtiden ansvara för den övergripande planeringen av skolans utveckling. Sådana centrala krav liksom skyldigheten att slå vakt om elevernas rätt i samhället och skolan samt elevens skyldigheter måste enligt SSK även fortsättningsvis regleras av staten i lag.

SSK:s förslag kan ses som ett vidareförande av SIA:s förslag och de olika beslut som togs i anslutning till reformeringen av skolans inre arbete. Remissopinionen är i princip positiv till den av SSK förordade förändringsinriktningen. Opinionen avspeglar dock samtidigt en viss försiktighet i fråga om hur långt decentraliseringen på skolområdet bör gå. Medvetandet om svårigheterna att upprätthålla en i hela landet likvärdig utbildningsstandard vid en omfattande decentralisering är påtagligt. Farhågor framförs för att standarden mellan olika kommuner särskilt i ett kärvat ekonomiskt läge kan komma att variera mer än tidigare.

Stor vikt vid decentralisering har också lagts i riksdagens beslut år 1979 om ny läroplan för grundskolan (prop. 1978/79: 180, UbU 1978/79: 45, rskr 1978/79: 422). De lokala arbetsplanerna, friheten att anordna lokalt utformade tillvalskurser på högstadiet osv. är uttryck för tron på att lokalt ansvarstagande och anpassning till lokala förutsättningar är en viktig del i en väl fungerande skola.

Såväl i mål och riktlinjer som i kursplanerna framträder dock tydligt strävan att säkra ett fast statligt grepp om de för en likvärdig utbildningsstandard grundläggande momenten i utbildningen. Mål och riktlinjer, liksom kursplanernas huvudmoment, har gjorts konkreta, koncentrerade och *bindande* för skolans personal. I gengäld skall SÖ:s kompletterande kommentarmaterial uttryckligen ge råd, hjälp och förslag till tänkbara, alternativa lösningar i skilda undervisningssituationer, men ej längre ha karaktär av centrala anvisningar.

1970-talets reformer på skolområdet har i allt väsentligt rört grundskolan. Genom direktiven till gymnasieutredningen (U 1976: 10) och som en följd av den s. k. ungdomspropositionen år 1980 (prop. 1979/80: 145) har emellertid även gymnasieskolans karaktär av strikt centralstyrd skolform ifrågasatts. Gymnasieutredningen skall bl. a. undersöka möjligheterna till ökad lokal anpassning av delar av det gymnasiala utbildningsutbudet och ökade inslag av praktik i utbildningen. Genom riksdagens beslut våren 1980 om ökad förläggning av gymnasial utbildning till företag och andra arbetsplatser (prop. 1979/80: 100 bil. 12 p. C 18 och prop. 1979/80: 145,

UbU 1979/80: 34, rskr 1979/80: 363) har likaså det lokala inflytandet över delar av gymnasieskolan ökat. Liksom för grundskolan har det ömsesidiga beroendet mellan gymnasieskolan och den kommunala verksamheten i övrigt ökat.

När det gäller den kommunala vuxenutbildningen är ansvaret redan nu i stor omfattning decentraliserat till kommuner och landstingskommuner. Verksamhetens inriktning och organisation får nämligen i hög grad bestämmas av skolhuvudmännen själva. De centrala kraven på likvärdighet i vad avser utbildningens mål och innehåll tillgodoses genom de ramar, som anges i läroplanerna. Även grundutbildningen för vuxna är i hög grad decentraliserad. Den kommunala vuxenutbildningen är f. n. föremål för översyn genom komvux-utredningen. Dess förslag förväntas inte komma att ge anledning till stora förändringar i den statliga skoladministrationen.

Den här beskrivna utvecklingen mot ett ökat kommunalt och lokalt ansvar för skolan – faktisk och föreslagen – får naturligen konsekvenser för hela skoladministrationen i landet. Dessa sammanhänger dock i huvudsak med de förändringar som skett inom ungdomsskolan. SAK, vars uppdrag varit att se över den *statliga* skoladministrationens arbetsuppgifter, organisation och arbetsformer, kan därför närmast ses som en "konsekvensutredning". Kommittén har haft till huvuduppgift att redovisa och bearbeta de förändrade krav på den statliga skoladministrationen som redan beslutade skolreformer ställer. Arbetet skulle göras mot bakgrund av utvecklingen på skolans område och i samhället i övrigt. Härutöver skulle SAK emellertid också överväga vilka ytterligare möjligheter som finns att decentralisera befogenheter och ansvar till kommunerna.

De förslag till förändrad uppbyggnad och inriktning av den statliga skoladministrationen som SAK lagt fram och till vilka remissinstanserna i allmänhet anslutit sig, anser jag i allt väsentligt väl ägnade att ligga till grund för en genomgripande skoladministrativ reform. Alla viktiga beslut i fråga om grundskolans reformering är nu fattade. Det är därför angeläget att den pågående processen i riktning mot ett ökat lokalt ansvarstagande ges stöd genom en förändring också av skoladministrationen. Förestående förändringar av gymnasieskolan torde komma att dröja ytterligare några år. De förändringar som där kan förutses rör framför allt studieorganisationen. De torde endast marginellt behöva påverka den statliga skoladministrationens uppbyggnad och arbetssätt. Jag anser alltså att den statliga skoladministrationen bör förändras med sikte på en ny organisation och delvis nytt arbetssätt fr. o. m. budgetåret 1982/83.

Innan jag övergår till att redovisa de villkor och förutsättningar i övrigt som SAK uppställer för decentralisering på skolområdet, och som jag i allt väsentligt instämmer i, vill jag ta upp en fråga som rör kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, och som berörts av flera remissinstanser.

Remissbehandlingen av SAK:s betänkande visar att många instanser ställer sig tveksamma till om kommunerna f. n. har förutsättningar och resurser för att ta över ytterligare ansvar för skilda skolfrågor. Härvid pekar bl. a. *SÖ* liksom många *länskolnämnder* på att faktisk beredskap, villighet och möjlighet att ta emot ytterligare uppgifter varierar kraftigt mellan små och stora kommuner. Detta liksom kommunernas olikartade ekonomiska förutsättningar kan leda till ökade standardskillnader mellan kommunerna. Flertalet instanser anser också att SAK underskattat kostnaderna för en decentralisering. Jag vill i detta sammanhang anföra följande.

De olika beslut om decentralisering, från SIA-reformen fram till beslutet om en ny läroplan för grundskolan, som riksdagen i stor enighet tagit och som jag har redovisat i det föregående, har baserats på en förvisning om att man lokalt har vilja och förutsättningar att ta över ett betydande ansvar för skolverksamheten. I samband med besluten om skolans inre arbete, ett nytt statsbidragssystem och en ny läroplan för grundskolan har staten tillskjutit betydande resurser för att kommunerna skall kunna ta ett ökat ansvar för skolan. Jag vill bl. a. erinra om riksdagens beslut om en ökad och samlad resurs för grundskolans pedagogiska och organisatoriska ledning (prop. 1977/78: 85, UbU 1977/78: 21, rskr 1977/78: 260 och prop. 1979/80: 100 bil. 12 s. 264 f., UbU 1979/80: 26, rskr 1979/80: 301) samt en lokal genomföranderesurs under redovisningsåren 1980/81–1983/84 i samband med genomförandet av 1980 års läroplan för grundskolan (prop. 1978/79: 180, UbU 1978/79: 45, rskr 1978/79: 422). Genom olika statsbidragssystem, främst skatteutjämningsystemet, har även mindre och resurssvaga kommuner getts ökade förutsättningar att ta ett ökat ansvar för skilda samhällsuppgifter.

Enligt min uppfattning rymms SAK:s förslag om decentralisering, vilka är av begränsad karaktär, väl inom ramen för den nuvarande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. De förslag till förenklingar och rationaliseringar av olika handlägningsrutiner inom skilda områden, som SAK föreslagit och som jag återkommer till i det följande, bör i stället innebära kostnadsbesparingar. Det blir färre beslutsnivåer vid handläggningen av många frågor, samtidigt som beslutstiderna blir kortare. De flesta beslut som i dag fattas av regional eller central statlig myndighet grundas på utredningar och förslag från den lokala, kommunala nivån. Att också det reella beslutet och slutliga ansvaret i vissa ärenden nu föreslås bli förlagt till kommunal nivå bör totalt sett innebära en förenkling och kostnadsbesparing. Något behov av resursförstärkningar kan detta inte leda till. Några remissinstanser har framhållit, att man bör vara uppmärksam på att man inte ersätter den nuvarande statliga beslutsbyråkratin med en ny kommunal sådan. *RRV* pekar i detta sammanhang bl. a. på risker för en "lokal centralism", som i sig också kan innehålla tendenser till byråkratiskt godtycke och bristande insyn. Jag delar uppfattningen att det är

viktigt att undvika att en byråkrati ersätts med en annan. Det får emellertid förutsättas att man från kommunernas sida är medveten om detta. Någon anledning för staten att reglera det kommunala beslutsfattandet finns därför inte.

Som utgångspunkt för sina förslag har SAK belyst vissa villkor och förutsättningar för decentralisering på skolområdet. Jag vill i detta sammanhang också erinra om att riksdagen år 1979 har antagit vissa allmänna riktlinjer för arbetet med decentralisering i den offentliga verksamheten (prop. 1978/79: 111, KU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 364). I dessa markeras det angelägna i att decentralisera samhällsförvaltningen genom att överföra beslutsfunktioner från central nivå till regionala och lokala instanser. Decentralisering blir härigenom ett politiskt mål men den är också ett medel för att uppnå vissa angelägna syften, såsom

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

I likhet med SAK anser jag att de allmänna principerna för decentralisering också bör gälla för utbildningsområdet. Principerna måste dock underordna sig de grundläggande mål och strävanden, som kännetecknar svenskt utbildningsväsende. Det finns därför en bestämd gräns för hur långt decentraliseringen kan drivas. Beslut om ekonomiska resurser till verksamheten måste även fortsättningsvis fattas på central nivå. Mål och riktlinjer för skolan måste fastställas av de centrala politiska instanserna och en likvärdig utbildningsstandard i hela landet måste upprätthållas. Grundläggande rättssäkerhetskrav skall tillgodoses. Regering och riksdag måste också ha ett ansvar för att skolan ger erforderlig hjälp till elever med svårigheter och särskilda behov. Härvid bör särskilt olika minoritetsgruppers behov uppmärksammas. Grundläggande frågor om elev- och personalmedverkan i skolan och arbetssättets utveckling liksom om samarbetet såväl mellan hem och skola som mellan skola och arbetsliv ställer också krav på centrala, statliga instrument för att slå vakt om sådana grundläggande principer för utbildningsverksamheten. Remissbehandlingen av SAK:s betänkande visar också en betydande enighet om de grundläggande krav, som bör styra decentraliseringsarbetet på utbildningsområdet.

Skolutvecklingen måste alltså äga rum i ett spänningsfält mellan kraven på enhetlighet och likvärdighet å ena sidan samt nödvändigheten av anknytning till lokala förhållanden och ökat kommunalt inflytande, personalens engagemang samt elevernas intressen och medbestämmande å den andra.

Den decentralisering beträffande grundskolan som följer av besluten om skolans inre arbete, ett nytt statsbidragssystem och en ny läroplan är, som jag har redovisat, omfattande och långtgående. Liksom SAK anser jag att frågan om att ytterligare öka det kommunala och lokala ansvaret för

grundskolans organisation och resursanvändning måste bli beroende av en utvärdering av reformerna. Det finns enligt min mening inte skäl att nu överväga ytterligare decentraliseringsåtgärder inom här angivna områden.

De allmänna riktlinjer, utgångspunkter och krav som präglat decentraliseringen inom grundskolan i fråga om organisation, resursanvändning och undervisningens innehåll bör däremot i ökad utsträckning även gälla gymnasieskolan. Gymnasieskolans särskilda förutsättningar jämfört med grundskolan, i vad avser bl. a. det förhållandet att flertalet studievägar skall ge behörighet för högskolestudier eller kompetens för ett visst yrke eller yrkesområde, uppställer dock bestämda gränser för hur långt decentraliseringen inom gymnasieskolan kan genomföras.

För att garantera de utbildningspolitiska målen måste gymnasieskolans planering styras av centrala ramar. Planeringen måste tillgodose krav på likvärdig tillgång till utbildning i olika regioner i landet och en gymnasieskolorganisation, som totalt sett är avpassad till arbetsmarknadens behov och efterfrågan, individernas önskemål samt samhällets resurser. Samtidigt måste dock planeringen anpassas till lokala situationer, befolkningsstruktur, förbindelsevägar och arbetsmarknad. Den bör därför inom vissa centralt reglerade ramar vara decentraliserad till regional och/eller lokal nivå. Jag behandlar den frågan i det följande.

Den fortsatta utvecklingen av skolan måste nu ske genom ett samspel mellan å ena sidan ett vidsträckt lokalt ansvarstagande för skolans drift och å andra sidan ett antal centrala styrinstrument som möjliggör ett effektivt genomslag för den statliga skolpolitikens principer. I ett decentraliserat system, där en omfattande detaljreglering av skolverksamheten ersätts av lokalt ansvar för skolans drift, blir de kvarvarande statliga styrinstrumenten mera betydelsefulla för att balansen mellan lokala anspråk samt kraven på god resurshushållning, riksgiltighet och likvärdighet skall kunna upprätthållas.

Den behovsstyrda fördelningen av statsbidraget till grundskolan är ett uttryck för detta. Jag vill erinra om att jag i årets budgetproposition har föreslagit en ytterligare förskjutning av statsbidragsgivningen i riktning mot ökad behovsstyrning.

Jag vill vidare erinra om att jag tidigare i dag i en särskild proposition har föreslagit sådana förändringar rörande principerna för skolforskning och personalutveckling (prop. 1980/81:97), som samtidigt ökar det lokala ansvarstagandet för skolans och skolpersonalens utveckling samt stärker statens möjligheter att styra personalutbildningsutbudet. Mina förslag i propositionen utgör sålunda ett tillämpningsexempel på den principiella uppläggning av skolpolitiken, som jag anser bör vara vägledande i fortsättningen, dvs. lokal frihet i allt som rör den praktiska uppläggnings av skolans verksamhet, men ett fastare grepp om sådana instrument – i detta fall utbudet av personalutbildning – som är av strategisk betydelse för att med god resurshushållning förverkliga rikspolitiska beslut om skolan.

Som jag redan har nämnt, utgör också de nyligen fastställda målen och riktlinjerna i 1980 års läroplan för grundskolan (SFS 1980: 64), liksom de nyligen fastställda kursplanerna exempel på denna princip. Ansvar för den praktiska uppläggningsen av skolarbetet vilar nu på de lokala skolstyrelserna och skolorna. Verksamheten med lokala arbetsplaner är ett konkret uttryck för att statlig detaljreglering nu avlöses av lokal anpassning och lokalt ansvarstagande hos dem som direkt berörs av verksamheten. Samtidigt skärps emellertid uppmärksamheten på att mål och riktlinjer samt kursplanernas huvudmoment utgör *bindande* föreskrifter. I samma mån som de lokala olikheterna får sätta sin prägel på skolan, ökar betydelsen av att de för skolan centrala riktlinjerna verkligen följs.

Den skoladministrativa reform som nu föreslås innebär att den statliga skoladministrationens arbetssätt på motsvarande sätt förändras. Dagens skoladministrativa struktur avspeglar den långtgående centrala reglering som hittills präglat den svenska skolan. Således ligger tyngdpunkten på SÖ, medan länskolnämnderna länge haft en mera begränsad roll. Det förändrade arbetssätt som nu föreslås gälla innebär också en markerad tyngdpunktsförskjutning i riktning från SÖ mot länskolnämnderna inom ramen för en enhetlig statlig skoladministration. Detta är en följd av att de statliga styrinstrumenten ändrar karaktär.

Enligt SAK bör den statliga skoladministrationen dels vara ett instrument för genomförande av skolpolitiska beslut, dels utarbeta underlag för regeringens och riksdagens beslut i skolpolitiska frågor.

Jag kan i stort acceptera SAK:s beskrivning av skoladministrationens roll men beskrivningen behöver, vilket bl. a. SÖ påpekat i sitt yttrande, ytterligare konkretiseras.

I ett decentraliserat skolsystem utgörs de centrala styrinstrumenten alltså av föreskrifter i skollag och skolförordning, mål och riktlinjer, tim- och kursplaner, statsbidragsförordningar, dimensioneringsbeslut, behörighetsföreskrifter, personalutbildningsutbud m. m. Den statliga skoladministrationens uppgift att följa skolutvecklingen och tillse att regeringens och riksdagens skolpolitiska intentioner förverkligas i skolans vardag, bör emellertid i fortsättningen inte fullgöras genom detaljerade föreskrifter från SÖ. Den statliga skoladministrationens uppgift blir då att främst genom fältkontakter följa och utvärdera verksamheten, sammanställa och vidareföra data och erfarenheter, föreslå erforderliga förändringar samt genom råd och stöd för den lokala skolutvecklingen främja de övergripande mål som fastslagits av riksdag och regering. Ett viktigt inslag i detta arbete är att noggrant följa och rapportera de ekonomiska konsekvenserna av fattade beslut. Allt detta kräver att den statliga skoladministrationen får en fungerande fältorganisation med personal som genom sin kompetens är väl skickad att fullgöra denna nya typ av tillsyn över skolverksamheten.

Utgångspunkten för en fördelning av uppgifter inom den statliga skoladministrationen bör vara följande. De mer övergripande och långsiktiga,

dvs. de strategiska, uppgifterna samt andra uppgifter av central karaktär bör åvila SÖ. SÖ:s uppgifter bör avgränsas och konkretiseras. Den verkställande och löpande, dvs. den operativa, verksamheten inom den statliga skoladministrationen bör så långt möjligt ligga på länskolnämnderna. Det innebär bl. a. att administrationens behov av direkta fältkontakter i huvudsak skall tillgodoses genom länskolnämndsorganisationen. Jag är medveten om att det även i framtiden hos både SÖ och länskolnämnderna måste finnas inslag av såväl långsiktiga som mer löpande uppgifter. En klar kompetensskillnad i detta hänseende mellan de olika nivåerna bör dock åstadkommas.

Länskolnämnderna bör bilda den statliga skoladministrationens fältorganisation. En sådan fältorganisation motiveras av att SÖ som centralt organ varken bör eller kan verka för löpande stöd till eller löpande tillsyn av verksamheten på lokal nivå. Detta fordrar dels relativt ingående kunskaper om den lokala situationen, dess problem och behov, dels en nära förankring i den lokala miljön. Länskolnämnderna bör, som SAK också föreslagit, ha stor självständighet och stort eget ansvar att inom ramen för tilldelade resurser inrikta och organisera verksamheten. Varje nämnd bör därvid ha ett utvecklings- och tillsynsansvar för *samtliga* skolor och utbildningar som tillhör nämndens verksamhetsområde.

En enhetlig skoladministration ökar möjligheterna för administrationen att göra lämpliga kraftsamlingar till prioriterade utvecklings- eller problemområden. I likhet med SAK anser jag att SÖ bör ha ansvaret för att trygga nödvändig samordning mellan olika nivåer i hela skoladministrationen. För att underlätta en sådan samordning bör SÖ och länskolnämnderna också ges en likartad organisatorisk struktur.

Den statliga skoladministrationens verksamhet måste utgå från vissa ramar, fastställda av riksdag och regering. Ramarna bör vara av övergripande karaktär, men bör samtidigt vara så klara och tydliga att de inte ger utrymme för skilda policyuttolkningar inom skolväsendet eller skoladministrationen.

I svensk skolpolitik har strävan länge varit att åstadkomma samlande lösningar i frågor som är centrala för skolan. Detta har varit av stort värde för skolväsendet, då man härigenom kunnat räkna med kontinuitet och stabilitet i utvecklingen. Men enigheten har ofta nåtts på ett relativt högt, principiellt plan, som lämnat betydande frihet för tolkning av besluten i skilda riktningar. Jag ser det som angeläget att en klarare gränsdragning mellan å ena sidan de politiskt beslutande instansernas ansvar och uppgifter och å andra sidan skoladministrationens kommer till stånd.

SÖ:s omorganisation år 1964 medförde att verket fick ett betydande självständigt utvecklingsansvar såväl på det pedagogiska som på andra för skolan centrala områden. I kombination med relativt allmänt hållna beslut från de politiskt ansvariga instanserna, har en praxis därvid kommit att utvecklas som successivt överfört inflytandet över många policyfrågor på

skolområdet till den statliga skoladministrationen. Den oklarhet som härigenom uppkommit om den rätta kompetensfördelningen mellan politiska och administrativa instanser, är enligt min mening otillfredsställande. Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag till sådana ändringar i SÖ:s instruktion, att kompetensfördelningen mellan regeringen å ena sidan och den statliga skoladministrationen å den andra tydligare markeras.

Den centrala politiska nivån, dvs. regering och riksdag, skall utforma och fastställa de mål och riktlinjer samt ange de intentioner, som skall styra verksamheten inom och utvecklingen av det svenska skolväsendet och vuxenutbildningen samt fatta beslut om ekonomiska resurser till verksamheten. Det bör vidare vara en uppgift för den politiska nivån att ange ramar för förverkligandet av dessa mål och intentioner. Det kan ske i form av t. ex. riktlinjer, angivande av tillvägagångssätt, anvisande av medel och resursstyrning.

Underlag för de skolpolitiska besluten kan komma både från den statliga och kommunala skoladministrationen samt från det politiska systemet eller samhället i övrigt. Med ett sammanfattande begrepp skall alltså den centrala politiska nivån till övervägande del svara för *strategisk styrning* av det svenska skolväsendet.

Den centrala skoladministrativa nivån, SÖ, bör som sin viktigaste uppgift ha att tillse att de av den centrala politiska nivån fastställda målen och strategierna förverkligas. Härutöver bör SÖ, vilket SAK också föreslagit, ha till uppgift att bidra med underlag till förändringar och utveckling av mål och strategier. Underlaget bör utvisa olika alternativa förslag till utformning och lösningar samt belysa konsekvenserna av de redovisade alternativen inte minst ur ekonomisk synvinkel.

SÖ bör ansvara för den strategiska planeringen av skolväsendet inom de ramar som angetts av den politiska nivån. Denna planering bör vara långsiktig och redovisa olika handlingsalternativ. SÖ bör vidare inrikta och samordna ett fortlöpande utvecklingsarbete som i huvudsak bör bedrivas regionalt och lokalt.

SÖ:s uppgifter kan sammanfattas på följande sätt:

– *Långsiktig och övergripande planering*, dvs. strategisk planering av skolväsendet som helhet och dess olika delar. Denna planering bör bilda underlag för beslut både på den centrala politiska nivån och underliggande nivåer. Planeringen bör bedrivas kontinuerligt och allsidigt belysa de ekonomiska konsekvenserna av alternativa handlingslinjer samt anpassas till de riktlinjer, som ges av den politiska nivån. En viss del av denna planering bör också bedrivas under samverkan med centrala myndigheter med planeringsansvar inom andra samhällssektorer.

– Fortlöpande *aktiv tillsyn* av att de politiska målen för skolväsendet förverkligas. De främsta instrumenten för denna verksamhet är en aktiv fältorganisation och information från denna, löpande utvärdering i egen

regi, utarbetande av kommentarmaterial till läroplanerna, utveckling av modeller bl. a. för verksamhetsplanering, för regional och lokal utvärdering och för lokal resursanvändning.

– *Utvärdering* av verksamheten inom skolväsendet. Denna utvärdering bör till vissa delar bygga på den information och de resultat som kommer fram genom lokal och regional utvärdering. Utvärderingen på den centrala nivån bör vara av såväl pedagogisk och sociologisk som ekonomisk karaktär. Resultatet av denna utvärdering bör användas dels för beslut på den politiska nivån, dels i SÖ:s egen planering och annan verksamhet inom SÖ och skolväsendet i övrigt.

– Ansvar för att det bedrivs ett fortlöpande *forsknings- och utvecklingsarbete* avseende utvärdering samt förändring och förbättring av utbildningsverksamheten.

– Fortlöpande *läroplansarbete* för de skilda skolformerna i nära samverkan med lokal och regional nivå.

– *Information* om förändringar inom skolområdet.

Den regionala skoladministrativa nivån, dvs. länskolnämnderna, bör i egenskap av den statliga skoladministrationens fältorganisation ansvara för utveckling, samordning och planering av skolväsendet i länet. De har att utöva tillsyn över att målen och riktlinjerna för skolan förverkligas samt stimulera, stödja och ge råd till kommunerna i deras arbete med skolans utveckling. Detta innebär att verksamheten i stor utsträckning måste bedrivas ute i kommuner och skolor. Länskolnämndernas huvuduppgift kan sammanfattas i att de har att verka för att skolväsendet i länet arbetar efter de mål, strategier och planer som dragits upp på den politiska nivån och den centrala myndighetsnivån.

Den kommunala/lokala skoladministrativa nivån, dvs. skolstyrelserna och landstingens utbildningsnämnder, bör svara för den "löpande administrationen" av skolans verksamhet – dvs. ha ett driftansvar – inom ramen för fastlagda politiska mål och strategier samt de planer och det utvecklingsstöd som erhålls från central och regional myndighetsnivå. Även de enskilda kommunerna har genom sina politiska organ ett ansvar för utveckling av utbildningsverksamheten.

Rollerna och relationerna inom hela skoladministrationen kan förenklat sammanfattas på följande sätt:

– Den centrala politiska nivån, dvs. regering och riksdag, har en *styrroll* gentemot skoladministrationen.

– Den centrala statliga skoladministrationen, dvs. SÖ, har en *planerings- och utvärderingsroll* gentemot regionala och kommunala/lokala nivåer.

– Den regionala statliga skoladministrativa nivån, dvs. länskolnämnderna, har en *utvecklingsroll* gentemot den kommunala/lokala nivån.

– Den kommunala/lokala nivån, dvs. främst skolstyrelser och utbildningsnämnder, har en *genomförande- och utvecklingsroll*, som grundas på en hög grad av eget ansvarstagande.

Med utgångspunkt i denna sammanfattande beskrivning av vad den nu föreslagna skoladministrativa reformen innefattar, övergår jag till att mera i detalj redovisa mina överväganden rörande den statliga skoladministrationens uppgifter.

2.2 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun – den statliga skoladministrationens uppgifter

SAK sammanfattar den statliga skoladministrationens huvuduppgifter under funktionerna skolutveckling, planering och administration samt har grupperat sina förslag i anslutning till dessa funktioner.

Till skolutvecklingen för SAK bl. a. forsknings- och utvecklingsarbete (FoU-arbete), utvärderingsarbete, läroplansarbete, personalutveckling, läromedelsutveckling och elevvård. Till planeringen räknar SAK bl. a. dels långsiktig och övergripande planering, dels planering för olika utbildningsformer, dels ock verksamhetsplanering. Till funktionen administration för kommittén bl. a. statsbidragsadministration, personaladministration och handläggning av besvärssärenden. Några remissinstanser anser den av SAK valda uppdelningen mindre lämplig. Så framhåller t. ex. SAF att planering är ett nödvändigt hjälpmedel för både skolutveckling och administration, samt att administrationen är en förutsättning för skolutvecklingen. SÖ understryker bl. a. att funktionen skolutveckling inrymmer inslag av såväl övergripande planering som verksamhetsplanering.

Jag är medveten om svårigheterna att åstadkomma en beskrivning av arbetsuppgifterna som till alla delar dels beaktar sambanden mellan olika funktioner och delfunktioner inom utbildningsväsendet, dels avgränsar dessa från varandra på ett naturligt sätt. Jag anser dock att SAK:s indelning i huvudsak är ändamålsenlig när det gäller att belysa dels ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i olika utbildningsfrågor, dels det ansvar och de arbetsuppgifter som bör ankomma på den statliga skoladministrationens olika nivåer och organisatoriska delar i övrigt. Jag har emellertid funnit det lämpligt att i det följande behandla den långsiktiga och övergripande planeringen i huvudsak under funktionen skolutveckling.

2.2.1 Skolutveckling

Utvecklingen av skolan berör, som SAK också framhåller, flera skilda förhållanden, såsom arbetssätt, utbildningens innehåll, organisationsformer samt fysisk och social miljö. Elevernas och skolpersonalens roll, inflytande och ansvar, relationerna hem och skola samt samspelet mellan skola, arbetsliv och samhället i övrigt måste härvid ägnas särskild uppmärksamhet. Skolutvecklingen måste påverkas och stimuleras på ett systematiskt sätt. Planering, forskning, utvärdering, utvecklingsarbete och försök liksom information och personalutbildning utgör viktiga ingredienser i en fortlöpande skolutveckling. Häri ingår arbetet med att utveckla mål och riktlinjer, tim- och kursplaner samt lokala arbetsplaner m. m. Naturligt

är att decentraliseringen på skolans område också innebär att kommuner och skolor kommer att ha ett allt större ansvar för skolans utveckling och förändring. Detta får konsekvenser för den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter, roll och organisation.

I propositionen om skolforskning och personalutveckling har jag bl. a. mot denna bakgrund föreslagit ett ökat lokalt ansvar för utvecklingsarbetet. Jag har vidare föreslagit att resurser för ett lokalt utvecklingsarbete och personalutveckling bör tilldelas kommunerna. Mot bakgrund av dessa förslag bör den statliga skoladministrationens uppgifter på central nivå koncentreras till mer långsiktiga, övergripande planerings- och utvecklingsfrågor. På regional nivå bör den statliga skoladministrationen främst stödja och stimulera det lokala utvecklingsarbetet.

Som jag nyss anförde behandlar jag i huvudsak under funktionen skolutveckling också den långsiktiga och övergripande planeringen. SAK förutsätter att SÖ framöver måste ta ett stort och aktivt ansvar för att planeringen drivs utifrån mer övergripande och långsiktiga perspektiv. Remissinstanserna instämmer överlag i detta. Syftet med en sådan planering anger SAK vara att den skall vara inriktad på att ge underlag för skolpolitiska beslut samt åstadkomma en allmän kunskapsuppbyggnad om skolektorn och dess utveckling. Planeringen bör inriktas mot att analysera nuläget och framtida utvecklingsmönster samt ange alternativa handlingsvägar. Jag ansluter mig till kommitténs beskrivning. Vikten av en väl utvecklad planeringsverksamhet understryks också av det förhållandet att skolutvecklingen liksom annan samhällsutveckling under överskådlig tid måste anpassas till en ekonomisk åtstramning, vilket också SÖ framhållit i sitt yttrande. Ett centralt inslag i planeringsarbetet måste därför vara att hela tiden beakta de ekonomiska konsekvenserna, såväl de statliga som de kommunala.

SAK visar på behovet av olika typer av långsiktigt inriktade studier, som bör ligga till grund för beslutsfattandet. Jag kan i stort ansluta mig till kommitténs förslag om studiernas inriktning. Många av dessa studier görs lämpligen utanför skolektorn t. ex. inom olika forskningsinstitutioner, andra myndigheter och arbetsmarknadens organisationer. Det bör dock ankomma på SÖ att dels vid behov bevaka att sådana studier kommer till stånd, dels bedöma hur resultatet av studierna kan och bör påverka skolans utveckling. I propositionen om skolforskning och personalutveckling har jag tidigare denna dag angett några konkreta områden som bör prioriteras i den långsiktiga forskningen. Jag har i samband därmed betonat att forskningen bl. a. bör användas för att möjliggöra effektivisering. Naturligt är att dessa förslag även påverkar planeringen. Liksom SAK anser jag att planeringen bör inriktas mot att ta fram alternativa handlingsprogram, som regering och riksdag kan ta ställning till. Enligt min uppfattning bör SÖ därför ge en samlad redovisning av sådana program eller planer i de årliga

anslagsframställningarna samt i långtidsbedömningarna. Planerna bör också redovisa konsekvenserna av olika alternativ samt hur och i vilken takt föreslagna ändringar bedöms kunna förverkligas. Det jag nu har anfört innebär att nuvarande uppläggning av och innehåll i anslagsframställning, långtidsbudget och långtidsbedömning behöver utvecklas och kompletteras. Enligt vad jag har erfarit har SÖ påbörjat ett sådant utvecklingsarbete.

Jag vill i det här sammanhanget betona att den långsiktiga och övergripande planeringen måste ske på ett samordnat sätt inom den statliga skoladministrationen. Planeringsprocessen bör i stor utsträckning ha karaktären av dialoger, där planeringsresultat successivt växer fram genom ett samspel mellan olika arbetsenheter inom SÖ och mellan SÖ och länskolnämnderna. För länskolnämndernas del bör planeringen i första hand utgå från ett regionalt perspektiv. Den måste dock i grunden baseras på de planer och riktlinjer för skolans utveckling som dras upp centralt av regering och riksdag samt SÖ.

I propositionen om skolforskning och personalutveckling har jag visat på det nära samband som finns mellan å ena sidan långsiktig och övergripande planering samt å andra sidan verksamheter som forskning, utveckling, utvärdering och läroplansarbete. I samma proposition har jag föreslagit att forskningsverksamheten framdeles bör ges en långsiktig prägel och därvid främst belysa problem i och konsekvenser av olika långsiktiga handlingsalternativ. Jag har vidare utgått från att SÖ även fortsättningsvis bör ha det centrala ansvaret för forskningen inom skolsektorn och vuxenutbildningen samt disponera ett särskilt anslag för detta ändamål.

Som jag tidigare har anfört och vilket jag närmare har utvecklat i propositionen om skolforskning och personalutveckling, bör ansvaret för utvecklingsarbetet i större utsträckning än tidigare ligga lokalt. Detta innebär att utvecklingsarbetet inom den statliga skoladministrationen delvis ändrar karaktär. På den centrala nivån bör utvecklingsarbetet inriktas på frågor av generell, strategisk natur dels som ett led i den mer långsiktiga och övergripande planeringen samt utvecklingen av skolan och vuxenutbildningen, dels som stöd och stimulans för det lokala utvecklingsarbetet. En väsentlig uppgift för SÖ bör vara att främst med hjälp av länskolnämnderna följa det lokala utvecklingsarbetet och till fältet återföra erfarenheter från detta arbete. Länskolnämndernas resurser bör i betydande utsträckning inriktas mot att stödja och följa kommunernas utvecklingsarbete. Detta innebär enligt min mening inte att nämnderna skall ta ansvar för verksamheten i ett rektorsområde eller en skola. Däremot krävs att nämndernas personal regelbundet och mer än f. n. verkar ute på fältet i den direkta skolverksamheten för att ge råd och service och förmedla erfarenheter från andra skolor, som kan vara till nytta för det lokala utvecklingsarbetet. Inte minst viktigt är att man lokalt kan få hjälp och stöd *utifrån* att se, värdera och planera sin egen verksamhet. Det är nämligen ofta svårt att inom en organisation kritiskt granska och bedöma den egna verksamheten.

Nära integrerad med det lokala utvecklingsarbetet är personalutvecklingen. Jag har tidigare i propositionen om skolforskning och sonalutveckling föreslagit att kommunerna ges ett stort självständigt ansvar för planering av och beslut om olika insatser för skolpersonalens utveckling. Mina förslag utgår dock från att staten även i framtiden bör ha kvar ett ansvar för inriktningen av personalens fortbildning och vidareutbildning. Enligt mina förslag skall SÖ löpande kartlägga utbildningsbehovet samt föreslå regeringen inriktningen av och innehållet i olika personalutbildningsinsatser. SÖ skall vidare ha ett ansvar för att sådan personalutbildning som inte kan arrangeras inom högskolans ram kommer till stånd. Vidare ankommer det på SÖ att utvärdera den organisation av personalutbildningen som jag har förordat i nämnda proposition.

Mina förslag innebär vidare att länskolnämndernas uppgifter inom personalutbildningsområdet ändrar karaktär. Nämnderna kommer inte i framtiden att annat än undantagsvis ha något ansvar för att anordna ämnes- och individinriktad personalutbildning. I huvudsak skall nämnderna biträda kommuner och skolor i deras personalutvecklingsarbete, framför allt i form av stödinsatser och olika lagutbildningar.

Länskolnämnderna bör också biträda SÖ i arbetet med att identifiera olika personalutbildningsbehov. Det jag här har anfört innebär att den organisation för fortbildning av skolväsendets personal som i dag finns hos länskolnämnderna i form av fortbildningsledare, fortbildningskonsulenter och andra särskilda fortbildningsresurser bör upphöra. Detta bör ske fr. o. m. den 1 juli 1982. Jag återkommer i det följande till nämndernas framtida personalorganisation.

Planeringen av skolans verksamhet och utveckling oavsett om den sker på lång eller kort sikt och oavsett om den sker på central, regional eller lokal nivå förutsätter en kontinuerlig utvärdering av verksamheten. Ett ökat kommunalt ansvar för skolan förskjuter tyngdpunkten i utvärderingen så att denna i stor utsträckning blir en lokal angelägenhet. Utvärderingen blir en fortlöpande aktivitet i den vardagliga planeringen och ingår som ett led i den lokala verksamhetsplaneringen. Den lokala utvärderingen behöver emellertid kompletteras med jämförelser och bedömningar i förhållande till andra kommuner. I första hand bör den uppgiften ankomma på länskolnämnderna. Härigenom kan nämnderna också, vilket SAK betonar, göra en egen bedömning av hur de mål och riktlinjer som riksdag och regering har fastställt för utbildningsväsendet uppfylls i länen samt hur utbildningsresurserna utnyttjas.

I beslutet om reformeringen av skolans inre arbete (prop. 1975/76: 39, UbU 1975/76: 30, rskr 1975/76: 367) underströks vikten av en central utvärdering som inkluderar sådan forskningsverksamhet och sådana undersökningar i övrigt som fordras för en samlad bedömning av skolans verksamhet. Ett ökat lokalt ansvar för skolan med bl. a. en friare resursanvändning innebär enligt min mening ökade krav på att man centralt följer vad som

händer lokalt både i fråga om organisation, resursfördelning och resultat. Resultatvärdering och analys av vilka förutsättningar som producerar vilka resultat bör härvid utgöra tyngdpunkten i det centrala arbetet. Den centrala utvärderingen avser alltså den insamling, bearbetning och analys av information som krävs för den centrala nivåns ställningstaganden rörande skolans mål, riktlinjer, verksamhet, resurser och resultat. Liksom SAK anser jag att SÖ även framdeles skall ha ansvaret för en sådan utvärdering. SAK har i det här sammanhanget betonat att en förutsättning för att planeringen av skolans utveckling på lång sikt skall fungera effektivt är att utvärderingsverksamheten har en bred inriktning, både i förhållande till planeringsarbetet och till verksamheten i övrigt. Även RRV har i sitt yttrande över SAK:s betänkande betonat behovet av en bred utvärdering, inkluderande ekonomisk och organisatorisk utvärdering. Jag instämmer i dessa båda uttalanden.

Enligt min mening bör den centrala utvärderingen i större utsträckning än nu utnyttja resultat från den utvärdering som görs lokalt och regionalt. Inte minst bör härvid länskolnämndernas direkta fälterfarenheter på ett mer systematiskt och kontinuerligt sätt än f. n. tas till vara i SÖ:s verksamhet.

Den centrala utvärderingen kan emellertid inte enbart baseras på resultat från den utvärdering som sker på länsnivå och kommunal nivå. Även en mer teoretiskt inriktad forskning är ett naturligt inslag i den centrala utvärderingen. Den kan också omfatta informationsinsamling direkt hos kommuner, skolor, avnämare m. fl., i vilket arbete länskolnämnderna så långt möjligt bör medverka. Det bör ankomma på SÖ att närmare fastlägga formerna för den centrala utvärderingen liksom formerna för en samverkan i utvärderingsfrågor inom den statliga skoladministrationen. Jag har tidigare framhållit att detta bör ske genom ett samspel mellan arbetsenheterna inom SÖ och mellan SÖ och länskolnämnderna. RRV framhåller i sitt yttrande att utvärderingens organisation och samordning i SÖ har uppenbara brister, vilket bl. a. medför svårigheter för den interna och externa informationsspridningen. Den grundorganisation av SÖ och länskolnämnderna som jag kommer att föreslå i det följande bör åtminstone till en del motverka de brister i den centrala utvärderingen som bl. a. RRV visat på. Jag vill här också hänvisa till vad jag i det följande kommer att anföra om bl. a. den framtida utvärderingen av gymnasieskolan.

Den statliga skoladministrationens utvärderingsuppgifter utgör grundläggande inslag i en aktiv tillsyn av utbildningsverksamheten i syfte att uppnå de utbildningspolitiska målen och därigenom främja en likvärdig utbildningsstandard i hela landet. I samma syfte bör den statliga skoladministrationen även stimulera och stödja arbetet med den lokala utvärderingen. För länskolnämndernas del blir det här i första hand fråga om att biträda kommuner och skolor med insatser närmast av rådgivande karaktär. Jag erinrar om vad jag tidigare har framhållit om nödvändigheten av att

läns skolnämndens personal i ökad omfattning verkar ute i kommuner, rektorsområden och skolor. Detta utgör en viktig förutsättning för att nämnderna skall kunna dels stödja arbetet med lokal utvärdering och utveckling, dels göra egna observationer av skolverksamheten. SÖ:s insatser när det gäller service för den lokala utvärderingen bör inte i första hand inriktas på direkta fältkontakter. I stället bör SÖ utveckla alternativa metoder och modeller för lokal planering och utvärdering.

Jag behandlar i det här sammanhanget även verksamhet med konstruktion av prov. SAK framhåller att det i stort kommer att föreligga följande behov av prov, nämligen

- prov som 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.

Jag kan i stort ansluta mig till SAK:s bedömningar. I likhet med kommittén anser jag att SÖ även i fortsättningen bör ha ansvar för provkonstruktionsverksamheten i stort inom de ramar som gäller f.n. Formerna för finansiering av prov, t. ex. standardprov, centrala prov och diagnostiska prov har aktualiserats i olika sammanhang. Den frågan bör enligt min mening närmare övervägas av den organisationskommitté, som jag anser bör tillkallas för att förbereda genomförandet av en ändrad statlig skoladministration.

Jag övergår nu till att behandla läroplansarbetet. Läroplanerna utgör i dag omfattande och konkreta plandokument för skolans utveckling. En stor del av underlaget till läroplansarbetet kommer fram som ett resultat av översiktlig och långsiktig planering, forskning, utvecklingsarbete, försöksverksamhet, uppföljning och utvärdering.

Utgångspunkten för SAK:s förslag i fråga om avvägning av ansvaret mellan stat och kommun för läroplansarbetet är i stort följande. Staten fastställer mål och riktlinjer samt tim- och kursplaner, som täcker huvuddelen av arbetet i grundskolan liksom de kompetensgivande studievägarna inom gymnasieskolan samt motsvarande utbildningar inom vuxenutbildningen. De remissinstanser som yttrat sig i frågan instämmer allmänt i kommitténs förslag, som i huvudsak innebär att nu gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i läroplansarbetet ligger fast.

SAK föreslår emellertid att delar av tim- och kursplanearbetet för lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser i gymnasieskolan decentraliseras till lokal nivå på samma sätt som skett för de korta yrkesinriktade kurserna. Kommittén förutsätter därvid att detta arbete sker inom vissa centralt fastlagda resurs- och timplaneramar. I denna fråga är remissinstanserna splittrade. Så anför t. ex. SÖ att det inte är problemfritt att låta tim- och kursplaner för sådana kurser utformas lokalt. Det finns enligt SÖ negativa erfarenheter av en stor mängd s.k. individuella tim- och kursplaner.

Landstingsförbundet å sin sida menar att systemet med ramtimplaner borde kunna ges en vidare användning än vad SAK föreslagit. Även för linjer och andra specialkurser bör tider för grupper av ämnen anges som en ram med maximi- och minimitid. Syftet skulle vara att genom flexibilitet tillgodose samma krav på undervisningsresultat i olika miljöer. *Västmanlands läns landsting* tillstyrker också SAK:s förslag om ett ökat lokalt ansvar för tim- och kursplanearbetet för de arbetsmarknadsanknutna specialkurserna. SSA-råden och yrkesråden skulle därmed kunna få en aktiva roll i uppläggningsen av utbildningen. Även *skolstyrelsen i Kalmar* tillstyrker förslaget och visar på de goda erfarenheter styrelsen fått vad gäller utformningen av lokala korta yrkesinriktade kurser.

Jag vill för min del anföra följande. Kravet på en likvärdig utbildning förutsätter att staten även framdeles fastställer mål och riktlinjer, timplaner i grundskolan samt för gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser. Staten bör vidare fastställa kursplaner för ämnesbundna mål och huvudmoment inom en gemensam sektor av grundskolan samt inom gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser. Motsvarande bör gälla utbildningar inom den statliga och kommunala vuxenutbildningen, vilka bygger på grundskolans och gymnasieskolans tim- och kursplaner. Läroplaner för särskilda yrkesinriktade kurser inom kommunal vuxenutbildning bör även i fortsättningen fastställas av SÖ. Arbetet bör bedrivas i fortlöpande samråd med arbetsmarknadens parter.

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 förutsätter därför politiska ställningstaganden. Detta innebär att beslut om mål och riktlinjer samt tim- och kursplaner skall fattas av regeringen inom de ramar riksdagen anger. Det bör emellertid vara en väsentlig uppgift för SÖ att på basis av bl. a. planering, forskning, uppföljning och utvärdering fortlöpande utarbeta underlag för sådana politiska ställningstaganden. Liksom SAK anser jag att betydande delar av ett sådant beredningsarbete kan äga rum i anslutning till regionalt och lokalt utvecklingsarbete. Förutom att sådana erfarenheter kan ligga till grund för förändringar av läroplaner, i första hand tim- och kursplaner, bör de även kunna ge uppslag för annat utvecklingsarbete. SÖ bör därför fortlöpande utge kommentarmaterial till läroplanen.

I propositionen om läroplan för grundskolan m. m. behandlades även frågan om förändringar av läroplanen. Min företrädare, statsrådet Rodhe, angav då att läroplansarbetet även för grundskolan i fortsättningen i likhet med vad som tillämpas för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen borde kunna ske med successiva förändringar bl. a. på grundval av en fortlöpande utveckling. Jag delar den uppfattningen. Det bör därför ankomma på SÖ att fortlöpande bevaka läroplanernas aktualitet och vid behov till regeringen föreslå erforderliga förändringar.

Det finns skäl att erinra om att riksdagsbeslutet år 1979 om ny läroplan för grundskolan (prop. 1978/79: 180, UbU 1978/79: 45, rskr 1978/79: 422) innebär en betydande decentralisering av läroplansarbetet för den skolförmen. Jag föreslår därför inga ytterligare decentraliseringsåtgärder inom grundskolan. SSK lade i sitt betänkande (SOU 1978: 65) Skolan. En ändrad ansvarsfördelning fram förslag till ramtimplaner och översiktliga kursplaner, vilka dock endast berörde grundskolan. Med hänsyn till beslutet våren 1979 om ny läroplan för grundskolan saknar förslagen aktualitet i detta sammanhang. Även för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen bör i huvudsak nuvarande ansvarsfördelning i läroplansarbetet mellan stat och kommun ligga fast i avvaktan bl. a. på förslag från gymnasieutredningen och komvux-utredningen. Jag vill dock starkt understryka vikten av ett aktivt lokalt ansvar för en fortlöpande förnyelse i läroplanerna.

I likhet med SAK anser jag dock att tim- och kursplanearbetet för *lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser* bör decentraliseras inom vissa centralt fastställda resurs- och timplaneramar. Härigenom skulle det, vilket också några remissinstanser påpekat, vara möjligt att nå en bättre anknytning till det lokala arbetslivets behov och till elevernas förutsättningar och intressen. Det bör ankomma på SÖ att besluta för vilka utbildningar endast ramtimplaner bör fastställas.

Det jag nu har anfört innebär för den statliga skoladministrationen sammanfattningsvis följande när det gäller läroplansarbetet.

SÖ:s uppgift bör vara att bedriva ett fortlöpande läroplansarbete på grundval av forskning och olika studier såväl nationellt som internationellt, löpande utvärdering av utbildningsverksamheten, erfarenheter från försöks- och utvecklingsarbete på olika nivåer i skolsystemet m. m. Syftet är att dels ta fram underlag för regeringens beslut i sådana läroplansfrågor som gäller mål och riktlinjer samt tim- och kursplaner, dels utarbeta samt utge stöd-, informations- och kommentarmaterial kring läroplaner.

Genom den direktkontakt läns skolnämnderna skall ha med länets skolor får de en viktig funktion att fylla främst när det gäller att på olika sätt stödja arbetet med att omsätta läroplanen i praktisk verksamhet. Nämndernas uppgifter i läroplansarbetet består också i att till SÖ kontinuerligt förmedla iakttagelser m. m. som kan aktualisera läroplansjusteringar, behov av ytterligare stöd- och kommentarmaterial m. m. Härutöver bör läns skolnämnderna på olika sätt medverka i det centrala läroplansarbetet. Det kan ske genom deltagande i olika av SÖ ledda arbets- eller projektgrupper. Det bör också, där så är lämpligt, ske genom att SÖ till nämnderna lägger ut skilda läroplansuppdrag. Förutsättningarna för läns skolnämndernas medverkan i läroplansarbetet ökar genom att de har att dels fastställa sådana kursplaner för grundskolan som utarbetas i kommunerna, dels vid behov utarbeta lokala kursplaner för kurser inom det fria tillvalet i grundskolan.

SAK konstaterar att det centrala läroplansarbetet inkluderar ett flertal funktioner, som i dag är utspridda på olika arbetsenheter inom SÖ. Det rör sig om utvärdering, FoU-arbete, läromedelsfrågor, lokal- och utrustningsfrågor, planerings- och dimensioneringsfrågor, personalutveckling osv. Bilden kompliceras även av det faktum att stora delar av läroplansarbetet måste ske i nära kontakt med ett stort antal externa intressenter, inte minst med representanter för arbetslivet. *Kommunförbundet* understryker i sitt yttrande vikten av central ledning och samordning av läroplansarbetet. Så konstaterar förbundet bl.a att alla funktioner i läroplansarbetet måste beaktas, t. ex. frågor om läromedel, lokaler, utrustning och inte enbart det pedagogiskt-metodiska innehållet i läroplanerna. *LRF* anser bl. a. att samarbetet på alla plan med näringslivs- och arbetsmarknadsorganisationer, yrkesnämnder och yrkesråd m. fl. organ i läroplansarbetet bör utvecklas på ett mer allsidigt sätt än som skett hittills. Det gäller enligt förbundet främst innehållet i den praktiska arbetslivsorienteringen och det fria studievalet i grundskolan, de yrkesinriktade linjerna och specialkurserna i gymnasieskolan samt den särskilda yrkesinriktade vuxenutbildningen.

Jag vill för egen del anföra följande. Komplexiteten i läroplansarbetet är stor. Det är därför inte möjligt att enbart genom organisatoriska åtgärder komma till rätta med alla de frågor som rör ledningen och samordningen av läroplansarbetet. Det förslag om en sakinriktad organisation av SÖ, som jag redovisar i det följande, kommer dock att förbättra nuvarande situation. Varje sakenhet kommer nämligen att för sin utbildningssektor få ett samlat ansvar för i princip alla de moment som ingår i ett läroplansarbete, såsom innehåll och metodik, läroplansuppföljning, forskning, läromedel, lokaler, utrustningar, planerings- och dimensioneringsfrågor samt frågor om personalutbildning och statsbidrag.

Som SAK påvisar i sitt betänkande, har läroplansarbetet skiftande karaktär och inriktning inom olika utbildningar och utbildningsformer, men det finns också stora likheter. Vissa delar av ungdomsskolans läroplaner kan t. ex. med eller utan anpassning användas inom den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen. Detta innebär också, vilket komvux-utredningen påpekat, att förändringar i ungdomsskolans läroplaner kan få konsekvenser för vuxenutbildningen, vilket måste bedömas och beaktas. Många frågor som berör läroplansarbetet är också generella för samtliga utbildningsformer. För yrkesinriktad vuxenutbildning krävs också läroplaner som inte har någon motsvarighet i ungdomsskolan. Ett effektivt utnyttjande av skoladministrationens resurser för läroplansarbete kräver enligt min mening att ledningen och samordningen av läroplansarbetet mellan olika utbildningsformer inom SÖ ägnas stor uppmärksamhet.

I likhet med många remissinstanser, bl. a. *AMS*, *LRF* och *LO*, vill jag understryka behovet av samverkan mellan SÖ och bl. a. arbetslivets intressenter. Jag kommer därför i det följande att föreslå att särskilda expertmedel avsätts bl. a. för att tillgodose behovet av medverkan från högskolan

och arbetslivets organisationer i arbetet med att utveckla och utvärdera utbildningsverksamheten.

Jag övergår nu till att behandla den statliga skoladministrationens roll och uppgifter när det gäller läromedelsutveckling. Jag vill först erinra om att utredningen om läromedelsmarknaden (ULÄ) i betänkandet (SOU 1980: 15) Läromedlen i skolan lagt vissa förslag om inriktningen av de statliga insatserna på läromedelsområdet i framtiden samt hur dessa bör utformas. ULÄ har härvid bl. a. behandlat frågan om hur granskningen av och informationen om läromedel skall organiseras. Betänkandet har remissbehandlats och bereds f. n. inom regeringskansliet.

I avvaktan på beredningen av ULÄ:s förslag är jag inte beredd att mera i detalj fastlägga SÖ:s uppgifter på läromedelsområdet. Jag vill dock framhålla, att SÖ liksom tidigare bör bevaka läromedelsfrågorna som ett led i sitt allmänna verksamhetsansvar. SÖ:s arbete på läromedelsområdet bör i större utsträckning än vad som i dag är fallet organisatoriskt samordnas med övrigt planerings-, forsknings- och utvecklingsarbete liksom med läroplansarbetet. För detta talar också den vidgning av läromedelsbegreppet som riksdagen fattade beslut om i anslutning till ny läroplan för grundskolan (prop. 1978/79: 180, UbU 1978/79: 45, rskr 1978/79: 422). Jag kommer därför att i det följande föreslå en organisation av SÖ som bättre än nu skapar möjligheter för en sådan samordning. Förslaget innebär också en reducering av de rätt betydande personella resurser som SÖ i dag disponerar för läromedelsarbete.

Under funktionen skolutveckling behandlar SAK även elevvårdsfrågor. Kommittén konstaterar att elevvårdsarbetet i skolan är en kommunal angelägenhet och att den statliga skoladministrationen främst skall biträda med utvecklingsarbete och stöd. SAK menar också att elevvårdsfrågorna inte kan särskiljas från andra pedagogiska funktioner. För SÖ och länskolnämnderna innebär detta att elevvårdsfrågorna måste integreras i övrig verksamhet framför allt i arbetet med uppföljning och utvärdering av utbildningsverksamheten.

Remissinstanserna ansluter sig i stort till SAK:s förslag. SÖ anser t. ex. att elevsocial expertis i första hand bör knytas till läroplansarbetet. SACO/SR pekar på faran i att elevvården kan bli ett alltför utsläpat begrepp om inte de kunskaper som den särskilda elevvårdspersonalen besitter tas till vara. TCO konstaterar att olika specialistfunktioner inte får stå vid sidan av den samlade skolverksamheten. Det är nödvändigt att elevvårdsfrågorna bildar utgångspunkt i allt uppföljnings- och utvärderingsarbete även på central nivå. Utvecklingsarbetet bör utgå från de elevsociala aspekterna som en grundläggande förutsättning i skolans arbete.

Elevvårdskommittén har i en promemoria (PM 16/79: 3, 1979-08-13) med anledning av tilläggsdirektiv (dir. 1979: 37) behandlat behovet av länskolpsykologtjänsterna samt centralt planerings- och utvecklingsarbete inom elevvården. Promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5*.

Elevvårdskommitténs promemoria har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 6*.

Elevvårdskommittén konstaterar liksom SAK, att elevvården är en kommunal angelägenhet. Verksamheten bör därför enligt kommittén bli föremål för kommunala överväganden och beslut. Kommittén betonar också att elevvårdsarbetet inte är en specialistfunktion. Det kan inte avskiljas från annan skolverksamhet. Denna syn bör enligt elevvårdskommittén genomsyra alla nivåer i skolväsendet. För länskolnämnderna innebär detta att deras uppgift att främja skolväsendets utveckling bör omfatta all skolverksamhet och riktas mot samtliga befattningshavare i skolan. Det finns bl. a. därför enligt kommitténs mening inte skäl att i instruktionen för länskolnämnderna särskilt ange att nämnderna skall främja skolpsykologisk verksamhet. Inte heller bör sådana uppgifter koncentreras till en speciell befattning för vilken särskild kompetens i form av psykologexamen fordras. Elevvårdskommittén föreslår därför att länskolpsykologtjänsten blir omvandlad till en tjänst, som reserveras för sökande med särskilda kunskaper och erfarenheter inom områdena forskningsmetodik, metodutveckling och organisationsutveckling samt med goda kunskaper om och praktisk erfarenhet från tjänstgöring i skola.

I fråga om SÖ:s uppgifter på elevvårdsområdet anser elevvårdskommittén att dessa frågor, som nu i stor utsträckning är koncentrerade till en särskild byrå, på ett naturligt sätt bör integreras i övrig verksamhet framför allt i arbetet med uppföljning och utveckling av skolverksamheten.

Många remissinstanser tillstyrker elevvårdskommitténs förslag i sin helhet. Några anser dock att frågan om länskolpsykologtjänsterna måste bedömas utifrån länskolnämndernas totala personalbehov och inte brytas ut ur sitt sammanhang. I fråga om kommitténs förslag att omvandla länskolpsykologtjänsterna till tjänster för personal med särskilda kunskaper och erfarenheter inom forskningsmetodik samt metod- och organisationsutveckling går remissinstansernas åsikter isär. *Kommunförbundet* menar t. ex. att länskolpsykologtjänsterna bör avvecklas helt och avvisar förslaget att ersätta psykologtjänsterna med en annan specialistfunktion.

Jag vill för egen del anföra följande. I likhet med SAK och elevvårdskommittén samt majoriteten av remissinstanserna anser jag att elevvårdsarbetet inte kan avskiljas från annan skolverksamhet. Det ingår i olika delar av skolans verksamhet. Som jag framhöll i direktiven till elevvårdskommittén vilar ansvaret för den elevvårdande verksamheten på rektor och varje lärare, speciellt klassföreståndaren. För att bringa klarhet i de orsaker, som kan ligga bakom elevernas svårigheter, samt för att i mån av behov planera och genomföra mera speciella åtgärder, behöver dock skolledning och lärare hjälp av särskild expertis inom skolhälsovård, skolpsykologi, skolkuratorsverksamhet samt studie- och yrkesorientering. Skolans särskilda elevvårdsfunktionärer skall i nära samarbete med varandra

och med skolledare, lärare och övrig personal verka för att bevara och befordra elevernas fysiska och psykiska hälsa samt främja alla insatser, som syftar till elevernas optimala utveckling. Elevvårdsarbetet är alltså ingen specialistfunktion utan är, som också elevvårdskommittén framhåller, närmast fråga om problemlösning och utveckling i det dagliga arbetet och måste återfinnas i all verksamhet i skolan.

Organisationen av elevvårdsarbetet är en kommunal angelägenhet. Något särskilt statsbidrag för verksamheten utgår inte. De särskilda personella resurserna för elevvården i kommunerna är numera betydande. Den statliga skoladministrationens framtida uppgifter och resurser inom elevvårdsområdet måste ses mot denna bakgrund. Härtill kommer också det faktum, vilket bl. a. *Östergötlands läns landsting* framhåller i sitt yttrande över SAK:s betänkande, att utvecklingsarbetet inom elevvården i hög grad bör inriktas på vardagsnära realiteter i skolornas verksamhet. Ansvaret för det arbetet måste därför i huvudsak ligga lokalt.

Sammantaget innebär det jag här har anfört, att den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter inom elevvårdsområdet bör minska. Det samma gäller de speciella resurser som f. n. finns hos SÖ och länskolnämnderna för handläggning av elevvårdsfrågor. SÖ:s och länskolnämndernas uppgifter inom elevvårdsområdet bör framdeles i högre grad än vad som hittills har skett integreras i det löpande arbetet att utvärdera och utveckla skolan. Utgångspunkten bör härvid vara att kommunerna har det primära ansvaret för elevvården och dess utveckling. SÖ och länskolnämnderna bidrar med stöd och utvecklingsarbete. För länskolnämndernas del innebär detta att länskolpsykologtjänsterna bör avvecklas fr. o. m. den 1 juli 1982 i samband med övergången till en ny organisation. Jag är emellertid inte beredd att biträda elevvårdskommitténs förslag om att omvandla nuvarande tjänster som länskolpsykolog till andra tjänster med krav på särskild och centralt reglerad kompetens. I stället bör den resurs som motsvaras av nuvarande tjänster som länskolpsykolog ingå i en samlad personalresurs för länskolnämnderna främst för pedagogiska arbetsuppgifter. Härvid torde också den erfarenhet och kompetens som nuvarande innehavare av länskolpsykologtjänsterna besitter på bästa sätt tas tillvara för nämndernas utvecklande och stödjande pedagogiska uppgifter. Jag återkommer i det följande till frågan om personalresurser för länskolnämnderna.

När det gäller SÖ:s arbete med elevvårdsfrågorna anser jag i likhet med bl. a. *TCO* att dessa frågor bör ingå i allt uppföljnings- och utvärderingsarbete på central nivå. Naturligt är att dessa frågor också måste inordnas i det löpande utvecklings- och läroplansarbetet. Jag kommer därför i det följande att förorda att sådana uppgifter på elevvårdsområdet, som f. n. handläggs av en särskild byrå på SÖ, i fortsättningen ombesörjs inom var och en av sakenheterna. Med hänsyn till vad jag i det föregående har sagt om kommunernas stora ansvar för elevvårdsarbetet bör de rätt betydande resurser som SÖ f. n. förfogar över för elevvårdsarbete kunna minskas.

Kvarvarande resurser i form av fast personal bör i stor utsträckning inriktas på uppgifter inom studie- och yrkesorienteringen. Skolhälsovården utgör en viktig del av den samlade elevvården och har till uppgift att följa elevens totala utveckling. Jag anser det angeläget att SÖ har resurser för att följa det allmänna hälsotillståndet hos landets elever och vid behov föreslå åtgärder – inte minst gäller detta alkohol-, narkotika- och tobaksområdet. SÖ bör därför även framdeles ha en skolöverläkare. Behovet av särskild specialistkompetens inom elevvårdsområdet i övrigt bör kunna tillgodoses inom ramen för de rörliga medel som kommer att stå till SÖ:s förfogande.

2.2.2 Planering

Jag har i föregående avsnitt behandlat den statliga skoladministrationens uppgifter i vad avser långsiktig och övergripande planering i huvudsak när det gäller skolans och vuxenutbildningens kvalitativa utveckling. Vid sidan om denna mer strategiskt inriktade planering finns det också behov av en i huvudsak driftsinriktad, kvantitativ planering bl. a. för planering av utbildningsutbud som studievägar, kurser m. m. samt för personal, lokaler och andra resurser för utbildningsverksamheten. Denna del av planeringen måste, vilket också SAK framhåller, i hög grad anpassas till lokala situationer, befolkningsstruktur, förbindelsevägar, arbetsmarknad m. m. Liksom SAK anser jag därför att denna typ av planering så långt möjligt – inom vissa ramar som garanterar måluppfyllelsen och att de ekonomiska resurserna inte överskrids – bör vara decentraliserad till regional och/eller lokal nivå. Jag föreslår därför i det följande att de årliga besluten om dimensionering och lokalisering av gymnasieskolan decentraliseras till länskolnämnderna inom vissa centralt fastställda totalramar. Vidare föreslår jag att kommunerna får ett i huvudsak självständigt ansvar när det gäller skollokaler.

2.2.2.1 Gymnasieskolans organisation

Planeringen för gymnasieskolans organisation omfattar långsiktig planering, årliga organisationsbeslut samt fastställande av elevområden för utbildningarna.

I likhet med SAK och nära nog samtliga remissinstanser anser jag att SÖ även i framtiden skall bära huvudansvaret för den långsiktiga planeringen avseende gymnasieskolans organisation. Hit räknar jag arbete med anslagsframställning och långtidsbedömning. Den långsiktiga planeringen omfattar också frågor om nylokalisering av gymnasiala utbildningar i form av beslut om ny gymnasieskolort och gymnasieskolenhet. Organisationsöverväganden i samband med kommuns utredning, prövning och fastställande av lokalbehov (jfr prop. 1978/79: 90 bil. 3:1 s. 75), dvs. förändringar som i allmänhet kräver nya eller förändrade lokaler ingår också i den långsiktiga planeringen liksom beslut om mer genomgripande omorganisa-

tioner av en kommuns gymnasieskola i övrigt, t. ex. beslut om indragning av skolenhet samt övergång från specialkurs till linje av gymnasieskola. Sådana förändringar påverkar nämligen ofta gymnasieskolor i andra regioner i olika grad. Den långsiktiga planeringen bör resultera i mer långsiktiga organisationsbeslut till vilka den årliga planeringen bör knyta an.

Planeringen för olika utbildningar på kort sikt som resulterar i årliga beslut om lokalisering och dimensionering av gymnasieskolans studievägar, bör emellertid enligt SAK på central nivå endast ske översiktligt medan den mer detaljerade planeringen inom givna ramar bör ske på regional och lokal nivå. Så är redan fallet för flertalet utbildningar och SAK menar att detta i högre grad bör gälla även för de årliga organisationsbesluten för gymnasieskolan. SAK redovisar två alternativ för decentralisering av beslut om gymnasieskolans årliga organisation.

SAK:s *alternativ 1*, dvs. med länskolnämnden som ansvarig beslutsmyndighet, tillstyrks av 58 remissinstanser, nämligen *statskontoret, RRV, SAMN, AMS, 19 länskolnämnder, länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Kristianstads, Malmöhus, Skaraborgs, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län, elevvårdskommittén, integrationsutredningen, TCO, SACO/SR, SAF, LRF, Norrköpings, Solna, Nynäshamns, Eskilstuna, Mjölby, Gnosjö, Nybro, Lunds, Ystads, Torsby, Falu, Ljusdals, Sundsvalls, Vilhelmina, Luleå och Kiruna kommuner samt landstingen i Kristianstads, Malmöhus, Kopparbergs, Gävleborgs och Västernorrlands län. Länskolnämnden i Kopparbergs län tillstyrker alternativ 1 men finner det inte uteslutet att man på sikt kan överlåta planeringen åt kommunerna. Stockholms kommun, som även tillstyrker alternativ 1, menar att man även bör pröva om beslutet kan föras över till landstingets utbildningsnämnd.*

SAK:s *alternativ 2*, dvs. med kommunal beslutanderätt, tillstyrks av följande remissinstanser, nämligen *länskolnämnderna i Stockholms, Örebro (med vissa modifieringar) och Blekinge län, komvux-utredningen, kommunaldemokratiska kommittén, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Folkbildningsförbundet, Göteborgs, Malmö, Uppsala, Linköpings, Botkyrka, Järfälla, Halmstads, Borås, Trollhättans, Karlstads, Köpings, Örnsköldsviks (med modifieringar), Östersunds, Umeå och Pajala kommuner samt landstingen i Stockholms, Kronobergs, Kalmar, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Västmanlands, Jämtlands och Västerbottens län.*

Båda alternativen avvisas helt av LO och SECO. LO anser inte att SAK tillräckligt har redovisat och belyst konsekvenserna av förslagen. SECO hyser farhågor för att SAK:s förslag skall leda till misshushållning genom att man i varje län kommer att sträva efter att anordna så många utbildningar som möjligt utan att ta tillräcklig hänsyn till utbildningskapaciteten utanför länet m. m.

UHÄ understryker vikten av att gymnasieskolplaneringen blir enkel, men att hänsyn samtidigt tas till elevernas efterfrågan och arbetsmarknadens behov såväl regionalt som i riksperspektivet. Den utformning av ramar, som SAK föreslagit, innebär enligt UHÄ betydande risker för att studievägar som inte kräver omfattande planering av och stora kostnader för lokaler och utrustning kan bli överdimensionerade. En tendens i denna riktning har sedan några år funnits beträffande vissa utbildningar. Detta medför konsekvenser för högskoleutbildningen och talar för en fastare styrning än den SAK föreslagit för att dimensioneringen av gymnasieskolan på riksnivå skall motsvara uppställda mål.

Även SÖ är tvetsam till SAK:s förslag i detta avseende och framhåller risken för att lättarrangerade studievägar utan krav på dyrbar utrustning och med höga sökandetal blir överdimensionerade. SÖ förordar därför att frågan om decentralisering av beslut om gymnasieskolans årliga organisation utreds ytterligare.

Jag vill först ange vissa utgångspunkter som bör ligga till grund för en bedömning av formerna för beslut om dimensionering och planering av gymnasieskolan och därvid bl. a. erinra om utbildningsutskottets uttalande (UbU 1978/79: 40 s. 18) i anledning av motion 1978/79: 628 om organisationsbeslut för gymnasieskolan.

För att kunna utnyttja intagningsplatserna i gymnasieskolan fullt ut bör de organisatoriska beslutsfunktionerna decentraliseras i så hög grad som det är möjligt.

Ett ökat lokalt och regionalt inflytande över planeringen av gymnasieutbildningen skulle göra det möjligt att snabbare möta nya behov och tillgodose efterfrågan på olika typer av gymnasieskolutbildning.

En ny ordning för beslut om gymnasieskolans organisation måste utformas så att den underlättar ett förverkligande av de utbildningspolitiska målen. En ny beslutsordning bör beakta bl. a. avvägningen av utbildningsutbudet mellan arbetsmarknadens behov och elevernas efterfrågan, kraven på likvärdig tillgång till utbildning i olika regioner samt en ändamålsenlig hushållning med samhällets utbildningsresurser. Dessutom bör en ny beslutsordning garantera stabilitet i planeringen genom tidiga organisationsbeslut. Den bör också möjliggöra snabba justeringar när så erfordras även på ett sent stadium i planeringsprocessen.

Planeringsarbetet i samband med besluten om gymnasieskolans årliga organisation kännetecknas av en avvägning mellan behovet av styrning utifrån riksgiltiga krav å ena sidan samt anpassning till regionala och lokala förhållanden å andra sidan. Att utifrån detta finna en organisatorisk nivå för besluten som samtidigt tillgodoser alla de krav som kan ställas på beslutsrutinen torde inte vara möjligt. Ett beslutssystem för gymnasieskolans organisation bör därför utformas så att flera nivåer i skoladministrationen deltar och samverkar.

Länsskolnämnderna utgör en mellannivå i det skoladministrativa beslutssystemet. Hos dem finns en omfattande kännedom om lokala förhållanden. De utgör samtidigt en del av den statliga skoladministrationen. De har möjlighet att på länsplanet stämma av gymnasieskolans inriktning och dimensionering i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Detta talar för att *beslut om gymnasieskolans årliga organisation i framtiden bör fattas av länsskolnämnden*. Denna aspekt förstärks om man – som jag tidigare har förordat – betraktar den statliga skoladministrationen som en helhet.

Jag föreslår en decentralisering av de årliga besluten om dimensionering och lokalisering av studievägar inom gymnasieskolan till länsskolnämnderna. Förslaget utgår från nu gällande bestämmelser om statsbidrag till driften av gymnasieskolor och an knyter till SAK:s alternativ I.

Det av SAK redovisade planeringssystemet finner jag i allt väsentligt vara ändamålsenligt. Dock bör avvikelser och tillägg göras i följande avseenden.

- Beslut om ramar för den totala dimensioneringen av gymnasieskolan fattas av riksdag och regering och bör i stället för nuvarande ettårsbeslut utformas som flerårsramar avseende årselevplatser.
- Beslut om fördelning av årselevplatser mellan olika sektorer inom denna totalram bör fattas av riksdag och regering.
- Beslut om fördelningen av sektorsramar mellan länen fattas av SÖ.
- Beslut om organisationen i varje kommun bör fattas av länsskolnämnd och avse varje studieväg för sig, dvs. avse bestämd linje eller specialkurs.
- Beslut om vissa mindre frekventa utbildningar av riksintresse bör även i framtiden fattas centralt av SÖ.

Regering och riksdag fastställer förutom de övergripande utbildningspolitiska målen även *totaldimensioneringen av gymnasieskolan* och dess *fördelning på olika utbildningsvägar*. Så bör ske även i fortsättningen. Hur ramarna härför utformas får stor betydelse för utformningen av beslutssystemet som helhet. Det är bl. a. genom denna planering som den statliga skoladministrationen kan styra och fördela de tillgängliga resurserna.

De ramar för totaldimensionering av gymnasieskolan och den fördelning på studievägar som nu årligen fastställs av riksdag och regering medför vissa problem för den beslutande myndigheten liksom för kommunerna på grund av den kortsiktiga karaktär som dessa beslut har. Som påpekats av flera länsskolnämnder, bör därför dessa ramar avse en något längre tidsperiod. Ett sådant förfarande skulle medge att organisationsbeslut kunde fattas vid tidigare tidpunkt än f. n. Besked om kommande läsårsorganisation kunde därigenom nå skolorna i så god tid att dessa bättre kunde utnyttja den planeringstid de behöver inför ett nytt läsår.

En mera långsiktig planering skulle enligt min mening vara till fördel för alla i planerings- och beslutsprocessen inblandade parter. Jag föreslår därför att beslut om ramar för gymnasieskolans dimensionering i fortsättningen utformas som flerårsramar. Beslutet bör avse en period om tre år.

där dimensioneringsbeslutet för det andra och tredje året ges formen av bemyndigande om planeringsramar. Detta förutsätter en ny typ av beslut av riksdag och regering, som inte behöver vara så detaljerade som nu men vars utformning ändå måste beakta behovet av att centralt styra avvägningen mellan olika typer av utbildningar.

Flera remissinstanser, däribland *UIHÄ* och *SÖ*, har i sina remissyttrandena över SAK:s betänkande påtalat riskerna för att vissa lättanordnade studievägar kan komma att bli överdimensionerade vid ett ökat regionalt och lokalt ansvar för organisationsbesluten. För att undanröja sådana risker bör särskild uppmärksamhet ägnas åt konstruktionen av de ramar med vilka riksdagen och regeringen i framtiden skall styra fördelningen av utbildningsresurserna. Jag förordar därvid en annorlunda utformning av ramarna än vad som gäller f. n. Ramarna bör enligt min mening uppdelas i något vidare sektorer så att de bättre avspeglar arbetslivets efterfrågan på utbildade med viss inriktning.

Jag föreslår följande utformning av de dimensioneringsstyrande ramarna i vad avser gymnasieskolans organisation.

Sektor	Studievägar	Frekvens läsåret 1980/81
1) Humanistisk-Samhälls- vetenskaplig	H, S, So, Mu	18,9
2) Vård-Social- Konsumtionsteknisk	Ko, Ss, Vd	17,0
3) Ekonomisk-Merkantil	E, Ek, Dk	17,9
4) Teknisk-Naturveten- skaplig	N, T, Te, Du	18,6
5) Teknisk-Industriell	Ba, Be, Et, Fo, Li, Pr, Tr, Ve	23,8
6) Jordbruk-Skogsbruk	Jo, Sb, Td	2,1

I de angivna frekvenstalen ingår enbart linjer och grundskoleanknutna specialkurser, dvs. den s. k. stora ramen. Det finns starka skäl för att även den s. k. lilla ramen, dvs. specialkurser som är kortare än ett år samt sådana specialkurser som fordrar tidigare gymnasial utbildning eller viss ålder, bör ingå i sektorsramarna. Jag avser föreslå regeringen att uppdra åt *SÖ* att överväga denna fråga.

Vid fastställandet av antalet elevplatser inom planeringssystemet måste hänsyn tas till att flera sektorer innehåller studievägar av olika längd. En förskjutning av elevintresset inom en sådan utbildningssektor, exempelvis från tvååriga till treåriga studievägar kan få betydande och icke förutsedda kostnadskonsekvenser. De centrala besluten om gymnasieskolans dimensionering bör därför uttryckas som antal årselevplatser per sektor. Detta innebär konkret att ett givet antal årselevplatser "räcker" till fler intagningsplatser om de utnyttjas för tvååriga studievägar än om de utnyttjas för tre- eller fyraåriga.

Härigenom skapas utrymme för en vidgad lokal och regional handlingsfrihet inom de ramar som länen får disponera. Centrala önskemål att påverka dimensioneringen av viss studieväg bör i första hand tillgodoses genom allmänna riktlinjer. Endast i undantagsfall bör kapaciteten på enskild studieväg läsas genom centrala beslut. Jag återkommer till denna fråga i samband med organisationen av mindre frekventa utbildningar.

Den av mig föreslagna ramstrukturen bör i fortsättningen användas av SÖ i verkets anslagsframställningar, i riksdagens och regeringens beslut om medelstildelning samt av SÖ vid fördelning av länsramar. Sedan det årliga beslutet om fördelning av årselevplatser på sektorer har fattats bör någon omfördelning mellan sektorerna inte komma i fråga, då detta skulle motverka syftet med ramarna.

Det föreslagna planeringssystemet reglerar, liksom det nu användas, endast intagningen till gymnasieskolan. För att åstadkomma en ekonomiskt rationell organisation för hela gymnasieskolan är dock frågan om den närmare utformningen av organisationen i högre årskurser av stort intresse. Denna fråga bör behandlas ytterligare i samband med den översyn av statsbidragssystemet för gymnasieskolan som jag tidigare har anmält (prop. 1980/81: 20 s. 11). Till dess att detta skett får det utrymme som uppstår vid bortfall av elever under studietiden inte användas för att öka organisationen.

Det nya planeringssystemet bör träda i kraft fr. o. m. läsåret 1983/84. Beslut enligt det nya planeringssystemet kommer därför att tas första gången under hösten 1982. I 1982 års budgetproposition bör därvid dimensioneringen för läsåret 1982/83 anges enligt hittillsvarande system. Denna bör emellertid kompletteras med planeringsramar för läsåren 1983/84 och 1984/85 enligt den utformning jag här har angivit.

Jag övergår nu till att behandla de nya rutinerna för de årliga besluten om dimensionering och lokalisering av gymnasieskolan. Med utgångspunkt i befintlig gymnasieskolorganisation, aktuellt befolkningsunderlag och med beaktande av den totalram och de övriga riktlinjer som anges av riksdag och regering fastställer SÖ *dimensioneringen*, dvs. antalet årselevplatser för varje län (länsram) fördelad på de sektorer som anges i totalramen. SÖ bör dock behålla en utjämningsresurs i reserv för beslut om vissa lågfrekventa utbildningar samt för att vid eventuella behov senare kunna förstärka länsramarna.

Inom de planeringsramar som SÖ fastställer för länet fördelar länskolnämnden årselevplatserna på länets gymnasieskolkommuner. För att möjliggöra detta måste nämndens beslut enligt min uppfattning avse *organisation per studieväg*. Vid behov bör kommunerna liksom nu kunna begära ändring av sin gymnasieskolorganisation. Länskolnämnden bör omgående kunna fatta beslut härom så länge ändringen ryms inom länsramen. Fordras tilldelning utöver länsramen måste emellertid SÖ först besluta om ändring i länsramen, antingen i form av omfördelning mellan länen eller också som tilldelning ur den centrala utjämningsresursen.

Som jag tidigare har förordat, bör SÖ även framdeles besluta om organisationen av vissa mindre frekventa utbildningar i gymnasieskolan främst sådana inom det yrkesinriktade området, vilka betjänar en begränsad arbetsmarknad. Dessa utbildningar är kvantitativt marginella, men är av avgörande betydelse för möjligheten att organisera gymnasieskolutbildning avsedd för mindre frekventa yrkesområden eller branscher. Om sådana utbildningsbehov skall kunna tillgodoses i gymnasieskolan inom en ekonomiskt försvarbar ram måste utbildningsplatserna koncentreras till några få orter i landet med åtföljande krav på stora upptagningsområden. Beslut om ny- och omlokalisering samt i viss mån ändrad dimensionering av sådana lågfrekventa utbildningar är därför en fråga av vikt även utanför ett enskilt län, i vissa fall t. o. m. ett riksintresse. Varje förändring i organisationen, om än liten, utgör alltså relativt sett en betydande förändring. Jag finner därför att vissa särskilda rutiner bör gälla för lågfrekventa utbildningar.

Begreppet lågfrekvent utbildning är inte entydigt. I samband med SÖ:s underlag för länskolnämndernas beslut om elevområden sätts exempelvis gränsen f. n. vid lokalisering till högst 25 orter i landet. En stor del av dessa lågfrekventa utbildningar utgörs av parallellutbildningar till linjer och specialkurser, som följer äldre läroplaner och endast har ett mycket lokalt rekryteringsområde. Vid en genomgång av dessa studievägar i avsikt att urskilja utbildningar av mer allmänt riksintresse kan antalet troligen begränsas betydligt. Omfattningen av dessa lågfrekventa studievägar av riksintresse bör kunna justeras årligen. Till denna grupp kan även föras vissa utbildningar som har karaktär av försöksverksamhet och därigenom också kräver ett centralt planeringsansvar. SÖ har som central instans bättre förutsättningar än länskolnämnderna att fatta beslut om förändringar rörande dessa lågfrekventa utbildningar genom bl. a. kontinuerligt samråd med de centrala yrkesnämnderna och andra intressenter. En annan fördel med en central beslutsnivå för dessa utbildningar är att SÖ vid fördelning av länsramarna kan ta särskild hänsyn till förekomsten av utbildningar med ett stort antal elever från andra län. Utbildningsplatserna på dessa studievägar behöver i så fall inte inkräkta på länets övriga utbud. Det bör uppdras åt SÖ att upprätta och årligen revidera förteckning över lågfrekventa utbildningar med beaktande av vad jag har anfört.

Jag finner det således mot denna bakgrund ändamålsenligt att vissa beslut om lokalisering och dimensionering av *mindre frekventa studievägar även i framtiden fattas centralt av SÖ*. Det är dock endast i de fall någon förändring föreslås av tidigare beslut om resp. utbildnings lokalisering eller dimensionering som SÖ:s beslut bör erfordras. Sådan förändring bör, förutom av skolhuvudmannen, även kunna initieras av länskolnämnden eller SÖ. Härigenom bör antalet beslut bli relativt litet. Förslaget innebär, att länskolnämnden vid de årliga besluten om gymnasieskolans organisation urskiljer de ärenden som avser förändrad lokalisering eller

dimensionering av vissa särskilt förtecknade lågfrekventa studievägar och vidarebefordrar dessa med eget yttrande till SÖ för beslut.

Nuvarande beslutssystem tillgodoser genom sin konstruktion en god *central kunskap om gymnasieskolans dimensionering och lokalisering*. Så blir inte automatiskt fallet vid decentraliserade beslut om gymnasieskolans årliga organisation. SAK framhåller därför vikten av att beslutsordningen även i framtiden utformas så att en central kunskap ständigt finns tillgänglig om gymnasieskolans dimensionering och lokalisering. För att garantera detta finner jag det nödvändigt att SÖ fortlöpande också i framtiden via en särskild rapporteringsrutin kan följa förändringar i gymnasieskolorganisationen i länen. För att dessa rutiner skall fungera måste vissa krav ställas på standardisering och formalisering av organisationsbesluten. Dessa bör därför fattas vid en och samma tidpunkt i samtliga län. En förteckning över studievägarnas lokalisering och dimensionering i riket bör även i framtiden framställas årligen. Det bör uppdras åt SÖ att efter samråd med länskolnämnderna fastställa dessa rutiner.

Jag avser att föreslå regeringen att uppdra åt SÖ och SCB att efter samråd med företrädare för skolhuvudmännen närmare pröva hur det nuvarande informationssystemet behöver förändras med anledning av mina förslag till förändrat planeringssystem för gymnasieskolans organisation.

De förslag om ny beslutsordning för gymnasieskolans årliga organisation som jag har lagt fram innebär jämfört med nuvarande ordning en *decentralisering av beslutsnivån* och bör leda till att beslut om gymnasieskolans organisation kan meddelas tidigare än vad som f. n. är fallet. I och med att besluten i fortsättningen tas på regional nivå bör detta också innebära större möjlighet till samverkan med andra utbildningsformer liksom med andra organ på länsnivå i frågor av betydelse för gymnasieskolans organisation, t. ex. länsarbetsnämnden och länsstyrelsen i fråga om länsplaneringen. Länsplaneringen skall utgöra underlag för samordning av åtgärder i regionalpolitiskt syfte mellan den statliga verksamhetens olika sektorer och planeringen i landsting, kommuner och näringsliv. Härigenom bör gymnasieskolans relationer till andra samhällssektorer och samhällsutvecklingen i stort bli bättre belysta och analyserade än f. n. Detta gäller inte minst relationen till arbetsmarknaden där den resurs som de regionala planeringsråden för samverkan mellan skola och arbetsliv utgör måste beaktas.

Jag finner det också angeläget att betona att kommunens inflytande över gymnasieskolans organisation kvarstår oförändrat i det av mig förordade systemet. Oberoende av vilket planeringssystem som tillämpas för gymnasieskolan kommer det slutliga anordnandet av utbildningar reellt att avgöras av styrelsen för skolan. Fortfarande har kommunen grundansvaret för planering och utveckling av gymnasieskolan på lokal nivå. Det är skolhuvudmannen som har initiativrätt när det gäller organisationsfrågor. Utan

ett kommunalt beslut som grund kan ny utbildning aldrig etableras i en kommun.

De kommunala ambitionerna och anspråken måste dock avstämmas mot de totalt disponibla resurserna i samhället. Denna process kommer att ske inom den statliga skoladministrationen där SÖ och länskolnämnderna i samverkan och allt efter beslutsnivå bär ansvaret för att riksdagens och regeringens beslut förverkligas.

SAK har också föreslagit ett förenklat system för fastställande av elevområden för gymnasieskolan.

Enligt vad jag har erfarit skall fr. o. m. läsåret 1981/82 i samarbete mellan SÖ och länskolnämnderna prövas vissa förenklade rutiner vid fastställande av elevområde för studievägar som finns i högst 25 kommuner i landet. I avvaktan på erfarenheter härav är jag inte nu beredd att föreslå någon ändring i gällande system för fastställande av elevområde i gymnasieskolan.

2.2.2.2 Skolbyggnader

SÖ:s uppgifter på skolbyggnadsområdet bör enligt SAK i huvudsak begränsas till sådana utvecklingsuppgifter som sammanhänger med verkets ansvar för pedagogiskt utvecklingsarbete.

De utvecklingsuppgifter, som enligt SAK bör ankomma på SÖ, bör främst beakta sambandet mellan undervisningsplanering och skolbyggnadsplanering. SAK anser att ett viktigt inslag härvid är att beakta nya och förändrade utbildningskrav 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, anser SAK, att SÖ på olika sätt måste följa utvecklingen på skolbyggnadsområdet såväl nationellt som internationellt.

Beslut har fattats att avveckla statsbidraget till investeringar i skolbyggnader fr. o. m. den 1 juli 1981 (prop. 1979/80: 90 bil. 3, FiU 1979/80: 25, rskr 1979/80: 287). Genom det övergångsbidrag som beslutats kommer statsbidraget till investeringar i skolbyggnader att vara helt avvecklat den 1 juli 1982.

Jag delar SAK:s uppfattning att SÖ:s uppgifter på skolbyggnadsområdet i vad avser skolor och utbildningar med kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap i huvudsak bör begränsas till sådana uppgifter som sammanhänger med verkets ansvar för skolans utveckling. SÖ bör därför även fortsättningsvis ha viss kompetens och vissa resurser för utvecklingsuppgifter och rådgivningsverksamhet, vilket också nära nog samtliga remissinstanser framhåller. SÖ:s nuvarande uppgifter i vad avser byggnader för folkhögskolor och statliga utbildningar, bl. a. specialskolan och arbetsmarknadsutbildningen, berörs dock inte av mina förslag.

SÖ:s utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet bör enligt min mening

främst inriktas på kartläggning av nya och förändrade utbildningars lokalbehov och lokalutformning. Som jag tidigare har anfört förordar jag att SÖ även i fortsättningen bedriver rådgivnings- och serviceverksamhet på skolbyggnadsområdet. Den bör syfta till att ge kommuner och landstingskommuner stöd i frågor om skolbyggnadsplanering så att de lokalmässiga förutsättningarna för en likvärdig utbildningsstandard i hela landet så långt möjligt kan uppfyllas. Rådgivnings- och serviceverksamheten bör enligt min mening även kunna tillgodose det växande informationsbehov som decentralisering, samverkan och medbestämmande skapar.

Enligt min mening bör SÖ:s främsta uppgifter på skolbyggnadsområdet vara att ge råd och meddela erfarenheter, som kommunerna kan få del av genom att vända sig till SÖ. Jag förordar därför att SÖ utarbetar särskilda underlag för planeringen av skolans fysiska miljö. Dessa planeringsunderlag bör utformas som stöd för skolhuvudmännens analys och beräkning av lokalbehov vid ny-, till- eller ombyggnad av skollokaler.

Planeringsunderlagen bör inte innehålla föreskrifter, utan genomgående ha karaktären av allmänna råd. De bör i likhet med kommentarmaterialet till grundskolans läroplan successivt förnyas och aktualiseras. Planeringsunderlag bör i första hand finnas för grundskolan och de mest frekventa studievägarna i gymnasieskolan. Jag avser föreslå regeringen att uppdra åt SÖ att utarbeta sådana underlag för lokalplanering.

Utöver den allmänna och övergripande rådgivnings- och serviceverksamheten bör SÖ kunna ge råd och service kring enskilda objekt vad gäller lokalbehov och lokalutformning. Denna objektsbundna verksamhet bör vara frivillig för kommunerna och omfatta samtliga skolformer under kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap. Enligt min mening bör också huvudmännen för enskilda statsunderstödda skolor ha möjlighet att få råd och service i skolbyggnadsfrågor.

Mot bakgrund av vad jag har anfört om SÖ:s framtida uppgifter på skolbyggnadsområdet bör nuvarande bestämmelser om statlig lokalbehovsprövning och skissritningsgranskning med åtföljande kontroll upphöra att gälla fr. o. m. den 1 juli 1982.

I propositionen om kommunalekonomiska frågor inför år 1981 (prop. 1979/80: 90 bil. 3 s. 37) anmälde jag att RRV i sitt remissyttrande över departementspromemorian (Ds U 1979: 15) Nya former för finansiering av skolbyggandet ifrågasatt om inte SÖ:s frivilliga skissritningsgranskning borde avgiftsfinansieras för att efterfrågan skulle bli rätt bedömd. Jag fann liksom RRV att denna fråga lämpligen borde prövas i samband med behandlingen av SAK:s förslag om SÖ:s organisation.

Enligt min mening bör en sådan avgiftsfinansiering av SÖ:s rådgivnings- och serviceverksamhet övervägas när ett par års erfarenheter vunnits av den verksamhet på skolbyggnadsområdet som jag här har föreslagit.

2.2.2.3 Stadigvarande undervisningsmateriel

SAK har redovisat syftet med statsbidrag till stadigvarande undervisningsmateriel i gymnasieskolan. För många av gymnasieskolans studievägar är etableringen förenad med betydande kostnader för den första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel. I synnerhet gäller detta de yrkesinriktade studievägarna. Enligt SAK utgör bidraget en viktig stimulansfaktor vid nyetablering eller utökning av yrkesinriktade studievägar.

Nuvarande bidragssystem för undervisningsmateriel med bl. a. avräkning av befintlig materiel som kan samutnyttjas kräver enligt SAK en väsentlig arbetsinsats på SÖ innan bidragsunderlaget kan fastställas. SAK anser att bidragsgivningen i vad avser undervisningsmateriel till olika utbildningar bör ses över ytterligare i syfte att förenkla den administrativa handläggningen.

I enlighet med riksdagens beslut våren 1979 (prop. 1978/79:95 bil. 4, FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335) har fr. o. m. den 1 juli 1980 statsbidraget till kostnader för anskaffande eller förhyrande av första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel begränsats till naturvetenskaplig linje, fyraårig teknisk linje och närliggande specialkurser, tvååriga yrkesinriktade linjer och närliggande specialkurser samt kommunal högskoleutbildning, den senare i vad avser tekniska yrken och vårdyrken.

I linje med riksdagens beslut bör enligt SAK 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. SAK föreslår vidare att bidragets storlek prövas i syfte att verkligen åstadkomma önskad stimulans effekt. Vidare bör enligt kommittén möjligheterna prövas att ändra bidragskonstruktionen i riktning mot mer schabloniserade bidrag, som har kvar eller förstärker stimulans effekten men som ger en avsevärt förenklad statsbidragshandtering. I samband med en översyn av bidragssystemet med här angiven inriktning bör också möjligheterna prövas att låta länskolnämnderna besluta om statsbidrag för undervisningsmateriel.

Inom regeringskansliet har tillsatts en arbetsgrupp med uppdrag att bereda frågor bl. a. om bidragssystemet för undervisningsmateriel. Arbetet är inriktat på att söka finna mer schabloniserade bidrag som ger en avsevärt förenklad statsbidragsadministration. Arbetsgruppen har också till uppgift att pröva möjligheten att låta länskolnämnderna besluta om statsbidrag till undervisningsmateriel. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga.

Jag vill slutligen behandla frågan om normalutrustning. I likhet med SAK anser jag att det finns ett direkt samband mellan utbildningsinnehåll och utrustning. I läroplansarbetet måste därför bedömas vilken materiel

som bör anskaffas för att stödja utvecklingen av ämnet i fråga och hur anskaffad materiel kan användas för att begränsa investeringskostnaderna.

Enligt min mening bör SÖ liksom hittills utfärda förteckningar över normalutrustning för ämnen på högfrekventa studievägar. Med normalutrustning avser jag 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 bör utarbetas samtidigt med tim- och kursplanerna.

2.2.3 Administration

Innan jag behandlar SAK:s förslag till decentralisering och förenklingar inom det administrativa området vill jag erinra om att SAK utöver det som redovisas i betänkandet i en separat skrivelse (PM 29, 1979-12-14) föreslagit olika konkreta åtgärder i syfte att minska och förenkla skoladministrationen. Jag har redan i propositionen (prop. 1979/80:90) om kommunalekonomiska frågor inför år 1981 behandlat de flesta av SAK:s förslag i promemorian när det gäller statsbidrag. Promemorian har därefter remissbehandlats i de delar som inte redan har underställts riksdagen. Remissinstanserna tillstyrker i allmänhet kommitténs förslag.

Övriga statsbidragsförslag bereds f. n. inom regeringskansliet och jag avser att senare återkomma till regeringen när det gäller dem.

Beträffande merparten av de andra förslag som SAK redovisar i promemorian ankommer det på regeringen att besluta. Jag avser att senare föreslå regeringen att fatta beslut i dessa avseenden i syfte att ytterligare minska och förenkla administrationen.

Jag avser att i det följande lämna en redovisning av vissa statsbidragsbeslut och övergår därefter till att behandla de förslag om statsbidragsadministration, personaladministration och besvär över beslut av skolmyndighet som SAK redovisar i sitt betänkande. Jag tar också upp SSK:s förslag i vad avser tillsättning m. m. av personal inom skolväsendet.

2.2.3.1 Statsbidragsadministration

I propositionen om kommunalekonomiska frågor inför år 1981 (prop. 1979/80:90 bil. 3 s. 33 f.) behandlade jag SAK:s förslag i PM 29 när det gäller vissa statsbidrag till jord- och skogsbruksutbildningar, bidrag till kostnader för vissa icke-ordinarie lärare (s. k. uppsägningslön) och bidrag till avlönande av föreståndare vid elevhem med landstingskommunal huvudman. I samma proposition behandlade jag även frågan om statsbidrag till byggnadsarbeten inom skolväsendet och efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet SAK:s förslag om statsbidrag till kostnader för lärares resor och traktamente i samband med kurser som anordnas inom kommunal vuxenutbildning i glesbygd. Förslagen innebar en avveckling av ifrågavarande statsbidrag. Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen (FiU 1979/80: 25, rskr 1979/80: 287).

Riksdagen fattade våren 1979 (prop. 1978/79:95, FiU 1978/79:35, rskr 1978/79:335) beslut om avveckling av vissa statsbidrag, nämligen statsbidrag enligt den s. k. bestridandeförordningen, statsbidrag till bostäder för lärare, till audiovisuell utrustning och till inventarier i teknikverkstad i grundskolan, samt om förenkling av vissa andra statsbidragsregler. Med anledning av besparingspropositionen (prop. 1980/81:20, UbU 1980/81:15, rskr 1980/81:120) har riksdagen nyligen fattat beslut om avveckling av statsbidraget för särskilda kostnader vid utbildning på heltid för industri och hantverk.

Det nya statsbidraget för grundskolan som fastställdes genom beslut av riksdagen vid 1975/76 och 1977/78 års riksmöten (prop. 1975/76:39, UbU 1975/76:30, rskr 1975/76:367 och prop. 1977/78:85, UbU 1977/78:21, rskr 1977/78:260) har också inneburit stora administrativa förenklingar.

Att statsbidrag på detta sätt förenklats och/eller inordnats i annan statlig bidragsgivning, främst skatteutjämningsystemet, har inneburit stora administrativa vinster för såväl statliga som kommunala myndigheter.

Det pågår även översyn av andra statsbidrag på utbildningsområdet dels i vissa kommittéer, dels inom utbildningsdepartementet.

SSK har övervägt olika modeller för ett nytt statsbidragssystem för grundskolan och därvid förordat att elevantalet bör bilda grunden för att beräkna statsbidragets storlek för de olika kommunerna. Ett sådant prestationsrelaterat system förhåller sig neutralt till kommunernas kostnader samt val av resursslåg och skolorganisation. SSK anför emellertid att nuvarande statsbidragssystem bör utvärderas fortlöpande och att SSK inte anser det realistiskt att föreslå omedelbara ändringar av ett system som inte fått tid att verka och innan kommunerna kunnat anpassa sig och dra fördel av den ökade frihet som SIA-beslutet medger. SSK:s uttalande om det realistiska i omedelbara förändringar av statsbidragssystemet stöds av nästan alla remissinstanser. En utvärdering av det nya statsbidraget för grundskolan pågår. Enligt min mening bör resultatet av detta arbete avvaktas och jag anser därför att SSK:s förslag om ny modell för statsbidragssystemet inte bör föranleda någon åtgärd.

Jag övergår nu till att behandla SAK:s förslag på statsbidragsområdet.

I likhet med SAK vill jag framhålla att förenklingar och inordnande av statsbidrag i annan statlig bidragsgivning inte bara innebär administrativa fördelar utan även – vilket är av ännu större betydelse – möjliggör ett ökat lokalt ansvar för skolverksamheten. Jag vill i detta fall ansluta mig till de utgångspunkter för utvecklingsarbetet inom statsbidragsområdet som SAK har angett, nämligen att 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.

Jag finner även att de principer för ansvarsfördelningen inom statsbidragsadministrationen som SAK föreslagit i huvudsak bör gälla, dvs. samma myndighetsnivå skall svara såväl för beslut om underlag för statsbidrag som för kontroll och granskning. Därvid bör i princip länskolnämnderna hantera statsbidrag i här nämnda avseenden till skolor med kommunal huvudman och skolor med annan huvudman i de fall de har samma utbildningsinriktning och bidragssystem. I övrigt bör SÖ hantera statsbidragen. I likhet med SAK finner jag inte skäl föreslå någon ändring av det förhållandet att SÖ betalar ut nästan samtliga statsbidrag för skolväsendet. Såvitt gäller hanteringen av statsbidrag till kommunal vuxenutbildning och grundutbildning för vuxna bör inte några förändringar genomföras så länge komvux-utredningens arbete pågår.

SAK framhåller att den administrativa insatsen för såväl stat som kommun kan begränsas om storleken av vissa komponenter som ingår i grundskolans tilläggsbidrag kan fastställas och läsas för en längre tidsperiod. Jag vill i detta fall hänvisa till vad jag tidigare denna dag har anfört i propositionen om skolforskning och personalutveckling om lön med B-avdrag för studier. När det gäller frågan om en låsning av övriga i tilläggsbidraget ingående komponenter bör denna övervägas inom ramen för utvärderingen av grundskolans statsbidrag.

SAK framlägger vissa förslag när det gäller bidrag till personell assistans och till tekniska stödåtgärder m. m. åt handikappade elever. SAK har föreslagit en översyn av de administrativa rutinerna för ansökan och rekvisition av statsbidraget till företagsskolor. Dessa statsbidrag har jag behandlat i budgetpropositionen (prop. 1980/81: 100 bil. 12), där jag har föreslagit att statsbidragen avvecklas. Behovet av bidrag till personell assistans samt tekniska och andra stödåtgärder för handikappade elever i gymnasieskolan skall enligt mitt förslag i stället beaktas vid fördelningen av anslaget Särskilda åtgärder på skolområdet.

När det gäller driftbidraget till gymnasieskolor framlägger SAK vissa förslag som bereds i den översyn av statsbidraget till gymnasieskolan som jag anmälde i besparingspropositionen (prop. 1980/81: 20 bil. 8 s. 11).

SAK har lagt ett principförslag om nytt statsbidragssystem för sarskolan. Förslaget har överlämnats till omsorgskommittén (S 1977: 12).

När det gäller statsbidraget till enskilda yrkesskolor fordras enligt SAK en radikal förändring av bidragsreglerna för att minska statsbidragsadministrationen. Denna fråga liksom frågan om statsbidrag till andra skolor med enskild huvudman behandlas av kommittén angående

skolor med annan huvudman än stat och kommun (U 1979: 13). Komvuxutredningen (U 1978: 04) ser över statsbidragsbestämmelser för den kommunala vuxenutbildningen. För grundutbildningen för vuxna har chefen för utbildningsdepartementet föreslagit ett förenklat statsbidragssystem i budgetpropositionen 1981.

Bidragen till kontaktutbildning bör enligt SAK helt inordnas i bidragen till studiecirkelverksamhet resp. folkhögskolor. Jag har, efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet, beslutat att inte föreslå några förändringar i detta avseende.

SAK föreslår att administrationen av bidrag till kommunal högskoleutbildning förs över till myndighet inom högskoleadministrationen. Jag behandlar detta förslag i det följande i samband med frågan om tillsynen av den kommunala högskoleutbildningen.

För att förenkla statsbidragsgivningen till institutioner, föreningar eller enskilda personer föreslår SAK att regleringsbrevet ändras så att bidragen utbetalas mot redovisningsskyldighet inför SÖ. Utbetalningar av statsbidrag till ett tjugotal olika institutioner och föreningar sker f. n. först sedan SÖ granskat redovisningen och redogörelser för bidragets användning. Denna redovisningsskyldighet bör enligt SAK i fortsättningen anses fullgjord genom intyg från auktoriserad eller av statlig myndighet utsedd revisor. Jag vill för egen del betona att granskning av redovisningen i första hand åvilar mottagarens revisorer. I enlighet med bestämmelserna i förordningen (1980: 718) om revision vid revisionskontor åvilar det externa revisionsansvaret SÖ:s revisionskontor. Den granskning som SÖ nu gör bör därmed upphöra.

SAK framhåller slutligen att behovet av redovisningsrevision minskar, i varje fall för det kommunala skolväsendet, om SAK:s förslag genomförs. Omfattningen av mer förvaltningsrevisionellt inriktade insatser skulle däremot inte påverkas. Jag vill i detta sammanhang erinra om riksdagens beslut (FiU 1979/80: 41, rskr 1979/80: 394) med anledning av de i prop. 1979/80: 150 (bil. 2) framlagda förslagen om den statliga revisionsverksamheten. Regeringen föreskrev genom beslut den 18 september 1980 att vad som har anförts i propositionen och utskottsbetänkandet skall ligga till grund för den statliga revisionsverksamhetens organisation och arbetsformer. Regeringen utfärdade samma dag den nyss nämnda förordningen om revision. Av denna förordning framgår att institutioners, kommuners, föreningars och enskilda personers redovisning av mottagna statsbidrag granskas av det revisionskontor som granskar verksamheten vid den myndighet som tecknar utbetalningsbesked beträffande statsbidraget.

Jag kan konstatera, att praktiskt taget alla konkreta förslag som SAK har lagt fram i PM 29 och i betänkandet när det gäller förenklingar av statsbidrag har genomförts eller kommer att genomföras om mina förslag i 1981 års budgetproposition bifalls av riksdagen. Behovet av administrativa resurser för hantering av statsbidrag minskar således i hög grad.

2.2.3.2 Personaladministration

I det följande behandlar jag vissa personaladministrativa frågor avseende i första hand personal med statligt reglerade anställningar i skolor och utbildningar med kommunalt huvudmannaskap, dvs. frågor som berör i huvudsak skolledare och lärare i grundskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och – till en del – kommunal högskoleutbildning. Mina förslag får dock – vilket jag redovisar i det följande – konsekvenser för personal även vid andra skolformer som står under SÖ:s inseeende.

SSK har i sitt betänkande fört en principiell diskussion om ett vidgat och mer samlat kommunalt inflytande över och ansvar för *all* skolpersonal. Utgångspunkten för SSK:s diskussion har varit ett fullständigt kommunalt driftansvar för skolan. Från denna utgångspunkt har utredningen skisserat en utveckling innebärande att samtliga nu statligt reglerade tjänster i skolväsendet kommunaliseras. SSK konstaterar dock att en sådan utveckling måste ske stegvis och under en längre tidsperiod. Utredningen har därför övervägt ett antal andra mindre långtgående alternativ när det gäller avvägningen av ansvaret mellan stat och kommun för skolledare och lärare.

SSK förordar ett alternativ där alla tjänster inom skolväsendet – alltså även skolledare och ordinarie lärare – tillsätts av kommunen. Beträffande skolcheferna, dvs. skoldirektör, biträdande skoldirektör, förste rektor och rektor tillika skolchef, föreslås den statliga regleringen utgå och tjänsterna bli helt kommunala. Tjänsterna som skolledare liksom tjänsterna som lärare föreslås förbli statligt reglerade. Behörighet och befordringsgrunder bör enligt SSK även i fortsättningen regleras av staten författningssvågen. Reglerna för inrättande av tjänst föreslås kvarstå oförändrade. Rätten att anföra förvaltningsbesvär skall enligt SSK:s förslag finnas kvar.

Remissinstanserna tillstyrker med få undantag förslaget att skolchefstjänsterna tillsätts av kommunen. Ungefär en fjärdedel av dem som tillstyrker kommunal tillsättning föredrar emellertid att tjänsterna även i framtiden är statligt reglerade och att förvaltningsbesvär även i fortsättningen får anföras över tillsättningsbesluten. Kommunal tillsättning av skolchefer avstyrks dock av SACO/SR, TCO, några *länskolnämnder* och *kommuner*.

SSK:s förslag om tillsättning av rektorer, biträdande rektorer och studierektorer samt ordinarie lärare tillstyrks bl. a. av RRV, SAV, SPN, statskontoret, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, tolv *länskolnämnder* samt majoriteten av *landstingskommunerna* och *kommunerna*. Även SÖ tillstyrker förslaget men anser att lektorstjänsterna även i fortsättningen bör tillsättas av SÖ.

Förslaget om kommunal tillsättning av skolledare och lärare avstyrks däremot av bl. a. fem *länskolnämnder* och några *kommuner*. Dessa instanser pekar framför allt på svårigheter som uppkommer vid en lokal tillsättning när det gäller meritvärdering och samordning mellan sökande till tjänster i flera kommuner. Några instanser avråder också från att nu

genomföra en förändring av tillsättningsproceduren mot de berörda personalorganisationernas önskemål. SACO/SR och TCO avstyrker kategoriskt SSK:s förslag.

Många remissinstanser tar också upp frågan om ordinarieskapet för lärare. Länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län anser t. ex. att ordinarieskapet bl. a. mot bakgrund av nuvarande trygghetslagstiftning inte längre har någon arbetsrättslig betydelse och därför bör bringas att upphöra. Även SÖ ifrågasätter om inte uppdelningen i ordinarie och icke-ordinarie lärartjänster – när framöver tillsättning med konstitutoriets rättsverkningar inte längre skall ske – blir av så ringa praktisk betydelse att man bör överväga om inte de ordinarie lärartjänsterna bör avskaffas i den betydelsen att nya sådana tjänster ej inrättas eller tillsätts.

SAK konstaterar inledningsvis att direktiven begränsat kommitténs möjligheter att framlägga förslag, som ändrar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun vad gäller tillsättningsärenden. SAK:s överväganden har därför begränsats till förslag om decentralisering inom den statliga skoladministrationen. Kommittén utgår emellertid från att SSK:s förslag om bl. a. tillsättning av skolchefer, skolledare samt ordinarie lärare kommer att beredas inom regeringskansliet ungefär samtidigt med kommitténs egna förslag. Ett genomförande av SSK:s förslag innebär då att SAK:s förslag i tillsättningsfrågorna kommer att sakna aktualitet.

SAK föreslår att skoldirektors- och biträdande skoldirektörstjänster i fortsättningen tillsätts av SÖ i stället för av regeringen och att länsskolnämnderna övertar ansvaret för de tillsättningsärenden som i dag åvilar SÖ, med undantag av lektorstjänsterna. Dessa bör enligt kommittén fortfarande tillsättas av SÖ.

Även om det inte ingick i SAK:s uppdrag att lägga fram förslag, som innebar förändring av nuvarande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun beträffande tillsättning av arbetstagare med statligt reglerade tjänster, har SAK emellertid ansett det motiverat att belysa de tunga administrativa insatser, som är förenade med nuvarande system med ordinarie tjänster och tillsättning härav. Kommittén har ingående behandlat dels grunden för det i dag statliga tillsättningsarbetet i fråga om lärartjänster, nämligen ordinarieskapet, dels nuvarande tillsättningsordning för ordinarie tjänster.

SAK konstaterar att tillsättningen av ordinarie lärartjänster är en tids- och arbetskrävande procedur. SAK ifrågasätter därför om resultatet av denna administrativa procedur är sådant att det tungrodda förfarandet är berättigat. Då skillnaderna mellan ordinarie och extra ordinarie tjänst i dag är obetydliga skulle det enligt SAK:s uppfattning 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.

Flertalet remissinstanser hänvisar till de uppfattningar de tidigare redovisat i samband med yttranden över SSK:s förslag. Det innebär att många instanser anser att alla tjänster på skolområdet i princip bör tillsättas av kommunen. Framför allt anser man att tjänsterna som skolchef bör tillsättas på samma sätt som gäller för andra kommunala förvaltningschefstjänster.

Kommunförbundet och *Landstingsförbundet* tillstyrker SAK:s förslag men menar att utvecklingen bör gå mot ett genomförande av SSK:s förslag om ett kommunalt driftansvar och därmed en kommunal tillsättning av alla tjänster på skolområdet.

Många remissinstanser tar också upp frågan om ordinarieskapet för lärare i dess nuvarande form och menar att det har spelat ut sin roll.

Efter att i allmänhet ha erinrat om tidigare principiella ställningstaganden tillstyrker majoriteten av remissinstanserna SAK:s förslag om tillsättning av skolchefer och skolledare. När det gäller förslaget att SÖ även i framtiden skall tillsätta lektorstjänsterna är remissopinionen splittrad. Förslaget tillstyrks av bl. a. SÖ. De flesta *länskskolnämnder* föreslår att lektorstjänsterna skall tillsättas av nämnderna. Även SAMN förordar en decentralisering av lektorstillsättningarna.

SACO/SR och TCO avvisar SAK:s samtliga förslag till förändringar av det nuvarande systemet för tjänstetillsättningar.

Som grund för mina fortsatta överväganden vill jag anföra följande.

Jag har redan i inledningen angett vissa riktlinjer som enligt min mening bör prägla ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på skolans område. Av vad jag har anfört följer, att jag, även om frågan ses i ett långt tidsperspektiv, inte kan ställa mig bakom tanken på så genomgripande förändringar för skolväsendets personal som SSK:s förslag om ett fullständigt kommunalt driftansvar för skolan innebär. Flertalet tjänster inom det kommunala skolväsendet är i dag statligt reglerade. Detta innebär att avlöningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Enligt min mening bör i princip alla tjänster som nu är statligt reglerade också vara det i fortsättningen. Jag anser också att den författningsreglering som f. n. gäller för dessa tjänster bör behållas i en i stort sett oförändrad omfattning.

Frågan om tillsättning av tjänster som skolledare, biträdande skolledare och lärare i skolväsendet har under lång tid varit föremål för överväganden och diskussioner i olika utredningar och i andra sammanhang. Skilda förslag har därvid redovisats. Förslagen har i allmänhet haft det gemensamt att de i första hand syftat till att lägga tillsättningsbesluten lokalt. Omfattningen av och innehållet i det lokala ansvaret har dock skiftat i utredningsförslagen.

Remissinstanserna har med anledning av de olika förslagen visat motsatta uppfattningar. Nästan alla som företräder arbetsgivarsidan, dvs. kommuner, landstingskommuner och deras intresseorganisationer samt olika

statliga myndigheter, anser att tillsättningsfrågorna bör beredas och beslutas inom den lokala förvaltning, där personalen är verksam. Berörda arbetstagarorganisationer har däremot hittills bestämt avvisat varje tanke på någon förändring av den nuvarande tillsättningsordningen.

Jag anser likväl starka skäl tala för att tillsättningen av här berörda tjänstekategorier decentraliseras och i samband därmed förenklas inom ramen för en bibehållen statlig tjänstereglering. Jag föreslår därför i det följande ändrade regler beträffande tillsättning av skolchefer, skolledare och lärare. Vad som i det följande föreslås i fråga om ordinarieskapet för lärare inom skolväsendet bör tillämpas också beträffande andra statliga eller statsunderstödda skolor såsom sarskolan, sameskolan, specialskolan, statsunderstödda privatskolor och folkhögskolor. Mina förslag om tillsättning av skolchefer och skolledare bör också få konsekvenser för sarskolan. Enligt vad jag har erfarit avser statsrådet Holm att senare förelägga regeringen förslag i fråga om tillsättning av sarskolchef och skolledare i sarskolan. När det gäller tillsättning av skolledare vid specialskolor som avses i specialskolförordningen (1965:478), privatskolor som avses i privatskolförordningen (1967:270), riksinternatskolor, Bergsskolan i Filipstad och folkhögskolor bör emellertid inte någon ändring av nuvarande tillsättningsordning ske.

Skolchefer

Tjänst som skolchef i kommun och tjänst som sarskolchef är de enda kommunala förvaltningschefstjänster, som tillsätts av staten. Tjänst som skoldirektör och biträdande skoldirektör tillsätts f. n. av regeringen. Om det i en kommun finns endast en ordinarie heltidstjänst som rektor under skolstyrelsen är tjänsten förenad med en arvodestjänst som skolchef (rektor tillika skolchef). En sådan tjänst tillsätts i den ordning som gäller för rektorstjänsten, dvs. f. n. av SÖ. Om det i kommunen finns två eller flera ordinarie heltidstjänster som rektor under skolstyrelsen skall en av rektorerna vara innehavare av en arvodestjänst som skolchef (förste rektor) om det inte finns skoldirektörstjänst. Arvodestjänst som förste rektor tillsätts f. n. av SÖ, som också tillsätter rektorstjänsterna. Denna ordning har gällt alltsedan den lokala ledningsorganisationen för det allmänna skolväsendet efter förslag av 1951 års skolstyrelseutredning (SOU 1955:31) fick sin nuvarande utformning år 1957 (prop. 1957:61, SU 1957:97, rskr 1957:253). Tjänst som sarskolchef tillsätts f. n. av SÖ.

Beslutet om att Kungl. Maj:t – numera regeringen – skulle tillsätta tjänster som skoldirektör och biträdande skoldirektör angavs då skola gälla bara för en övergångstid. Den övergångstiden har nu varat i mer än 20 år. Jag anser att den omfattande decentralisering till kommunerna i olika skolfrågor, som skett under de senaste årtiondena, nu bör få som logisk följd att varje kommun också fullt ut anförtros ansvaret att genom sin skolstyrelse tillsätta samtliga skolchefstjänster med undantag av tjänst som

rektor tillika skolchef, vilken måste tillsättas i samma ordning som rektorstjänsten, dvs. av länskolnämnden enligt vad jag kommer att förorda under avsnittet om skolledare. Besvär över skolstyrelsens beslut bör kunna anföras direkt hos SÖ. Jag återkommer i det följande till förslag om en förenklad besvärsordning bl. a. rörande tjänstetillsättningar.

Den nya ordningen bör gälla fr. o. m. den 1 juli 1982.

Skolledare

Med skolledare avser jag i det följande rektor och studierektor i grundskola, gymnasieskola, statlig och kommunal vuxenutbildning samt biträdande rektor vid gymnasieskola.

Skolledarna har i dag och kommer ännu mer uttalat i framtiden att ha nyckelpositioner i skolsystemet. Den decentralisering i vitala utbildningsfrågor som redan har skett direkt till rektorsområden och skolor ställer stora krav på skolledarna i arbetet med att utveckla skolarbetet i den riktning, som anges av riksdag och regering. Jag anser det därför befogat att staten som ytterst ansvarig för upprätthållandet av en likvärdig utbildningsstandard i hela landet har ett fortsatt inflytande över tillsättningen av skolledare. Liksom tidigare måste dock det lokala inflytandet få göra sig gällande vid tillsättning av skolledare. Jag anser det emellertid befogat att även framdeles låta den statliga skoladministrationens erfarenhet och överblick komma till uttryck vid urvalet av skolledare. Med hänsyn till vad jag har sagt om vikten av att det lokala inflytandet måste få spela en betydande roll vid tillsättningen av skolledare och biträdande skolledare bör själva tillsättningsbesluten förläggas till myndighet så nära kommunen som möjligt. I likhet med SAK föreslår jag, att rektors- och studierektorstjänster i grundskola, gymnasieskola samt statlig och kommunal vuxenutbildning liksom tjänst som biträdande rektor vid gymnasieskola tillsätts av länskolnämnden efter förslag av styrelsen för skolan. Besvär över länskolnämndens beslut bör få anföras hos SÖ. Jag återkommer i det följande till förslag om en förenklad besvärsordning. Vad jag nu har sagt gäller inte sådana tjänster som i dag tillsätts av styrelsen för skolan. Dessa bör även i fortsättningen tillsättas av denna.

Förslaget bör genomföras den 1 juli 1982.

Lärare

Det nuvarande systemet för tillsättning av lärare i skolväsendet har fungerat i princip oförändrat sedan år 1958, då länskolnämnderna inrättades. Sammanfattningsvis kan sägas gälla att länskolnämnden tillsätter ordinarie lärartjänster med undantag för lektorstjänster. Icke-ordinarie tjänster tillsätts av styrelsen för skolan.

Det år 1958 införda systemet innebar, att man fick samma tillsättnings-system för fast anställda lärare vid statliga och kommunala skolor, vilket vid den tidpunkten var en viktig reform. Det innebar bl. a. att de kommunala skolstyrelserna inte längre fritt kunde välja den de ville ha bland

behöriga sökande till en fast tjänst. Med den statliga tillsättningen underlättades också samordningen mellan olika tillsättningar. De sökande fick härigenom tillfälle att samtidigt söka flera tjänster.

Skolstyrelsernas roll vid tillsättningen av icke-ordinarie lärartjänster har förändrats från att ha avsett anställningar med sämre förmåner än för ordinarie lärare till att gälla tjänster med i stort sett samma förmåner som gäller för ordinarie lärare. Den statliga tillsättningen av ordinarie tjänster har övergått till att bli en huvudsakligen formell procedur, som kräver stora arbetsinsatser. Proceduren är dessutom tungrodd och långdragen.

Under senare tid har den arbetsrättsliga lagstiftningen, som i princip är gemensam för hela arbetsmarknaden, verkat utjämnande och förenhetligande mellan den privata och den offentliga sektorn. Av olika skäl har emellertid de ordinarie tjänsterna inom läraryrket hittills behållit en särställning.

Ordinarie tjänster som lärare inom skolväsendet tillsattes före den 1 januari 1977 med konstitutorial. I samband med att lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) trädde i kraft den 1 januari 1977 avskaffades anställningsformen konstitutorial. I LOA föreskrivs att tjänst skall tillsättas med förordnande eller, där regeringen så bestämmer, med fullmakt. Med stöd av LOA föreskrevs i skolförordningen med giltighet fr. o. m. den 1 januari 1977 att ordinarie lärartjänst skall tillsättas med förordnande tills vidare. I samband härmed infördes en övergångsbestämmelse i skolförordningen att äldre bestämmelser om konstitutorial skulle tillämpas för förordnande på ordinarie tjänst som lärare vilket meddelats under något av åren 1977 och 1978. Motsvarande bestämmelser infördes även i sameskolförordningen (1976:216) och specialskolförordningen (1965:478). Övergångsbestämmelsen som tillkom efter framställning av vederbörande arbetstagarorganisationer har senare förlängts vid flera tillfällen och gäller nu till och med utgången av juni 1981. Någon ytterligare förlängning skall inte ske. Arbetstagarorganisationerna har också under hand underrättats om detta. Av äldre bestämmelser följer att uppsägning enligt lagen (1974:12) om anställningsskydd (LAS), t. ex. vid arbetsbrist, inte kan komma i fråga för den som innehar konstitutorial. Detsamma gäller den som under tiden den 1 januari 1977–den 30 juni 1981 fått en ordinarie tjänst som lärare på vilken den nämnda övergångsbestämmelsen är tillämplig.

Någon väsentlig skillnad mellan ordinarie lärartjänster som tillsätts efter utgången av juni 1981 och icke-ordinarie lärartjänster kommer således inte längre att finnas. F. n. finns författningsbestämmelser om olika tjänstetyper för lärare. Det finns enligt min mening inte något skäl att i fortsättningen inrätta eller återbesätta ordinarie lärartjänster. Inrättad ordinarie lärartjänst bör dras in när innehavaren avgår. Genom denna åtgärd skapas likformighet med större delen av det statligt reglerade tjänsteområdet i övrigt och lärarnas undantagsställning upphör.

Mitt förslag innebär att i framtiden alla lärartjänster, med undantag för lektorstjänsterna till vilka jag återkommer i det följande, skall tillsättas av

styrelsen för skolan. I och med att lärare har statligt reglerad anställning gäller enligt LOA att vid tjänstetillsättning avseende skall fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Närmare föreskrifter om detta meddelas i författning. Det är följaktligen inte fråga om att införa en ordning som ger möjligheter till godtycke vid urvalet av sökande. För att åstadkomma en likformig bedömning av frågor som rör tillsättning av lärare i hela landet bör besvär över tillsättningsbeslut i fortsättningen kunna anföras direkt hos SÖ. Jag återkommer i det följande till förslag om en förenklad besvärsordning.

Enligt min mening bör den här förordade förändringen ses som en varaktig lösning på frågan om lärarnas ställning och lärartjänsternas reglering. Det av mig förordade tillsättningsförfarandet bör ses som ett uttryck för en avvägning mellan statens och kommunernas anspråk på inflytande över denna tjänstekategori.

Ett genomförande av de föreslagna förändringarna beträffande lärartjänsterna för med sig vissa problem, som måste lösas. Jag anser t. ex. vad gäller anställningstryggheten att regeringen bör vara beredd att överväga möjligheten att i sådana turordningsregler vid uppsägning m. m. som fastställs genom förordning låta anställning under viss längre tid få tillgodoräknas oavsett anställningskommun. Härigenom underlättas lärares flyttning mellan kommunerna. Turordningsreglerna i förordningen (1977:98) om turordning vid uppsägning av vissa lärare med statligt reglerad anställning i kommun m. m. måste därför ses över, liksom reglerna i skolförordningen och andra författningar. Jag avser att i detta syfte återkomma till regeringen med erforderliga förslag till ändringar i berörda förordningar, vilka kan tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1982.

I vad avser anställningstryggheten för lärare med statligt reglerad anställning vill jag anföras följande.

Vid behandlingen av frågorna om anställningsskyddet för offentliga tjänstemän har lagstiftaren gått ut från att sådana regler i LAS som delvis skulle innebära en försämring av tjänstemännens skydd naturligtvis inte skulle göras tillämpliga (jfr prop. 1974:88 s. 172, prop. 1974:174 s. 47, prop. 1975:78 s. 171). Detta gäller bl. a. läraryrket.

Det är i flertalet fall givetvis förmånligare för en lärare att få behålla en anställning än att tvingas sluta, även om för sådant fall skadestånd utgår i samband därmed. I LOA saknas också motsvarighet eller hänvisning till 39 § LAS. Och som framgår av 7 kap. 1 § LOA får en arbetstagare inte tvångsentledigas i något fall annat än med stöd av uttrycklig föreskrift i LOA. Detta gäller bl. a. lärare.

Regeln i 39 § LAS om upplösning av anställningsförhållandet är inte tillämplig på det statligt reglerade läraryrket (jfr även prop. 1974:88 s. 233). Därav följer att inte heller därmed sammanhängande skadestandsregeln i samma paragraf kan vara tillämplig. Reglerna är lika lite tillämpliga på läraryrket som på det statliga reglerade området i övrigt.

Vad här har anförts framgår också av en departementsrapport i proposi-

tionen om myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden, m. m. (prop. 1978/79: 84 bil. 1 s. 27).

I fråga om lektorstjänsterna finns f. n. inga direkta motsvarigheter på icke-ordinariesidan. Jag avser återkomma med förslag till regeringen i fråga om anställningsformen för tjänst som lektor. Jag vill dock redan nu anmäla att jag i likhet med SAK anser att SÖ liksom nu bör tillsätta lektorstjänster oavsett tjänstetyp. För detta talar det förhållandet att det inte finns något generellt behörighets- och meritvärderingssystem för lektorstjänster. Frågor om behörighet och meritvärdering måste därför ägnas särskild uppmärksamhet och föregås av en prövning i varje enskilt fall.

Jag anser att mina förslag bör genomföras den 1 juli 1982. Detta innebär att ordinarie lärartjänster inte bör få ledigkungöras efter utgången av juni 1981.

Förslaget att ordinarie lärartjänster i fortsättningen inte skall inrättas eller återbesättas innebär vissa besparingar i fråga om personal både hos SÖ, länskolnämnderna och skolstyrelserna. I fråga om SÖ och länskolnämnderna återkommer jag i det följande.

Betyg i lärarutbildningen och meritvärdering vid tillsättning av lärartjänster

Jag har i det föregående utgått från att nuvarande principer vid tillsättning av lärartjänster alltså skall gälla. Stor enighet synes också råda om behovet av ett poängmässigt meritvärderingssystem. Då det finns ett starkt samband mellan ett formaliserat, poängmässigt meritvärderingssystem å ena sidan och betygsättningen i lärarutbildningen å andra sidan har jag ansett det nödvändigt att i det här sammanhanget även behandla betygen i lärarutbildningen.

Jag har för avsikt att återkomma i frågan om riktlinjer för betygsättningen i lärarutbildningen i den proposition om vissa lärarutbildningsfrågor, som jag avser att senare föreslå regeringen att förelägga riksdagen bl. a. med anledning av förslag från 1974 års lärarutbildningsutredning (LUT 74). Redan här vill jag emellertid anföra följande.

Som bakgrund till mina ställningstaganden i frågan om betyg i lärarutbildningen ligger en inom utbildningsdepartementet upprättad promemoria. Promemorian, som bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 7, redogör för grunddragen i nuvarande system för tillsättning av lärartjänster samt redovisar tidigare behandling av frågan om betyg i lärarutbildningen.

Diskussionerna om betyg i lärarutbildningen har också rört meritvärderingen vid ansökan till lärartjänst. Sveriges Lärarförbund och Svenska facklärarförbundet har sålunda lagt fram förslag till ett meritvärderingssystem, enligt vilket enda grund för tjänstetillsättning skulle vara sammanlagd tid för lärartjänstgöring, annan yrkesverksamhet samt studier efter lärarutbildningen.

Som jag förut har erinrat om skall enligt LOA vid tillsättning av statligt

reglerade tjänster avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Jag anser att det skulle strida mot denna bestämmelse att tillsätta lärartjänster enbart med utgångspunkt i en tidsfaktor. En bedömning av den sökandes skicklighet måste därför ingå, eller under alla omständigheter *kunna* ingå, i tillsättningsunderlaget.

Det nuvarande poängmässiga meritvärderingssystemet bygger bl. a. på förekomsten av kvalitetsbetyg, dvs. betyg enligt en mer än tvågradig skala, såväl i lärarskicklighet som i olika ämnen. Dessa betyg och de poängsummor de ger får enligt grunderna för systemet i tillfredsställande grad anses spegla de sökandes skicklighet i lagens mening. Det är också genom förekomsten av dessa betyg som ett särskilt, formaliserat meritvärderingssystem för lärare har kunnat byggas upp. Jag delar SÖ:s uppfattning att man, om kvalitetsbetygen i lärarutbildningen skulle försvinna, inte kan behålla nuvarande praxis enligt vilken framräknade meritpoäng är den främsta grunden för urval vid lärartillsättningar. Man får då i stället bilda sig en uppfattning om de sökandes skicklighet genom att lägga vikt vid bl. a. under hand inhämtade upplysningar om de sökande och resultat av intervjuer.

Samtliga berörda arbetstagarorganisationer synes anse, att nuvarande praxis, där tjänstetillsättningen i stort sett sker på basis av framräknade meritpoäng, har fungerat bra och om möjligt bör behållas. Jag delar denna uppfattning och har därför förståelse för att man även fortsättningsvis, så långt möjligt, skall kunna arbeta med ett poängsystem som grundläggande vid urvalet. Jag har dock avvisat tanken på ett meritvärderingssystem som enbart skulle beakta tidsfaktorn, dvs. sammanlagd tid för lärartjänstgöring, annan yrkesverksamhet samt studier efter lärarutbildningen. Därför bör meritvärderingssystemet även i framtiden innebära att meritpoängen i rimlig grad ger uttryck för den sökandes skicklighet.

Vad jag här har anfört om sambandet mellan kvalitetsbetyg och meritvärderingssystem innebär att kvalitetsbetyg i lärarutbildningen enligt min uppfattning bör finnas kvar. Jag är dock för min del beredd att ta hänsyn till den kritik som från olika håll riktats mot kvalitetsbetyg i lärarskicklighet. Remissinstanserna har med anledning av LUT 74:s förslag också varit mera negativa mot kvalitetsbetyg i lärarskicklighet än mot sådana betyg i ämne-teori.

Undersökningar har visat att det föreligger en positiv korrelation mellan betyg i ämne-teori och i lärarskicklighet. De som har höga betyg i ämne-teori har således ofta också högt betyg i lärarskicklighet och tvärtom. Med beaktande också av denna omständighet anser jag att betyget i lärarskicklighet nu bör kunna tas bort. Jag vill därtill framhålla att enligt föreskrifterna i högskoleförordningen betyg skall sättas på kurs eller del av kurs. Sammanfattande betyg av det slag som betyget i lärarskicklighet utgör har sålunda normalt inte förutsatts förekomma i den nya högskolan.

Jag vill dock påpeka att ett bibehållande av kvalitetsbetygen i ämne-teori och slopande av betyget i lärarskicklighet kan komma att uppfattas

så, att den teoretiska delen av lärarutbildningen är den viktigaste och att de studerande kan komma att rätta sina arbetsinsatser därefter. En sådan utveckling är inte acceptabel och denna fråga måste därför ägnas särskild uppmärksamhet. Jag återkommer till detta i en proposition om vissa lärarutbildningsfrågor.

Det ankommer på UHÅ att inom ramen för de grundläggande föreskrifterna i högskoleförordningen eller särskilda föreskrifter av regeringen besluta om betyg i lärarutbildningen. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till särskilda föreskrifter om betyg i lärarutbildningen i enlighet med vad jag här har förordat. Med hänsyn till den debatt som förts i betygsfrågan bör emellertid riksdagen beredas tillfälle att ta del av det jag nu har anfört.

Enligt min mening bör betyg i lärarskicklighet ges sista gången höstterminen 1981. Ett slopande av betyget i lärarskicklighet får naturligtvis konsekvenser för nuvarande meritvärderingssystem bl. a. i vad avser viktningen mellan de olika komponenterna i meritunderlaget. Det ankommer på SÖ att meddela de ändrade anvisningar för meritvärdering som blir följderna av mina förslag. Jag räknar med att de ändrade anvisningarna skall kunna tillämpas vid lärartillsättning fr. o. m. den 1 juli 1982.

2.2.3.3 Besvär över beslut av skolmyndighet

Jag övergår nu till att behandla SAK:s förslag beträffande förvaltningsbesvär inom skolområdet. SAK föreslår bl. a. att besvär i fortsättningen över huvud taget inte skall få anföras över vissa skolbeslut. Det rör sig här om dels beslut, som utgör ett led i ett successivt förfarande, t. ex. skolstyrelsens förslag om tillsättning av tjänst som skolledare, dels beslut, där behovet av insyn och påverkan från berörda parter är väl tillgodosett på annat sätt, t. ex. beslut om vissa instruktioner för befattningshavare, dels ock beslut, som en högre instans knappast kan överpröva med säkrare resultat, t. ex. beslut om förmåner ur maximerade anslag och beslut om fördelning av länsskolnämndsresurs inom grundskolans statsbidragssystem. Kommittén föreslår vidare som huvudregel att överprövning endast skall få ske i en instans. Enligt SAK bör därför länsskolnämnden bli enda prövningsinstans för talan mot skolstyrelsebeslut. SÖ föreslås bli enda prövningsinstans 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 besvär kan fullföljas till regeringen.

Remissinstanserna accepterar allmänt de principiella utgångspunkter som SAK föreslår skall ligga till grund för besvärsinstitutet inom skolområdet. Flertalet tillstyrker också kommitténs förslag att besvär över beslut av skolmyndigheter i allmänhet endast skall kunna anföras i en instans. *Kommunalbesvärskommittén* anser härvid att SAK:s förslag väsentligen bygger på de tankar på vilka den nya organisationen för förvaltningsrättsskipningen vilar. SÖ menar emellertid att behovet av enhetlighet och likfor-

mighet i handläggningen av besvärssärenden talar för att SÖ och inte länskolnämnderna bör anförtros besvärssärenden. *Skolförfattningsutredningen* tillstyrker i princip förslaget om överprövning av beslut enbart i en instans. Utredningen understryker dock betydelsen för den enskildes rättssäkerhet av att det i slutinstansen finns – förutom nödvändig fackkunskap – tillgång till juridisk sakkunskap. *RRV, statens handikappråd, länskolnämnderna i Uppsala och Jämtlands län* samt *HCK* anmäler dock tveksamhet till SAK:s förslag om besvärssordning.

Jag vill anföra följande. I och med att skolväsendet utgör en s. k. specialreglerad sektor kan förvaltningsbesvär f. n. anföras över många beslut som fattas av kommunala skolmyndigheter. Enligt min mening bör redan genomförd och beslutad decentralisering av olika skolfrågor också föranleda en begränsning av möjligheterna att anföra förvaltningsbesvär över kommunala beslut i sådana frågor. Jag ansluter mig härvid i huvudsak till SAK:s förslag. I sammanhanget vill jag också erinra om vad jag tidigare vid min anmälan till propositionen om skolforskning och personalutveckling anfört om att sådant beslut av skolstyrelse som avser anmälan till fortbildning inte bör kunna överklagas. Förvaltningsbesvär bör enligt min mening i framtiden kunna anföras huvudsakligen i fall där den enskildes rättssäkerhet eller behovet av en enhetlig bedömning inte annars i tillräcklig mån kan tillgodoses. Det är angeläget att i dessa fall förenkla instansordningen.

SAK föreslår som huvudregel att besvär över beslut av styrelsen för skolan bör få anföras hos länskolnämnden som enda prövningsinstans i sådana ärenden där förvaltningsbesvär även i framtiden bör få anföras. Jag anser emellertid att behovet av enhetlighet och likformighet i handläggningen av vissa besvärssärenden är så uttalat att besvär över styrelsens beslut i sådana fall bör få föras i en för hela landet central instans. Hit räknar jag bl. a. ärenden om tillsättning av tjänster och vikariat som skolledare, biträdande skolledare och lärare samt tjänstledighet för sådan personal. Även andra frågor som rör enskilds rätt kan vara av sådan karaktär att de med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet bör prövas av en central instans. För att åstadkomma en förenklad instansordning föreslår jag att besvär över beslut av styrelsen för skolan i fortsättningen bör få anföras direkt hos SÖ i samtliga sådana ärenden där förvaltningsbesvär även i framtiden får anföras. I vissa besvärssärenden är instansordningen f. n. styrelsen för skolan, länskolnämnden, kammarrätten och regeringsrätten. I fortsättningen bör beslut av styrelsen för skolan i sådana ärenden få överklagas direkt hos kammarrätten.

Mina förslag innebär att länskolnämnderna kommer att avlastas samtliga besvärssärenden, vilket är till fördel, då utrymmet för pedagogiska arbetsuppgifter härigenom ökar. Förslaget innebär också en total arbetsavlastning inom den statliga skoladministrationen. Jag förutsätter då att SÖ inte mer än vad som oundgängligen krävs skall inhämta länskolnämndernas yttranden i skilda besvärssärenden.

I skollagen finns föreskrifter om besvär över vissa beslut av styrelsen för skolan. Vidare innehåller skolförordningen föreskrifter om besvär över beslut som har meddelats enligt förordningen eller enligt bestämmelser som avses där. Även i andra författningar finns ofta särskilda föreskrifter om besvär. Den nuvarande besvärsordningen enligt skolförordningen har tidigare behandlats av riksdagen (prop. 1956:182, KSU 1956:1, rskr 1956:420 och prop. 1962:136, SäU 1962:2, rskr 1962:334). För den framtida besvärsordningen inom skolområdet bör enligt min mening, utöver det jag tidigare har anfört, de allmänna riktlinjer gälla som jag anger i det följande.

I likhet med SAK anser jag att som huvudregel bör gälla att överprövning i besvärsärende endast får ske i *en* instans. Mitt förslag innebär därför att besvär över beslut av styrelsen för skolan regelmässigt bör få anföras hos SÖ som enda instans. Förslaget innebär också att regeringen avlastas ett antal besvärsärenden, vilket skulle tillgodose de önskemål, som framförts bl. a. i propositionen (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. Jag vill emellertid efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet anföra följande.

För lärare inom den statliga högskolan gäller den ordningen att besvär över en lokal högskolemyndighets tillsättningsbeslut kan anföras hos UHÄ och fullföljas hos regeringen. I fråga om de lärartjänster som UHÄ tillsätter kan besvär över tillsättningsbeslut anföras hos regeringen. Enligt min mening talar många skäl för ett enhetligt ställningstagande till besvärs- och fullföljdmöjligheterna för lärare både inom det allmänna skolväsendet och inom högskolan. Inom regeringskansliet bereds f. n. lärartjänstutredningens betänkande (SOU 1980:3) Lärare i högskolan med förslag till ny tjänsteorganisation för högskolan, vilket även innefattar förslag i fråga om tillsättning av tjänster som lärare i högskolan samt ordningen för anförande av besvär över beslut om tjänstetillsättning. Frågan om möjligheterna för lärare att fullfölja besvär över tjänstetillsättningsbeslut hos regeringen bör därför enligt min mening beredas i ett sammanhang. Regeringen kommer senare att föreläggas förslag i detta hänseende. Jag är därför inte f. n. beredd att föreslå någon ändring av gällande bestämmelser om rätt att anföras besvär hos regeringen över beslut i ärenden om tillsättning av statligt reglerad tjänst i skolväsendet och vikariat på sådan tjänst.

Beträffande beslut av länskolnämnd bör i huvudsak gälla att besvär får anföras hos SÖ som enda prövningsinstans i samtliga överklagbara frågor utom i fråga om beslut om tjänstetillsättning, basresurser, gymnasieskolans årliga organisation och skolenheter. I dessa ärenden bör i vart fall t. v. på sätt som sker nu besvär kunna fullföljas hos regeringen.

Besvär över beslut av SÖ bör liksom hittills kunna anföras hos regeringen. Vidare bör självfallet, liksom f. n. beslut i besvärsärende av kammarrätt kunna överklagas till regeringsrätten.

Jag kommer i det följande att föreslå att UHÄ från SÖ övertar det centrala myndighetsansvaret för vissa frågor inom den kommunala hög-

skolutbildningen. Det bör få ankomma på regeringen att avgöra i vilken utsträckning UHÄ i stället för SÖ bör vara besvärinstans i fråga om ärenden som rör den kommunala högskoleutbildningen.

De författningsändringar som krävs med anledning av vad jag har anfört i det föregående bör träda i kraft vid den eller de tidpunkter som jag senare avser att återkomma med förslag till. Det bör få ankomma på regeringen att bestämma lämplig tidpunkt såvitt avser andra författningsbestämmelser än lagbestämmelser. Vad jag har föreslagit bör i tillämpliga delar kunna genomföras även i fråga om besvärregler för andra skolformer som står under SÖ:s inseeende.

2.2.4 Tillsynsuppgifter

Syftet med den statliga tillsynen är att slå vakt om att de mål och riktlinjer, som fastställs av regering och riksdag, förverkligas i en praktisk utbildningspolitik. Samtidigt blir den statliga tillsynsfunktionen mer komplicerad och svårare att utöva när regelsystemet minskar och ändrar karaktär. Decentraliseringen har också medvetet inriktats på att öka de lokala politiska instansernas liksom andra gruppers inflytande över skolverksamheten, vilket påverkar tillsynsarbetet. Sammantaget innebär detta, att den statliga tillsynen måste ändra karaktär samt utgå från ett ökat lokalt inflytande.

Många remissinstanser, som yttrat sig över SAK:s betänkande, diskuterar tillsynsbegreppet. Man är i allmänhet enig om att det framför allt är kraven på en enhetlig och likvärdig skolutbildning som motiverar statlig tillsyn av skolverksamheten. RRV framhåller, i likhet med SÖ, ett annat viktigt samhällsintresse som också bör bevakas nämligen att de resurser som samhället ställer till skolans förfogande utnyttjas effektivt. Många instanser anser också att tillsynsbegreppet bör preciseras, t. ex. genom en beskrivning av vilka konkreta aktiviteter SÖ och länskolnämnderna skall ägna sig åt samt vilka skyldigheter, befogenheter och sanktionsmöjligheter den statliga skoladministrationen skall ha.

Jag vill för min del anföra följande. De förslag jag har redovisat i det föregående innebär att tyngdpunkten i SÖ:s och länskolnämndernas tillsynsarbete läggs på utveckling och planering bl. a. genom utbyte av erfarenheter och information. Tillsynsarbetet bör bedrivas så att skolverksamheten studeras till sina verkningar, diskuteras med de direkt berörda och följs upp genom t. ex. tester och enkäter. Resultaten kan sedan jämföras med rapporter och erfarenheter från andra orter och regioner samt diskuteras med berörda parter. Enligt min mening blir en tillsyn som bedrivs på detta sätt främst en fortlöpande rådgivningsverksamhet. Den statliga skoladministrationen är mindre en kontrollant och mer en samtalspartner. Det jag nu har anfört innebär att tillsynsverksamheten, som tidigare främst har inneburit styrning i form av detaljreglering, kontroll samt olika administrativa och formella beslutsfunktioner, ersätts med en tillsyn av indirekt karaktär. Denna betonar övergripande planering och utvärdering samt handledning, rådgivning och stimulans för det lokala arbetet.

Kommunerna arbetar f. n. med krav på stark begränsning av den kommunala verksamheten. En kommunal myndighet kan ha svårigheter att hävda besparingsaspekter mot tillsynsmyndigheternas allmänna råd beträffande verksamheten trots att dessa bara framförs i diskussionsform. Även sådan form av tillsyn kan verka kostnadsdrivande. Jag vill därför betona vikten av att tillsynsmyndigheterna beaktar att tillsynsarbetet inte bedrivs så att det verkar kostnadsdrivande på den kommunala verksamheten utan i stället utgår från kraven på effektiv och rationell planering av skolverksamheten.

Några remissinstanser tar upp frågan om inte den statliga skoladministrationen måste ha möjligheter att vidta korrigerande åtgärder när kommunala beslut innebär allvarliga avsteg från de utbildningspolitiska målsättningarna och principen om en likvärdig utbildningsstandard. Liksom SAK anser jag emellertid att ett sådant ansvarsutkrävande i ett decentraliserat system i första hand måste ske på kommunalpolitisk väg. Det vore inte förenligt med tanken bakom decentraliseringen att först ta bort ett statligt, i stora avseenden detaljerat regelsystem och sedan ersätta det med något slags statligt sanktionssystem, i vilket statliga myndigheter kunde vidta korrigerande åtgärder riktade mot kommunerna. Jag föreslår därför inga nya sådana föreskrifter utöver de som nu finns, t. ex. vad som gäller länskolnämndernas fastställande av antalet basresurser i grundskolan (SFS 1978: 345). De statliga skolmyndigheterna kan vidare återkräva statsbidrag som inte har använts för de ändamål som avsetts.

Däremot bör den statliga skoladministrationen ha skyldighet att påtala när lagar och andra bindande föreskrifter inte följs. Detta kan ske vid besök i kommunerna eller genom skrivelse till skolstyrelsen eller annan kommunal myndighet. Det måste självfallet också ankomma på den statliga skoladministrationen att vid behov föreslå regeringen att vidta sådana ändringar av gällande beslut och regelsystem att riksdagens och regeringens intentioner klarare framgår.

2.3 Den statliga skoladministrationens organisation, arbetsformer och resurser

2.3.1 En statlig skoladministration

Den statliga skoladministrationen består i dag av många olika organ med varierande kopplingar till varandra och den centrala myndigheten, SÖ. På mellanregional nivå återfinns *fortbildningsavdelningarna*. De är formellt knutna till resp. länskolnämnd men står verksamhetsmässigt direkt under SÖ:s ledning. På regional nivå finns *länskolnämnderna*, vilka f. n. fungerar relativt fristående från SÖ. *Kursstyrelserna* är regionala organ för arbetsmarknadsutbildningen. De är kopplade till såväl SÖ som AMS och på den regionala nivån till länsarbetsnämnderna. Däremot har de en relativt obetydlig anknytning till länskolnämnderna. Den består i huvudsak i att länskolinspektören eller en skolinspektör ingår som ledamot i kurs-

styrelsen. På den *lokala* nivån finns de *statliga skolorna*, t. ex. specialskolor, sameskolor, statens skolor för vuxna och utbildningscenter för arbetsmarknadsutbildning. Verksamhetsmässigt är dessa skolor i varierande utsträckning knutna till både den regionala organisationen, läns skolnämnd resp. kursstyrelse och den centrala organisationen, SÖ resp. SÖ och AMS. Till denna bild av den statliga skoladministrationen skall på central nivå läggas *SIL* samt nämnder av typen *pedagogiska nämnden* och *läromedelsnämnden* samt på regional nivå de *regionala planeringsråden för samverkan mellan skola och arbetsliv*. Särskilda tjänsteorganisationer, såsom *gymnasieinspektionen* och *skolkonsulentorganisationen* hos SÖ samt *fortbildningskonsulent- och läns skolpsykologorganisationerna* vid läns skolnämnderna har också kommit att verka eller uppfattas som delvis fristående inom den statliga skoladministrationen.

Det är naturligt, att det här beskrivna organisationsmönstret skapar svårigheter för ledning och samordning av verksamheten inom den statliga skoladministrationen. Oklarheter i de olika organens roller och kompetensfördelningen dem emellan skapar också risker för dubbelarbete och ineffektivt resursutnyttjande. Överblicken och kontrollen av tillgängliga resurser försvåras.

Flera av de organ, som i dag ingår i den statliga skoladministrationen har en gång tillkommit för att lösa ett specifikt problem. Efter det att problemet upphört eller ändrat karaktär har dock organen fortsatt sin verksamhet fast med delvis annan funktion eller andra arbetsuppgifter. För att förenkla och effektivisera den statliga skoladministrationen är det nu angeläget att så långt möjligt renodla det organisatoriska systemet. Bl. a. i detta syfte har jag i propositionen om skolforskning och personalutveckling tidigare i dag lagt förslag om avveckling av *fortbildningsavdelningarna*. Jag har vidare föreslagit att den *pedagogiska nämnden* i SÖ upphör. Till frågan om *läromedelsnämnden* och dess verksamhet avser jag återkomma sedan beredningen av ULÄ:s betänkande avslutats.

Vidare kommer jag i det följande att föreslå en mer enhetlig tjänstestruktur inom den statliga skoladministrationen i stället för nuvarande tjänster som *gymnasieinspektör*, *skolkonsulent* och *fortbildningskonsulent*. Jag har redan tidigare föreslagit att nuvarande tjänster som *läns skolpsykolog* och *fortbildningsledare* avvecklas. Vissa andra angelägna och önskvärda åtgärder i liknande riktning, t. ex. effektivisering av arbetsmarknadsutbildningens organisation och administration, måste dock vänta i avvaktan på resultat från pågående översyns- och beredningsarbete.

Ett annat sätt att förenkla och effektivisera skoladministrationen är att åstadkomma en – jämfört med dagens läge – mer utvecklad samverkan mellan SÖ och läns skolnämnderna.

SAK beskriver den statliga skoladministrationen som en förmedlande länk mellan den politiska, beslutande nivån och den lokala, verkställande nivån. En förutsättning för att den statliga skoladministrationen skall fun-

gera effektivt i denna förmedlande roll är att dess båda huvuddelar – SÖ och läns skolnämnderna – fungerar som en helhet. Yttrandena över SAK:s betänkande pekar på att samordningen mellan SÖ och läns skolnämnderna f. n. är otillräcklig och att den statliga skoladministrationen inte fungerar som en helhet. En av anledningarna härtill är att det synes råda osäkerhet om vilka roller SÖ resp. läns skolnämnderna skall spela i ett decentraliserat utbildningssystem.

I likhet med SAK och flertalet av de remissinstanser, som har yttrat sig i frågan, anser jag därför att den statliga skoladministrationen i landet måste fås att verka på ett samlat och samordnat sätt. *Kommunförbundet* har t. ex. i sitt yttrande varnat för en utveckling av läns skolnämnderna mot regionala överstyrelser med ungefär likartade uppgifter som SÖ. Bl. a. detta visar på det angelägna i att åstadkomma en klarare uppdelning av arbetsuppgifter mellan SÖ och läns skolnämnderna liksom en bättre precisering av rollerna samt en utförligare beskrivning av relationerna mellan berörda parter än vad som nu är fallet.

Jag har redan i inledningen angett utgångspunkten för en fördelning av uppgifter inom den statliga skoladministrationen. Jag har där angett att det bör ankomma på SÖ att trygga den nödvändiga samordningen mellan olika nivåer i hela skoladministrationen. Jag vill utöver det jag tidigare har anfört ange vissa ytterligare riktlinjer som bör vägleda samarbetet inom den statliga skoladministrationen.

I det föregående har jag understrukit den statliga skoladministrationens, främst SÖ:s, ansvar för den övergripande och långsiktiga planeringen av skolväsendets utveckling. Denna planering ligger naturligtvis till grund för den interna verksamhetsplaneringen inom den statliga skoladministrationen.

En konsekvens av mina förslag är att verksamhetsplaneringen måste utvecklas både vid SÖ och läns skolnämnderna jämfört med dagens förhållanden. Till en del bör den också baseras på gemensamma förutsättningar och därför lämpligen ha vissa gemensamma drag i uppläggningsen. Jag avser att föreslå regeringen att uppdraga åt SÖ att efter samråd med läns skolnämnderna fastställa ett gemensamt system för verksamhetsplanering. De verksamhetsplaner som tas fram hos läns skolnämnderna och SÖ bör också regelbundet sammanställas genom SÖ:s försorg.

Det jag nu har anfört om en mer samordnad planering inom den statliga skoladministrationen bör även i tillämpliga delar gälla överföringen av utvärderingsdata och annan information från lokal och regional nivå till den centrala nivån. För att tillgodose vissa delar av SÖ:s behov av kunskap om rådande förhållanden i skolväsendet, vilken bl. a. skall ligga till grund för planeringsverksamheten, måste läns skolnämndernas rapportering till SÖ fördjupas och systematiseras jämfört med vad som nu är fallet. Jag avser att föreslå regeringen att uppdraga åt SÖ att i samverkan med läns skolnämnderna närmare utveckla och utforma en sådan mer systema-

tisk informationsöverföring inom ramen för skoladministrationens tillsyns- och uppföljningsansvar.

Jag övergår nu till att behandla den statliga skoladministrationens framtida verksamhetsområde och organisation.

2.3.2 Verksamhetsområde

SÖ är f. n. central förvaltningsmyndighet för ärenden om utbildning med undantag av statlig högskoleutbildning och sådan kommunal högskoleutbildning som regeringen anger särskilt. Till SÖ:s verksamhetsområde hör alltså grundskolan, sameskolan, specialskolan, särskolan, gymnasieskolan, andra skolor och utbildningar för barn, ungdomar och vuxna som anordnas av staten eller med statsbidrag av kommun, landstingskommun eller enskild, den kommunala högskoleutbildningen, den kommunala och statliga vuxenutbildningen, grundutbildningen för vuxna, den del av arbetsmarknadsutbildningen som huvudsakligen bedrivs vid särskilda utbildningscenter samt folkhögskolan och folkbildningen. SAK föreslår att SÖ:s ämbetsområde, med undantag för den kommunala högskoleutbildningen, t. v. behålls oförändrat.

Det centrala myndighetsansvaret för den kommunala högskolan är f. n. delat mellan SÖ och UHÄ. SÖ har det direkta myndighetsansvaret, bl. a. i fråga om statsbidragen, vilket sammanhänger med att en stor del av den kommunala högskolan institutionellt och tjänsteorganisatoriskt är integrerad med gymnasieskolan. UHÄ har det övergripande ansvaret för utbildningens utveckling och dimensionering m. m. och lämnar in anslagsframställning till regeringen bl. a. på grundval av underlag som SÖ tillhandahåller.

I fråga om den kommunala högskoleutbildningen menar SAK att de problem som f. n. är förknippade med ett splittrat centralt myndighetsansvar för högskolan talar för att UHÄ bör ha tillsynsansvar för den kommunala högskoleutbildningen. Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget. Även SÖ anser att det finns skäl att överföra tillsynsansvaret till UHÄ. SÖ menar att det är tungrott och medför dubbelarbete att ha ett delat ansvar mellan verken för organisationen av kommunal högskoleutbildning och för petitaarbetet. UHÄ pekar på att konsekvenserna av det delade planeringsansvaret är klart negativa då det gäller att samordna planeringen och utbildningen av högskolan i stort, såväl den statliga som den kommunala. Även *huvudmannaskapskommittén* tillstyrker SAK:s förslag men anser att genomförandet av ett sådant förslag underlättas av eller förutsätter åtgärder även på andra områden. Ett överförande av tillsynsansvaret till UHÄ bör därför enligt kommittén tidsmässigt samordnas med bl. a. genomförandet av lärartjänstutredningens förslag.

Jag delar SAK:s och remissinstansernas åsikt att de problem som f. n. är förknippade med ett splittrat centralt myndighetsansvar för högskolan motiverar att UHÄ får tillsynsansvaret även för den kommunala högskole-

utbildningen. Ett överförande av ansvar från SÖ till UHÄ kan också ske oberoende av kommande ställningstaganden till de förslag som huvudmannaskapskommittén (U 1978:16) nyligen lämnat i betänkandet (SOU 1981:9) Enhetligt huvudmannaskap för högskolan – förstатligande av de medellånga vårdutbildningarna. Kommitténs förslag på denna punkt överensstämmer även med den här förordade lösningen.

UHÄ bör således enligt min mening tilldelas hela det centrala myndighetsansvaret för frågor som gäller högskoleplanering, dvs. utbildningens dimensionering, innehåll och organisation samt lokalisering, anslagsframställningar och antagningsfrågor.

Delar av den kommunala högskolan har samma lärare, skolledare, lokaler och utrustning som gymnasieskolan. Jag är därför inte nu beredd att förorda att arbetsuppgifter rörande den administrativa tillsynen över dessa områden överförs till UHÄ annat än vad gäller sådan utbildning (f. n. sjuksköterskeutbildningen) som regleras särskilt och ej har ett väsentligt samband med gymnasieskolan. När det gäller det kamerala ansvaret för statsbidragen till kommunal högskoleutbildning anser jag i likhet med SAK att ansvaret för den del som är integrerad med gymnasieskolan även i fortsättningen bör vila på SÖ medan ansvaret för övriga statsbidrag bör överföras till högskolemyndighet. Den kommunala högskolans samband med gymnasieskolan förutsätter ett fortsatt nära samarbete mellan SÖ och UHÄ. Vidare kan de gränsdragningsfrågor som jag nyss berört behöva utredas ytterligare. Även ordningen för anförande av besvär bör därvid beaktas. Regeringen kommer senare att föreläggas förslag i dessa frågor, bl. a. om ett utredningsuppdrag till berörda myndigheter så att förändringarna kan träda i kraft den 1 juli 1982.

Vissa ändringar i SÖ:s uppgifter när det gäller folkbildningsområdet kommer att föreslås i den proposition om folkbildning m. m. som chefen för utbildningsdepartementet avser föreslå regeringen att förelägga riksdagen under våren 1981. Ändring i SÖ:s uppgifter inom arbetsmarknadsutbildningen kan senare komma att aktualiseras som ett resultat av arbetet i utredningen (A 1980:02) om arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag.

Länsskolnämnderna har f. n. i princip inscende över de skolor och utbildningar som tillhör SÖ:s ämbetsområde med undantag för arbetsmarknadsutbildningen, folkhögskolan och folkbildningen. SAK föreslår att nämndernas verksamhetsområde blir oförändrat.

Remissinstanserna har i allmänhet lämnat förslaget utan erinran eller kommentarer, utom såvitt avser arbetsmarknadsutbildningen. Några remissinstanser anser att det samarbete med bl. a. arbetsmarknadsutbildningen, som i dag sker inom kursstyrelsens ram, inte är tillräckligt. En intensivare och effektivare samordning av och mellan all gymnasial utbildning i ett län kräver andra och mer utvecklade insatser på regional nivå än vad som f. n. är fallet. Några remissinstanser anser för sin del att ett sätt att

komma till rätta med dessa samordningsproblem vore att ge länskolnämnden i princip samma ansvar för arbetsmarknadsutbildning som för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.

Med hänsyn till pågående utredningsarbete bl. a. inom utredningen om arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag är jag inte beredd att föreslå någon ändring av länskolnämndernas verksamhetsområde. Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag i anledning av riksdagens uttalande om initiativ till åtgärder som främjar ett bättre utnyttjande av utbildningsresurserna på det gymnasiala stadiet i anslutning till behandlingen av propositionen om besparingar i statsverksamheten. m. m. (prop. 1980/81: 20, UbU 1980/81: 15 s. 12, rskr 1980/81: 120).

Länskolnämnderna bör alltså liksom hittills ha inseende över det obligatoriska skolväsendet, gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen, grundutbildningen för vuxna samt i förekommande fall statlig vuxenutbildning och enskild undervisningsverksamhet.

I SAK:s uppdrag ingick även att överväga behovet av att föra över vissa myndighetsutövande och förvaltande uppgifter från länskolnämnd till länsstyrelse. Enligt SAK bör nämnderna ha ett så långt möjligt samlat regionalt ansvar för olika utbildningsfrågor. Kommittén förordar därför att nuvarande uppgiftsfördelning mellan länskolnämnd och länsstyrelse ligger fast även i framtiden.

Endast några få remissinstanser har kommenterat förslaget. *Länskolnämnden* samt *länsstyrelsen i Gotlands län* crinrar om de särförhållanden som gäller länskolnämnden samt länsstyrelsen i Gotlands län enligt kungörelsen (1971: 367) om vissa uppgifter inom skolväsendet för länsstyrelsen i Gotlands län. Erfarenheterna talar enligt såväl länskolnämnden som länsstyrelsen för att den regionala skolförvaltningen i Gotlands län bör ges samma organisatoriska utformning och arbetsförhållanden som gäller i övriga län.

I likhet med SAK anser jag att nuvarande uppgiftsfördelning mellan länskolnämnd och länsstyrelse i huvudsak bör ligga fast. När det gäller ansvar, arbetsuppgifter och organisation för länskolnämnden i Gotlands län anser jag emellertid att dessa frågor principiellt bör behandlas på samma sätt som gäller för övriga länskolnämnder i landet. Vissa anpassningar av såväl uppgifter som organisation för länskolnämnden i Gotlands län kan dock även i framtiden behöva vidtas. Jag avser att föreslå regeringen att uppdra åt den organisationskommitté, som jag föreslår skall tillkallas för att förbereda genomförandet av en ändrad statlig skoladministration, att belysa behovet av och föreslå sådana erforderliga anpassningar.

2.3.3 Arbetsuppgifter

Mina tidigare redovisade förslag liksom förslagen i propositionen om skolforskning och personalutveckling innebär en fortsatt decentralisering av ansvar och befogenheter i skilda utbildningsfrågor till såväl lokal som

regional nivå. Detta i kombination med mina principiella förslag om den statliga skoladministrationens framtida roll får naturligen konsekvenser för SÖ:s och länskolnämndernas organisation och verksamhetsinriktning. Förslagen innebär sammanfattningsvis följande.

1 Den statliga skoladministrationens – främst SÖ:s – planering utvecklas och drivs mer uttalat än tidigare utifrån övergripande och långsiktiga perspektiv samt inriktas på att ta fram alternativa handlingsvägar för skolans och vuxenutbildningens utveckling som underlag för utbildningspolitiska beslut.

2 Skolforskning liksom utvecklingsarbete av mer övergripande karaktär leds från resp. bedrivs på i huvudsak central nivå.

3 Utvecklingsarbete sker i huvudsak på lokal och regional nivå.

4 Planering av och beslut om olika personalutvecklingsinsatser för skolväsendets personal sker lokalt. Inriktningen av personalutbildningen, dvs. fortbildning och vidareutbildning, anges av riksdag och regering. SÖ svarar för behovskartläggning, långsiktig planering och utvärdering samt förtecknar den utbildning för vilken kommunerna får disponera utvecklingsbidraget. Länskolnämnderna svarar för stöd och rådgivning till kommunerna. En stor del av utbildningen sker inom högskolans ram.

5 Central och regional utvärdering av utbildningsväsendet ökar i betydelse och inriktas mot uppföljning av utbildningens innehåll, organisation, resursfördelning, kostnader och resultat. Arbetet med lokal utvärdering stöds aktivt dels genom utvecklande av modeller, tekniker och metoder främst genom SÖ:s försorg, dels genom personella insatser av rådgivande karaktär i huvudsak av länskolnämnderna.

6 SÖ ansvarar även fortsättningsvis för provkonstruktionsverksamhet.

7 Centralt läroplansarbete bedrivs fortlöpande och inriktas på att ta fram underlag för regeringens beslut om mål- och riktlinjer samt tim- och kursplaner för grundskolan samt gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser. Motsvarande gäller utbildning inom den del av vuxenutbildningen, som bygger på grundskolans resp. gymnasieskolans läroplaner. Läroplansarbetet inriktas i övrigt på att fortlöpande utveckla alternativa ramar, modeller, metoder m. m. för den lokala utbildningsplaneringen.

8 Läromedelsförsörjning är i huvudsak en kommunal angelägenhet.

9 Elevvårdsarbete är i huvudsak en kommunal angelägenhet.

10 Beslut om dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar sker övergripande på central nivå samt mer detaljerat på regional och lokal nivå. Gymnasieskolans årliga organisation fastställs av länskolnämnderna inom vissa av SÖ angivna planeringsramar.

11 Skolbyggnadsfrågor handläggs lokalt. SÖ behåller endast vissa utvecklings- och rådgivningsuppgifter.

12 Administration minskar i omfattning bl. a. genom förenklingar inom statsbidragsområdet, avveckling av systemet med ordinarie tjänster som lärare samt ett förenklat system för handläggning av besvärfrågor.

13 SÖ bör ansvara för information om bl. a. förändringar inom skolområdet som har beslutats av riksdag, regering, SÖ eller annan central myndighet. Informationen bör ske på sådant sätt att den enkelt kan tillgodogöras av dem som den är avsedd för.

2.3.4 Skolöverstyrelsen

SÖ:s framtida verksamhet kommer, om mina förslag genomförs, mer än tidigare att inriktas på övergripande och långsiktiga uppgifter. På grundval av planering, forskning, utvecklingsarbete och utvärdering bör SÖ kontinuerligt förse regering och riksdag med underlag för utbildningspolitiska beslut. SÖ bör vidare aktivt tillse att de mål och riktlinjer för skolväsendet förverkligas som riksdag och regering lagt fast. Jag har tidigare beskrivit de olika instrument och medel som SÖ bör förfoga över i detta arbete. Jag vill också betona SÖ:s ansvar för att trygga nödvändig samordning mellan organ på central, regional och lokal nivå på skolområdet.

2.3.4.1 Vissa utgångspunkter

Vid den omorganisation som skedde av den centrala statliga skoladministrationen år 1964 präglades skelsektorn av en omfattande reformverksamhet. För att förverkliga dessa reformer utformades SÖ:s organisation enligt den s. k. funktionsprincipen. Organisationen byggdes alltså upp efter arbetsuppgifternas (funktionernas) art, inte efter arbets- eller sakområden. Valet av organisationsmodell påverkades av att man ville framhäva ett antal funktioner som då bedömdes vara strategiska. Bland dessa funktioner kan nämnas forsknings- och utvecklingsarbete, fortbildning, långsiktig planering och läromedelsproduktion.

I praktiken kom emellertid denna princip inte helt att tillämpas, utan kompletterades med en organisationsprincip av s. k. sakinriktad karaktär. Denna senare princip utgår för SÖ:s del från att den organisatoriska grunden utgörs av olika utbildningssektorer. SÖ kan därför i dagsläget betraktas som en "blandorganisation" med tonvikt lagd på funktionsprincipen.

Den nuvarande funktionsorganisationen har, som SAK närmare redogör för i sitt betänkande, i olika avseenden visat sig vara behäftad med brister. Dessa har successivt förstärkts, vilket till stor del kan förklaras av att utvecklingen på skolans område ställt nya och annorlunda krav på SÖ och SÖ:s organisation. Genom den omfattande reformering av skolväsendet och vuxenutbildningen som ägt rum sedan SÖ fick sin nuvarande organisation har i stort utformningen av grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen lagts fast. Skolutvecklingen kännetecknas nu av ett mer fortlopande förändringsarbete. Ökade ansträngningar behöver nu sättas in för att åstadkomma en konsolidering inom både utbildningssektorn som helhet

och SÖ som central förvaltningsmyndighet inom utbildningsområdet. Härtill kommer att verksamheten för överskådlig tid måste bedrivas under starka ekonomiska restriktioner.

I likhet med SAK anser jag att SÖ:s nuvarande organisation inte bör bestå i sin grundstruktur. I stället bör organisationen enligt SAK:s förslag i huvudsak bli "sakinriktad". Grundstrukturen bör alltså baseras på de olika utbildningssektorerna. Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker också en sådan organisation. En sakinriktad organisation bör innebära ökade möjligheter att göra helhetsbedömningar av och åstadkomma erforderlig samordning inom varje utbildningssektor.

För att underlätta styrningen och ledningen av SÖ är det, som SAK också framhåller, viktigt att begränsa antalet enheter i organisationen. Härigenom skapas förutsättningar för en mer effektiv ledning och samordning av verksamheten.

Det jag tidigare har sagt om behovet av att inrikta SÖ:s verksamhet mot mer övergripande, långsiktiga frågor innebär att mer operativt inriktade beslut bör tas på lägre nivåer än f. n. inom organisationen. En långtgående delegering bör därför komma till stånd inom verket. En sådan är också nödvändig för att en sakinriktad organisation skall kunna fungera. De mer strategiskt inriktade besluten bör däremot tas högre upp i organisationen, vilket innebär att SÖ:s ledning i framtiden i ökad utsträckning måste få tid att ägna sig åt olika strategiska frågor. Härigenom bör möjligheterna öka att åstadkomma helhetsbedömningar och lämplig resursfördelning inom den statliga skoladministrationen. Det strategiska och långsiktiga tänkandet måste över huvud taget på olika sätt komma till medvetet uttryck i planeringssystem och arbetsformer.

Det jag hittills har anfört innebär att sakenheterna bör ges möjligheter att fungera mera självständigt i vissa ärenden. Dessutom bör varje enhet ha ett samlat ansvar för resp. utbildningssektor. Detta innebär att flertalet av de funktioner som i dag är utspridda inom olika delar av SÖ, främst till planeringsavdelningen (P), avdelningen för fortbildning och pedagogiskt utvecklingsarbete (L) samt administrativa avdelningen (A), så långt möjligt förläggs till sakenheterna. Ökade beslutsbefogenheter och ett ökat ansvar för resp. utbildningssektor bör vidare innebära att sakenheterna i arbetet med t. ex förslag om försöksverksamheter och till förändringar av kursplaner o. d. bör ta hänsyn till de statliga och kommunala kostnaderna för förslagen samt att göra uppföljning av olika utbildningar inte enbart ur pedagogisk utan även ur ekonomisk synvinkel.

Genom en ökad delegering av beslutsfattandet bör också bättre förutsättningar än nu skapas för en effektivare ledningsfunktion – både för verket som helhet och för de olika enheterna. En förutsättning härför är att enheternas verksamhet hålls samman genom dels ett gemensamt system för verksamhetsplanering, dels ett system för övergripande och långsiktig planering, som båda är kopplade till arbetet med långtidsbedömningen och de årliga anslagsframställningarna.

2.3.4.2 Den nya organisationen

Jag övergår nu till att behandla ramarna för SÖ:s nya organisation. I likhet med SAK anser jag det inte möjligt att vid organisationsutformningen 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. Organisationsuppbyggandet måste dock baseras på vissa ramar, fastställda av riksdag och regering. Sådana ramar bör främst tillgodose kravet på att de politiska intentionerna kommer att avspeglas i verksamheten. Detta innebär att den nivå som motsvarar dagens avdelningar i SÖ:s organisation bör fastläggas av regeringen efter riksdagens principiella godkännande. Detaljorganisationen bör emellertid stor utsträckning påverkas och utformas samt successivt kunna förändras av SÖ självt inom vissa av regeringen fastställda ramar.

En sakinriktad organisation

SÖ:s organisation bör enligt mitt förslag i huvudsak bli sakinriktad, dvs. arbetsuppgifterna bör i sina huvuddrag fördelas på avdelningar med ett samlat ansvar för utveckling och planering av samt statsbidragen till olika grupper av utbildningar.

SAK redovisar följande två alternativ, som enligt kommittén var för sig kan läggas till grund för en framtida sakinriktad organisation av SÖ, nämligen

alternativ 1

- en enhet för den obligatoriska utbildningen,
- en enhet för gymnasieskolan och
- en enhet för all vuxenutbildning;

alternativ 2

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

Remissopinionen är splittrad i denna fråga. Av de instanser som yttrat sig om SÖ:s organisation föredrar majoriteten något av de av SAK skisserade alternativen. Många instanser har emellertid fört fram andra alternativa förslag främst i vad avser gruppering av de frivilliga utbildningarna.

Det finns dock en klar majoritet bland remissinstanserna för att ärenden rörande den obligatoriska utbildningen koncentreras till en särskild enhet.

Innan jag går in på att närmare behandla hur den sakinriktade organisationen bör utformas vill jag ange några utgångspunkter, som enligt min uppfattning bör präglade organisationsarbetet.

1. Antalet direkt under verksledningen ställda enheter bör begränsas. Detta underlättar ledningen och samordningen av verksamheten. Ju färre antalet enheter är desto lättare bör det också bli att genomföra framtida förändringar utan att samtidigt behöva förändra organisationens grundstruktur.

2. Varje enhet bör så långt möjligt ha ett helhetsansvar för sin utbildningssektor. Enheterna bör alltså kännetecknas av en hög grad av homogenitet. En sådan organisation skapar bl. a. ökade förutsättningar för att delegera uppgifter och ansvar inom SÖ.

3. SÖ:s organisation bör vara sådan att den underlättar kontakterna mellan nivåerna och tryggar nödvändig samordning mellan organ på central, regional och lokal nivå.

4. Enheterna bör inte vara så stora, att ledningen av och samordningen inom enheterna försvåras.

I likhet med SAK och majoriteten av remissinstanserna anser jag att den obligatoriska utbildningen har en tillräckligt stor omfattning och en sådan homogenitet att den kan bilda underlag för en egen avdelning.

Vad man härefter kan överväga är hur de frivilliga utbildningarna skall grupperas för att åstadkomma en ändamålsenlig organisation. Varianterna kan bli många, vilket bl. a. remissyttrandena visat. Jag anser dock att de alternativ SAK redovisar kan utgöra en grund för mina överväganden. Intresset knyts då främst till frågan om att sammanföra den statliga och kommunala vuxenutbildningen samt grundutbildningen för vuxna med gymnasieskolan eller med den övriga vuxenutbildningen. SAK pekar på ett antal för- och nackdelar med båda alternativen. Jag kan i stort instämma i vad SAK anför.

Vissa skäl talar för att den redan förekommande samverkan mellan gymnasieskolan och den del av den kommunala vuxenutbildningen som motsvarar gymnasieskolan borde utvecklas ytterligare. Gymnasicutredningen och komvux-utredningen har i uppgift att närmare överväga möjligheterna härtill. Utredningen om arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag har direktiv med liknande innebörd. En ökad samordning mellan de olika utbildningsformerna skulle sannolikt främjas om de sammanfördes till en och samma enhet inom SÖ. Det finns emellertid också skäl som talar emot en sådan organisationsförändring. Ett sådant skäl är att vuxenutbildningen inte enbart svarar mot gymnasieskolnivån utan också mot lägre nivåer inom ungdomsskolan. Detta är i särskild grad gällande för grundutbildning för vuxna, grundvux. Ett annat skäl är behovet av avvägningar mellan olika vuxenutbildningsinsatser. Med hänsyn till det pågående utredningsarbetet är jag därför inte nu beredd att tillstyrka ett sammanförande av uppgifter som rör gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen till en enda enhet inom SÖ. Frågan bör emellertid kunna prövas på nytt när ökad klarhet nåtts om gymnasieskolans, den kommunala vuxenutbildningens och arbetsmarknadsutbildningens framtida

da inriktning och organisation. Jag förordar därför att samtliga gymnasieskolfrågor t.v. samlas i en avdelning och samtliga vuxenutbildningsfrågor i en avdelning.

Sammanfattningsvis föreslår jag att SÖ organiseras på tre sakenheter, nämligen

- en avdelning för den obligatoriska utbildningen,
- en avdelning för gymnasieskolutbildning samt
- en avdelning för vuxenutbildning (statlig och kommunal vuxenutbildning, grundutbildning för vuxna, folkhögskolor och folkbildning samt arbetsmarknadsutbildning).

De tre avdelningarna skall enligt mitt förslag ha ett samlat ansvar för verksamheten inom resp. utbildningssektor. De skall alltså ha ansvar för planering, statsbidragsfrågor, utveckling och tillsyn av verksamheten inom sektorn i fråga. Verksamheten bör härigenom kunna styras mer integrerat än vad som sker i dag. Organisationen bör också skapa förutsättningar för en mer systematisk planeringsverksamhet inom de skilda utbildningssektorerna.

Lednings-, samverkans- och stödfunktioner

Den sakinriktade organisationen av SÖ som jag här har förordat med ett samlat ansvar för resp. utbildningssektor påverkar i stor utsträckning de avdelningar inom SÖ som i dag inte är att betrakta som sakenheter, nämligen avdelningarna P, L och A. Sakenheterna kommer alltså enligt mitt förslag att överta merparten av de funktioner och arbetsuppgifter som i dag åvilar avdelningarna P och L samt vissa arbetsuppgifter från avdelning A.

Det är naturligtvis inte möjligt att i en organisatorisk struktur av den karaktär jag har föreslagit klara alla de samband samt behov av samverkan och ledning som finns i en organisation. Samtidigt finns det vissa gemensamma frågor, som inte är möjliga eller lämpliga att hänföra till en viss enhet med ansvar för ett bestämt sakområde. Av denna anledning måste också SÖ:s nya organisation kompletteras med särskilda enheter och organ eller andra arrangemang närmast av funktionell karaktär. Dessa bör dock främst ha en stödjande funktion gentemot de tre utbildningsavdelningarna. Strävan bör också vara att minska antalet stödjande enheter eller organ och omfattningen av de arbetsuppgifter dessa har att utföra.

SAK föreslår bl. a. av de skäl som här har berörts att den sakinriktade organisationen kompletteras med en administrativ enhet för frågor inom bl. a. ekonomi, personaladministration, administrativ rationalisering och förvaltningsjuridik. Vidare förordar kommittén att en särskild enhet för utveckling och utvärdering inrättas för vissa övergripande och samordnande uppgifter i vad avser bl. a. FoU-arbete, utvärdering och fortbildning. För att ytterligare förstärka ledningen och samordningen av SÖ:s verksamhet föreslår kommittén att ett mindre staborgan knyts direkt till verksamheten.

Remissinstanserna har i allmänhet inte kommenterat förslaget om den administrativa enheten. Däremot har förslaget om en särskild enhet för utveckling och utvärdering samt inrättandet av ett stabsorgan medfört splittrade reaktioner. *Statskontoret* anser t. ex. det principiellt tveksamt att organisatoriskt förlägga en lednings- och samordningsfunktion till ett stabsorgan. Alltför lätt uppstår starka kompetensvister mellan stabs- och linjeorganisationen. Inte heller *SÖ* vill förorda inrättandet av ett stabsorgan av den modell SAK föreslagit. *SÖ* konstaterar dock att verksledningen behöver ha tillgång till kvalificerade och omedelbart gripbara sekretariatsresurser för krävande dagliga samordnings-, informations- och utredningsuppgifter. Behovet av sådana resurser är speciellt påträngande inför och under ett organisationskede. *SÖ* föreslår därför att en s. k. ad-hoc-grupp ställs till verksledningens förfogande för biträde med planerings- och samordningsuppgifter.

Några remissinstanser befarar att det kan uppkomma olika gränsdragningsproblem och tvister mellan sakenheterna, enheten för utveckling och utvärdering samt stabsorganet. Några instanser ifrågasätter behovet av en särskild utvecklings- och utvärderingsenhet över huvud taget och anser att en sådan enhets uppgifter i huvudsak bör utföras inom sakenheterna.

Jag vill i denna fråga anföra följande. Den av mig förordade organisationen ger sakenheterna ett – jämfört med SAK:s förslag – mer samlat ansvar för planering och utveckling av resp. utbildningssektor, vilket bör minska lednings- och samordningsproblemen. I princip finns det, som jag tidigare har nämnt, ändå behov av vissa typer av stödjande och samordnande funktioner även i den nya organisationen. Det finns således behov av att koncentrera viss löpande administration, som är gemensam för *SÖ* och andra delar av den statliga skoladministrationen, till en särskild enhet. I likhet med SAK anser jag det nödvändigt med ett för den statliga skoladministrationen sammanhållet expert- och metodkunnande inom personal- och ekonomiadministration, administrativ rationalisering och juridik. Denna verksamhet bör, som SAK föreslår, lämpligen hänföras till en administrativ avdelning.

Jag vill i det här sammanhanget understryka det SAK anfört om handläggningen av olika administrativa frågor inom den statliga skoladministrationen. Dessa bör så långt möjligt handläggas nära sakfrågorna. Jag delar kommitténs uppfattning att *SÖ*:s uppgifter avseende t. ex. statsbidragsgranskning m. m. bör förläggas till resp. sakenheter. Ett sådant sammanförande av ekonomiadministrativa uppgifter med pedagogiska och planerande uppgifter syftar till att åstadkomma en ökad kostnadsmedvetenhet inom organisationen. Förslaget syftar också till att öka verkets möjligheter att styra och kontrollera resurstilldelningen och resursanvändningen inom skola och vuxenutbildning. Jag avser föreslå att regeringen uppdrar åt den blivande organisationskommittén att närmare pröva den framtida uppgiftsfördelningen i olika administrativa frågor mellan den administrativa avdel-

ningen och verkets sakenheter liksom mellan SÖ och läns skolnämnderna. Härvid bör särskild uppmärksamhet ägnas de ekonomiska administrativa frågorna. I övrigt kan jag i stort ansluta mig till SAK:s förslag om de uppgifter som bör ankomma på den administrativa avdelningen. Mina förslag om decentralisering av skolledartillsättningarna samt avvecklingen av systemet med ordinarie tjänster som lärare påverkar den administrativa avdelningen i betydande grad. Förslagen innebär att avdelningens personalstyrka kan minskas jämfört med nuvarande förhållanden.

Det finns emellertid också behov av samordning av andra för sakenheter gemensamma frågor och/eller andra väsentliga uppgifter än de administrativa, som inte naturligt faller inom enbart en enhets arbetsfält. Härtill kommer, vilket också SÖ påpekar i sitt yttrande, att det inte alltid är möjligt att sprida specialistkunskande till alla sakenheter. SÖ varnar för att en långt driven renodling av principen för sakinriktning kan leda till att organisationen sönderfaller i ett antal självständiga enheter som får svårt att dra nytta av varandras erfarenheter. SÖ har härvid bl. a. pekat på de möjligheter till samordning och ett effektivare resursutnyttjande som en s. k. matrisorganisation skulle kunna ge.

Jag vill för egen del anföra följande. En matrisorganisation innebär att organisationen byggs upp i två dimensioner, vilket bl. a. leder till att varje medarbetare har två chefer. En matrisorganisation av det här slaget kan t. ex. bestå av en funktionsorganisation i den ena dimensionen och en sakinriktad organisation i den andra dimensionen.

Erfarenheten pekar på att det uppstår flera problem med organisationer som övergår från en endimensionell organisation till en fast tvådimensionell organisation av matristyp. I stället för att lösa olika organisationsproblem ger den nya organisationen upphov till nya och kanske än mer kritiska problem. Anledningen till detta är att övergången mellan de båda organisationsprinciperna ofta blir alltför omfattande. Enligt min bedömning är det inte lämpligt att förändra SÖ:s organisation till en renodlad matrisorganisation.

Däremot bör man vid tillämpning av den av mig förordade organisationsprincipen kunna använda sig av ett tvådimensionellt tänkande, som innebär att man horisontellt tillskapar strukturer av temporär karaktär. *Statskontoret* anser att man för att tillgodose behovet av samverkan över enhetsgränserna bör överväga tvärgående program. Programmen avses främst komplettera linjeorganisationen på sådana områden, där det krävs olika slag av specialistkunskap och särskilda insatser från flera enheter inom ämbetsverket.

Inom SÖ finns många uppgifter som kräver samarbete över enhetsgränserna och där tekniken med programläggning synes värd att pröva, t. ex. läroplansarbete, forskningsplanering, fortbildningsplanering, studie- och yrkesorientering, utveckling av skolans miljö, information, verksamhetsplanering samt invandrar- och handikappfrågor.

Tekniken innebär i sina huvuddrag följande. Ett program inrättas när ett mer omfattande arbete behöver utföras med deltagare från flera enheter. För detta program formuleras mål och kriterier på målpuppfyllelse. Resurser tilldelas programmet i samband med den årliga verksamhetsplaneringen. För varje program utses en programgrupp, där berörda enheter är representerade samt en programansvarig person för ledning och samordning av det löpande arbetet.

Arbetet i programmen bedrivs lämpligen i projekt, där medarbetarna hämtas från berörda enheter. För varje projekt utses en projektledare från någon arbetsenhet som deltar i projektet. Programmen kan även omfatta samarbete med andra myndigheter eller andra intressenter utanför SÖ, t. ex. arbetsmarknadens parter. Programmen bör växa fram som resultat av en fortgående dialog mellan olika arbetsenheter på skilda nivåer i organisationen och verksamheten. Det bör således ankomma på SÖ att besluta om vilka frågor som bör handläggas inom ramen för program.

Jag anser för egen del att den teknik som programorganisationen representerar i första hand bör väljas för att åstadkomma erforderlig samordning av för sakenheterna gemensamma frågor eller uppgifter som inte naturligt faller inom en enda enhets arbetsfält. För att skapa kontinuitet och stadga i en sådan samverkansorganisation bör den fastställas i samband med verksamhetsplaneringen. Principen för en sådan samverkansorganisation bör emellertid också regleras i verkets instruktion.

Det jag nu har anfört, innebär att behovet av en särskild enhet för utveckling och utvärdering, som SAK föreslår, minskar. Jag anser emellertid att vissa mer övergripande, långsiktiga och för hela skolsektorn gemensamma forsknings-, planerings- och utvecklingsfrågor bör koncentreras till en direkt till verksamheten knuten stabsenhet av karaktären planeringssekretariat. Sekretariatet bör även svara för att samordna SÖ:s och i förekommande fall länskolnämndernas verksamhet med avseende på arbete med anslagsframställning, verksamhetsplanering samt planering på lång sikt. Planeringssekretariatet bör också biträda verksamheten med samordningen av de olika delarna av SÖ:s verksamhet samt mellan SÖ och länskolnämnderna.

Vid SÖ skall även i fortsättningen finnas ett revisionskontor (RK). RK:s ställning och arbetsuppgifter regleras i den tidigare nämnda förordningen om revision vid revisionskontor.

I fråga om verksamheten anser jag att den liksom nu bör bestå av en generaldirektör och en överdirektör.

I syfte att ytterligare förstärka ledningen och samordningen av SÖ:s verksamhet förutsätter jag i likhet med SAK att avdelningscheferna i högre grad än vad som nu är fallet biträder verksamheten i denna uppgift. Detta kan t. ex. ske inom ramen för en ledningsgrupp – direktion. I syfte att underlätta samordningen inom den statliga skoladministrationen kan man enligt min uppfattning även överväga, om inte en direktion av den karaktär

jag här har berört bör innehålla en företrädare även för länskolnämnderna. Det bör emellertid ankomma på SÖ att utöver det jag här har anfört själv avgöra formerna för ledning och samordning av verksamheten.

Den grundorganisation av SÖ, som jag här har föreslagit, innebär att de tre sakenheterna var och en inom sin utbildningssektor skall svara för de uppgifter, som ankommer på SÖ inom i huvudsak följande områden, nämligen

- långsiktig och övergripande planering,
- forskning samt utvecklingsarbete av generell karaktär,
- utvärdering av utbildningsverksamheten,
- personalutveckling,
- läroplansarbete,
- läromedel, utrustning och lokaler samt
- planering av utbildningsutbud i form av skolor, linjer och kurser, löpande statsbidragsfrågor och andra ekonomiska frågor.

Jag förutsätter vidare i likhet med SAK att arbete med elevsociala frågor, studie- och yrkesorientering liksom arbete med t. ex. invandrarfrågor och handikappfrågor ingår som integrerade delar i sakenheternas arbete.

Mina förslag innebär att de nuvarande avdelningarna L och P avvecklas. De uppgifter som i dag åvilar avdelning L kommer såvitt gäller frågor om FoU-planering att fördelas på planeringssekretariatet och resp. sakenheter samt såvitt gäller uppgifter för provkonstruktion och läromedel på resp. sakenheter. Planeringsavdelningens nuvarande uppgifter kommer i fråga om viss övergripande, långsiktig planering att överföras till planeringssekretariatet. Övriga uppgifter som f. n. ankommer på planeringsavdelningen övertas av sakenheterna. Hänsyn bör då tas till vad jag i det föregående har förordat om decentralisering av beslut om gymnasieskolans organisation och skolbyggnadsfrågor.

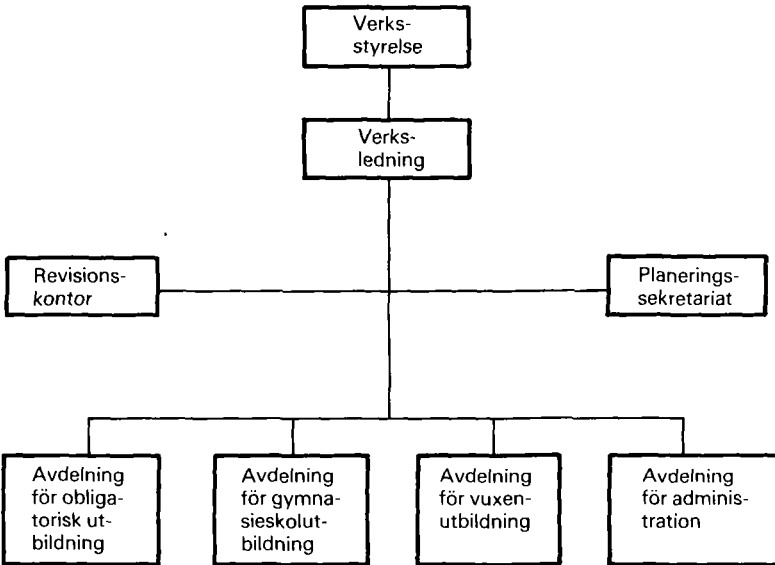
Jag har tidigare berört frågan om SÖ:s informationsansvar. Det bör ankomma på den blivande organisationskommittén att lägga fram förslag om hur denna funktion skall organiseras.

Jag ser ett flertal fördelar med den av mig förordade organisationen av SÖ. Framför allt bör förutsättningarna öka att mer samordnat än nu samlas resurserna för långsiktigt inriktad planerings- och utvecklingsverksamhet. Beslutsfattandet bör också kunna effektiviseras. Besluten fattas, där kompetensen erfarenhets- och kunskapsmässigt är bäst. Detta innebär ökade möjligheter till delegering av ansvar och befogenheter inom organisationen. Ledningen och samordningen av verksamheten bör underlättas dels genom att antalet direkt under verksledningen stående enheter minskar, dels genom tillskapandet av ett planeringssekretariat.

Den föreslagna organisationen bör vidare skapa förutsättningar att åstadkomma en flexibel och mindre hierarkiskt uppbyggd inre organisation. Jag vill hänvisa till och instämma i vad SAK anför i sitt betänkande

om behov, villkor och förutsättningar för en mer lätttrörlig organisation. Det kommittén anför i denna fråga bör vara vägledande för det fortsatta arbetet med den mer detaljerade organisationen av SÖ. För att skapa ytterligare utrymme för flexibilitet och minska den byråkratiska belastningen bör antalet byråer begränsas kraftigt jämfört med dagens organisation. SÖ är i dag organiserad på 17 byråer, som fördelas mellan avdelningarna enligt SÖ:s bestämmande. Jag bedömer att SÖ:s nya organisation under avdelningsnivå i framtiden kan begränsas till högst åtta byråer. Det jag nu har anförd bör bilda utgångspunkt för arbetet med den mer detaljerade organisationen av SÖ. Jag återkommer i det följande till formerna för detta arbete.

Jag sammanfattar mitt förslag om en ny organisatorisk grundstruktur för SÖ i följande skiss:



2.3.4.3 Verksstyrelsen

Frågan om verksstyrelsens sammansättning har behandlats av såväl SSK som SAK. En utgångspunkt för SSK:s överväganden var att ett förverkligande av SIA-reformen och ett ökat kommunalt ansvar för skolverksamheten innebär 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 medbestämmandelagen 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. 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.

Endast några få remissinstanser yttrade sig med anledning av SSK:s överväganden om verksstyrelsens sammansättning. Flertalet av dem som uttalade sig förordade dock att styrelsen utökades med representanter för de politiska partierna.

SAK är jämfört med SSK mer konkret i sitt ställningstagande i fråga om sammansättningen av SÖ:s verksstyrelse. Kommittén förordar sålunda att de allmänna intressena i verksstyrelsen förstärks genom att företrädare för riksdagspartierna ingår i styrelsen. Dessutom bör både kommuner och landstingskommuner i egenskap av huvudmän för skolan vara företrädare. Även verksledningen bör ingå i styrelsen enligt SAK:s förslag.

Med dessa principiella ställningstaganden som grund diskuterar kommittén två alternativ för verksstyrelsens sammansättning. *Alternativ 1* utgår från att styrelsen har en begränsad storlek och att representationen för de allmänna intressena i verksstyrelsen tillgodoses i huvudsak på förslag av riksdagspartierna. Den samverkan med centrala förvaltningsmyndigheter och olika intresseorganisationer i samhället, som är en viktig förutsättning för SÖ:s verksamhet, får då enligt SAK ske på annat sätt än genom en direkt styrelserepresentation. Enligt kommitténs bedömning bör styrelsen i detta alternativ bestå av tre representanter för riksdagspartierna, en representant för kommunerna, en för landstingskommunerna 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.

SAK:s *alternativ 2* innebär att styrelsen utöver företrädare för riksdagspartier, kommuner, landstingskommuner och verksledning bör innehålla representanter för de stora arbetsmarknadsorganisationerna, eleverna samt AMS och UHÄ. En sådan ordning kan enligt kommittén 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.

I detta alternativ föreslås styrelsen bestå av generaldirektören (ordförande), tre representanter för riksdagspartierna, en representant för kommunerna, en för landstingskommunerna, fyra representanter för de stora arbetsmarknadsorganisationerna, dvs. 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. Personliga ersättare bör utses för var och en av ledamöterna.

SAK föreslår att *alternativ 1* läggs till grund för sammansättningen av SÖ:s verksstyrelse. Kommittén ser det som en fördel att styrelsen blir av begränsad storlek, vilket skapar gynnsamma förutsättningar för ett aktivt

och effektivt styrelsearbete. Bakom SAK:s bedömning ligger också det förhållandet, att det 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 enligt kommittén ske i annan ordning än genom en direkt styrelserepresentation. SAK menar vidare att det föreslagna alternativet också innebär — bl. a. genom inslaget av partipolitisk representation — att de allmänna intressena verkligen kommer att bli företrädade i SÖ:s ledning.

SAK har också prövat behovet av en mer fast organisation av rådgivande eller beredande nämnder av ungefär det slag som UHÄ har genom sina planeringsberedningar. Kommittén anser dock inte att det finns tillräckliga motiv att föreslå något system med rådgivande nämnder.

Endast några få remissinstanser — *RRV, länskolnämnden i Jämtlands län, LRF, Elevförbundet, Centerns ungdomsförbund, Mjölby och Trollhättans kommuner samt skoladministrativa föreningen* — tillstyrker den av SAK förordade sammansättningen av SÖ:s verksstyrelse. Merparten av instanserna förordar kommitténs *alternativ 2* som bl. a. innebär att arbetsmarknadsorganisationerna samt AMS och UHÄ blir representerade i styrelsen. *Länskolnämnderna i Stockholms och Kalmar län, LO, SACO/SR, SECO* samt *SHIO* föredrar nuvarande sammansättning av verksstyrelsen. *SÖ* liksom *länskolnämnden i Örebro län* avvisar förslaget om företrädare för politiska partier i styrelsen. *SAV* är tveksam till att personalföreträdare ingår med tanke på den ökande lokala förhandlingsverksamheten. *SCB, länskolnämnden i Västerbottens län, Landstingsförbundet* och *Hallands läns landsting* anser att sammansättningen av SÖ:s styrelse bör prövas i samband med en allmän översyn av formerna för sammansättning av även andra ämbetsverks styrelser.

Endast *SÖ, UHÄ* och *TCO* kommenterar SAK:s överväganden om en särskild beredningsorganisation i SÖ. *UHÄ* och *TCO* anser att erfarenheterna av *UHÄ:s* planeringsberedningar talar för att man bör pröva en sådan organisation även för SÖ. *SÖ* å sin sida avvisar en särskild beredningsorganisation vid sidan av verksstyrelsen.

Innan jag redovisar min syn på verksstyrelsens sammansättning och uppgifter vill jag anmäla att *SÖ* i skrivelse den 5 december 1979 har föreslagit att ett centralt planeringsråd för samverkan mellan skola och arbetsliv skall inrättas. Planeringsrådet föreslås få följande sammansättning nämligen en representant vardera för *SÖ, AMS, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, SACO/SR, SAF, elevorganisationer* som representerar ungdomsskolan, elevorganisationer som representerar vuxenutbildning och högskoleutbildning samt *RHS*. *SÖ* har samtidigt föreslagit att yrkesvägledningsnämnden upphör och ifrågasatt behovet av delegationen för ungdomens sysselsättningsfrågor. Kostnaderna för det centrala planeringsrådet har beräknats till 260 000 kr. Jag behandlar även dessa frågor i detta sammanhang.

Jag vill inledningsvis i likhet med SAK understryka att det är omöjligt att i en verksstyrelse av hanterbar storlek samla representation för alla de intressen – myndigheter, organisationer och andra grupperingar i samhället – som på ett eller annat sätt berörs av SÖ:s verksamhet. Enligt min mening är en styrelserepresentation inte heller den lämpligaste formen för en samverkan mellan ämbetsverket och skilda samhällsintressen. En sådan samverkan bör därför ske i andra former. Verksstyrelsens främsta uppgift är att företräda verket och därigenom hela utbildningsverksamhetens intressen och åsikter, vilket enligt min uppfattning starkt begränsar utrymmet för olika partsintressen i styrelsen. Jag har då också tagit hänsyn till att skolans personal genom medbestämmandelag och medbestämmandeavtal har stora möjligheter att genom samråd och förhandlingar påverka sin arbetssituation och arbetsmiljö på i princip alla nivåer inom den samlade skoladministrationen.

Jag delar därför såväl SSK:s som SAK:s uppfattningar att en intresserepresentation i SÖ:s verksstyrelse bör fullgöras av företrädare för stora grupper av medborgare och vida sektorer av samhällslivet. Jag anser det därför vara naturligt att styrelsen i framtiden innehåller representanter för riksdagspartierna. I likhet med SAK anser jag att också kommunerna och landstingskommunerna i egenskap av huvudmän för utbildningsverksamheten bör vara företrädare i verksstyrelsen. Även verksledningen bör ingå i styrelsen.

Jag föreslår att SÖ:s verksstyrelse ges följande sammansättning. Utöver generaldirektören och överdirektören, vilka liksom nu bör vara styrelsens ordförande resp. vice ordförande, bör i styrelsen ingå sju ledamöter som regeringen utser särskilt, nämligen fem representanter för riksdagspartierna samt en representant vardera för kommunerna och landstingskommunerna. För var och en av ledamöterna, med undantag för generaldirektören och överdirektören, bör utses en personlig ersättare. Jag har inte förutsatt några ändringar av de bestämmelser om personalföreträdares rätt att närvara och yttra sig vid handläggning av ärenden i myndighets lekmanstyrelse som finns i kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m.

För att ge den nya verksstyrelsen möjligheter att medverka i arbetet med att förbereda en ändrad organisation av den statliga skoladministrationen bör den tillträda den 1 november 1981.

När det gäller verksstyrelsens uppgifter vill jag i likhet med SAK framhålla vikten av att styrelsens insatser koncentreras på inriktningen av den statliga skoladministrationens verksamhet i samband med den långsiktiga och övergripande planeringen, arbetet med anslagsframställningen, verksamhetsplaneringen samt utvärderingen och tillsynen av utbildningsverksamheten.

I sin verksamhet är SÖ i hög grad beroende av den utveckling som sker i arbetslivet. Genomgående krävs som ett väsentligt inslag i de övervägan-

den SÖ har att göra kunskap, underlag och synpunkter från arbetslivets organisationer.

De förslag jag redan tidigare har lagt fram om en flexibel organisation för SÖ skapar goda förutsättningar för en utvecklad samverkan mellan verket och arbetslivet. Jag kommer vidare i det följande bl. a. att föreslå att SÖ får disponera särskilda medel för att tillgodose verkets kontinuerliga behov av kunskap om och erfarenheter från arbetslivet. För att ytterligare vidga möjligheterna till samverkan mellan SÖ, skilda myndigheter och arbetslivet bör ett centralt planeringsråd för samverkan mellan skola och arbetsliv nu inrättas i enlighet med SÖ:s förslag och anknytas till SÖ. Jag ansluter mig i huvudsak till SÖ:s förslag om sammansättning av planeringsrådet men förordar att även UHÄ får en representant i rådet. Jag beräknar kostnaderna för det centrala planeringsrådet till ca 300 000 kr. Jag föreslår att det centrala planeringsrådet inrättas fr. o. m. den 1 november 1981. Kostnaderna som bör få belasta anslaget till skolöverstyrelsen uppgår därmed till ca 200 000 kr. under budgetåret 1981/82.

Det ankommer på SÖ och AMS att besluta om yrkesvägledningsnämnden, som är ett organ för samverkan mellan bl. a. AMS, kommunerna och arbetsmarknadens parter.

Mot bakgrund av det jag har förordat om ett centralt planeringsråd för samverkan mellan skola och arbetsliv samt riksdagens beslut (prop. 1979/80: 145, UbU 1979/80: 34, rskr 1979/80: 363) om skolans ansvar för 16–17-åringarnas utbildnings- och sysselsättningssituation har behovet av delegationen för ungdomens sysselsättningsfrågor minskat. Enligt vad jag har inhämtat kommer chefen för arbetsmarknadsdepartementet därför att föreslå regeringen att delegationen avvecklas.

2.3.5 Länsskolnämnderna

De förslag jag redovisar i denna proposition innebär att länsskolnämndernas roll och uppgifter inom ramen för en statlig skoladministration preciseras mer än tidigare. I egenskap av den statliga skoladministrationens fältorganisation får länsskolnämnderna sett i relation till den lokala skoladministrationen i landet en mer direkt stödjande och initiativskapande roll. Även om nämnderna från SÖ övertar vissa planeringsuppgifter och administrativa uppgifter kommer länsskolnämnderna mer än tidigare att kunna inrikta verksamheten på pedagogiska uppgifter. Så avlastas nämnderna i framtiden allt arbete med tillsättning av lärare. Arbetet med att pröva besvär bortfaller helt med anledning av mina förslag i det föregående. Jag hänvisar också till mina förslag i propositionen om skolforskning och personalutveckling, som bl. a. innebär att nämnderna framdeles avlastas all handläggning av frågor som rör lärares ansökan om tjänstledighet för studier med B-avdrag. För att skapa ytterligare utrymme för en pedagogisk och fältinriktad verksamhet kommer jag i det följande att förorda att nämndernas personalorganisation förstärks med kvalificerade handläggare

på mellannivå främst för vissa planeringsuppgifter och kvarvarande administrativa uppgifter.

Mina tidigare redovisade förslag liksom förslagen i propositionen om skolforskning och personalutveckling innebär att länskolnämnderna skall

- ansvara för utveckling, samordning och planering av skolan,
- 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
- utföra olika förvaltningsuppgifter.

Jag vill vidare anföra följande. Länskolnämndernas verksamhet har hittills främst av historiska skäl haft tyngdpunkten förlagd till grundskolan. Förekomsten av en central gymnasieinspektion har också praktiskt lett till att nämnderna begränsat sina insatser för gymnasieskolan. SAK har vidare visat på att länskolnämndernas insatser för den kommunala vuxenutbildningen varierar i betydande omfattning mellan olika nämnder.

Den syn jag tidigare har redovisat på länskolnämnderna som den statliga skoladministrationens fältorganisation innebär att nämnderna i framtiden i betydligt högre grad än vad nu är fallet skall fullgöra uppgifter även för gymnasieskolan. Jag kommer i det följande att föreslå att nämnderna övertar vissa tillsyns- samt stöd- och rådgivningsuppgifter från den nuvarande gymnasieinspektionen. Om kommande förslag från komvux-utredningen innebär förändringar i länskolnämndernas ansvar i förhållande till kommunal och statlig vuxenutbildning samt grundutbildning för vuxna får regeringen återkomma till riksdagen. F. n. föreslår jag inte någon sådan förändring.

2.3.5.1 Vissa utgångspunkter

Med utgångspunkt i SAK:s betänkande och remissinstansernas synpunkter redovisar jag i det följande ett antal problem, som kännetecknar länskolnämndernas nuvarande organisation. Dessa bör, tillsammans med de faktorer jag har belyst i det föregående, så långt möjligt beaktas vid en förändring av organisationen.

Länskolnämndernas nuvarande organisation består enligt SAK:s beskrivning i huvudsak av ett antal tjänster eller befattningar med skilda funktioner. Innehållet i dem är oftast centralt reglerat och väl definierat. Olika arbetstagare kan i ytterlighetsfallet fungera var för sig och oberoende av varandra. Bilden av länskolnämndens organisation som helhet blir härigenom otydlig. Länskolnämndens arbete är också till större delen styrt utifrån. Flera olika styrsystem detaljreglerar nämndarbetet, t. ex. en centralt formad arbetsordning, centralt preciserade tjänster, centralt formade projektpaket och en detaljreglerande anslagsstruktur i kombination med obetydliga fria medel.

Specialiseringen till det beteendevetenskapliga området samt den ämnesmetodiska kompetensen hos nuvarande arbetstagare anses av några remissinstanser för snäv för länskolnämndens nya roll. Uppgifterna att utveckla system för utvärdering, planering och ett rådgivningsinriktat arbetssätt kräver kunskap om bl. a. planering, ekonomi, organisation och sociologi.

Tjänster i mellanställningen mellan handläggare och kontorspersonal saknas så gott som helt, vilket upplevs som ineffektivt. Fåtalet tjänstekategorier och nivåer gör också att länskolnämnden har få karriärvägar och därigenom små möjligheter till rörlighet, arbetsrotation m. m.

Kansliets ledningsfunktion och den inre styrningen utövas olika vid länskolnämnderna. Helhetsintrycket är att det råder stor osäkerhet om hur ledningsfunktionen bör utövas. Remissvaren ger varierande uppfattningar och visar motsatta förväntningar på den framtida organisationen i detta avseende. Behovet av en fast och tydlig ledningsstruktur, arbetsfördelning och kontinuitet förordas av vissa remissinstanser. Andra remissinstanser däremot anser att ledningsfunktionen bör nedtonas till förmån för lagarbete och flexibilitet.

2.3.5.2 Den nya organisationen

Med hänsyn till länskolnämndernas begränsade storlek och med beaktande av att nämndernas uppgifter ofta griper in i varandra föreslår SAK inte någon på bestämda arbetsenheter baserad organisation. Kommittén begränsar sig till att föreslå att nämndernas verksamhet organiseras under en chef på det sätt som varje nämnd själv beslutar inom ramen för tillgängliga personella och andra resurser. SAK förutsätter härvid att nämndernas resursdisposition inte mer än nödvändigt låses genom centrala bestämmelser.

Remissinstansernas uppfattning om länskolnämndernas organisation går isär. Flertalet instämmer dock i SAK:s förslag att länskolnämnderna bör ha en flexibel organisation och själva kunna besluta om arbetsfördelningen. Vissa remissinstanser förordar däremot en mer fast organisation och menar att nämnderna bör ha en organisationsstruktur som liknar SÖ:s. Tjänstestrukturen bör också enligt några remissinstanser så långt möjligt vara enhetlig vid samtliga länskolnämnder i landet.

Som jag tidigare har betonat, är länskolnämnden en del av den statliga skoladministrationen. Samordning och planering av verksamheten underlättas därför om länskolnämnderna erhåller en med SÖ likartad organisatorisk struktur. Inom ramen för en sådan organisation bör länskolnämndernas arbete präglas av stor frihet och självständighet. Länskolnämnderna måste därför enligt min mening friare än nu få förfoga över sina resurser. Detta är en grundläggande förutsättning för en aktiv och kontinuerlig organisationsutveckling, en meningsfull planering och ett arbete baserat på egna initiativ.

Jag har i det föregående föreslagit att SÖ:s organisation baseras på tre avdelningar, var och en ansvarig för en bestämd utbildningssektor – den obligatoriska utbildningen, gymnasieskolutbildningen och vuxenutbildningen. Jag anser att en motsvarande grundstruktur bör präglade även länskolnämndernas organisation. Detta innebär emellertid inte att länskolnämnderna bör indelas i fasta enheter. Organisationen bör dock underlätta en samordnad, enhetlig planering och ett samlat ansvarstagande för den obligatoriska utbildningen å ena sidan samt de frivilliga utbildningarna, dvs. gymnasieskola, kommunal och statlig vuxenutbildning samt grundutbildning för vuxna å andra sidan. Länskolnämnderna bör därför under en nämnd ha en chef för nämndens kansli, länskolinspektören, och en skolinspektör för vart och ett av de två huvud- eller ansvarsområdena – den obligatoriska utbildningen resp. den frivilliga utbildningen.

I likhet med SAK anser jag, att man inte mer än vad jag nu har angivit centralt bör föreskriva hur nämnderna skall fördela eller disponera sina personella resurser. Den av mig angivna organisatoriska grundstrukturen bör utöver att åstadkomma viss enhetlighet inom den statliga skoladministrationen även skapa utrymme för en successiv utveckling och anpassning av organisation och arbetsformer på det sätt som varje länskolnämnd beslutar om. En detaljerad organisation måste av naturliga skäl baseras på en utvecklad regional verksamhetsplanering, som klargör mål, krav, problem, aktiviteter, resursbehov osv. Detta innebär att organisationen och arbetsformerna måste vara flexibla och successivt kunna anpassas till nämndernas varierande förutsättningar, regionala särdrag, särskilda intentioner osv. Det jag tidigare har anfört om ett mer flexibelt arbetssätt hos SÖ i form av program och projekt bör i tillämpliga delar gälla även för länskolnämnderna.

2.3.5.3 Lekmannanämnden

SAK föreslår att en lekmannanämnd även fortsättningsvis skall stå i ledningen för länskolnämnderna. Sammansättningen av nämnden bör vara oförändrad. Däremot föreslår kommittén att den ledamot, som utses av SÖ, bör ha kunskap om och erfarenhet av pedagogiskt utvecklingsarbete.

De remissinstanser som har yttrat sig i frågan anser det naturligt att länskolnämnderna skall ledas av en lekmannanämnd även i framtiden. Nuvarande sammansättning av lekmannanämnden föredras av merparten av instanserna.

I likhet med SAK och remissinstanserna anser även jag att en lekmannanämnd skall stå i ledningen för länskolnämnderna. Jag föreslår ingen ändring av nämndens sammansättning. Med hänsyn till att länskolnämndens uppgifter inom det pedagogiska utvecklingsarbetet nu kommer att framträda mer än tidigare anser jag det viktigt att någon ledamot av nämnden besitter särskild kunskap om och erfarenhet av sådant arbete.

Jag finner det naturligt att i första hand SÖ beaktar detta när styrelsen utser sin företrädare i länskolnämnden. Jag anser det emellertid inte vara nödvändigt att någon särskild föreskrift om detta utfärdas.

I likhet med SAK och med hänvisning till vad jag tidigare har anfört om uppgifterna för SÖ:s verksstyrelse anser jag, att lekmannanämnden främst skall handlägga viktigare frågor som rör planering, utveckling, resursfördelning, utvärdering och tillsyn av länets skolor. Jag vill i det här sammanhanget särskilt betona betydelsen av att nämnden aktivt engagerar sig i planeringsfrågorna. Dessa frågor får också en särskild tyngd i en ekonomisk åtstramningsituation. För att skapa ökat utrymme för nämnden att handlägga frågor av den art som jag nu har berört bör nuvarande instruktion för länskolnämnderna ändras. Jag avser föreslå regeringen att uppdraga åt den blivande organisationskommittén att med den inriktning jag här har angett föreslå erforderliga författningsändringar. Strävan därvid bör vara att åstadkomma en hög grad av delegering till och inom kansliorganisationen.

Det ankommer på regeringen att meddela föreskrifter om tjänstetillsättningar vid länskolnämnderna. För sammanhangets skull vill jag redovisa, att jag i annan ordning avser föreslå regeringen att samtliga tjänster, med undantag av tjänst som länskolinspektör och tjänst som skolinspektör, skall tillsättas av länskolnämnderna. F. n. tillsätts tjänst som länskolpsykolog, fortbildningsledare och byrådirektör av SÖ. Även i framtiden bör, såsom hittills, tjänst som chef för länskolnämndens kansli, dvs. länskolinspektör, och tjänsterna som skolinspektör tillsättas av regeringen.

2.3.6 Personal för pedagogiska arbetsuppgifter

Regeringen bemyndigade mig den 10 april 1980 att tillkalla en arbetsgrupp för att inom utbildningsdepartementet, i avvaktan på riksdagens ställningstagande till kommande regeringsförslag, interimistiskt bereda frågor kring en förändrad statlig skoladministration. Arbetsgruppen har antagit namnet *SAK-gruppen*.

I en promemoria (PM 4, 1980-10-24) har SAK-gruppen föreslagit en enhetlig tjänstestruktur för och en förändrad inriktning av den personal, som i framtiden skall svara för vissa pedagogiska arbetsuppgifter inom den statliga skoladministrationen. Förslaget innebär i sina huvuddrag att nuvarande tjänster som skolkonsulent, gymnasieinspektör och fortbildningskonsulent ersätts med dels fasta tjänster med tillsvidareanställning, dels medel för korttidsanställning av experter. Promemorian har utarbetats efter överläggning med SÖ samt med de lokala arbetstagarorganisationerna hos SÖ, länskolnämnderna och fortbildningsavdelningarna.

Jag behandlar promemorian i det följande. En sammanfattning av promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 8*.

I samband med beredningen av SAK-gruppens promemoria har överläggningar ägt rum den 3 november 1980 mellan representanter för utbild-

ningsdepartementet, *Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *TCO* och *SACO/SR* samt den 4 november 1980 med representanter för *länskskolnämnderna*. *LO* och *SAF*, vilka inbjudits till överläggningarna var förhindrade att delta. *SAF* har den 18 november 1980 inkommit med skriftliga synpunkter på promemorian. Varken vid överläggningarna eller i *SAF:s* yttrande framkom några principiella erinringar mot arbetsgruppens förslag om en mer enhetlig tjänstestruktur inom den statliga skoladministrationen. *Kommunförbundet* liksom *Landstingsförbundet* anmälde dock tveksamhet mot förslaget att utvidga länskskolnämndernas uppgifter i fråga om gymnasieskolan.

Jag vill med anledning av SAK-gruppens promemoria anför följande. I det föregående har jag beskrivit den splittrade bild som den statliga skoladministrationen uppvisar i dag. Till denna bild hör utöver olika myndigheter och organ på skilda nivåer i skolsystemet flera olika slag av tjänster inriktade på i huvudsak pedagogiska arbetsuppgifter. Innehavarna av dessa tjänster verkar på olika arbetsfält inom den statliga skoladministrationen samt har varierande inriktning och specialisering. För att förenkla och effektivisera skoladministrationen bör enligt min mening även tjänsteorganisationen så långt möjligt göras enhetlig inom den statliga skoladministrationen.

Innan jag går in på frågan om en mer enhetlig tjänstestruktur för i huvudsak pedagogiska arbetsuppgifter inom den statliga skoladministrationen vill jag först behandla gymnasieinspektionen och dess nuvarande verksamhet.

Jag har i det föregående föreslagit att den statliga skoladministrationens mera direkt fältinriktade uppgifter i framtiden huvudsakligen skall ombesörjas av länskskolnämnderna. Jag anser det därför naturligt att också den gymnasiala utbildningens behov av stimulans och stöd för det lokala utvecklingsarbetet tillgodoses främst genom länskskolnämnderna. På motsvarande sätt bör nämnderna svara för behovet av allmän information om och insyn i den gymnasiala utbildningen. Nämnderna bör också svara för erforderlig tillsyn och i förekommande fall kontroll av denna utbildning. Häri inräknar jag uppgiften att medverka till en ekvivalering av betygsättningen i gymnasieskolan och motsvarande delar av vuxenutbildningen. Jag har då också tagit hänsyn till att länskskolnämnderna i framtiden kommer att få vidgade uppgifter i vad avser gymnasieskolans planering enligt mina tidigare redovisade förslag. Förslagen innebär också att de regionala planeringsråden för samverkan mellan skola och arbetsliv får vidgade uppgifter när det gäller gymnasieskolans planering och utveckling i länet.

Det jag nu har anfört innebär att länskskolnämnderna bör överta vissa uppgifter, som i dag fullgörs av gymnasieinspektionen. Jag vill i detta sammanhang särskilt betona det SAK-gruppen anför i sin promemoria om behovet av att i bl. a. rådgivnings- och tillsynsverksamheten särskilt uppmärksamma de lågfrekventa utbildningarna och ämnena i gymnasieskolan. Det arbetsgruppen anför i denna fråga bör beaktas vid planeringen av olika

insatser för utvärdering och utveckling av gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

SAK-gruppen behandlar i sin promemoria också utvärderingen av den gymnasiala utbildningen med utgångspunkt i gymnasieinspektionens nuvarande verksamhet. Jag delar arbetsgruppens mening att det numera varken är ändamålsenligt eller möjligt att genomföra en utvärdering av den gymnasiala utbildningen i hela landet, t.ex. med avseende på kunskaper och färdigheter, genom särskilda ämnesföreträdare och med en organisation av det slag gymnasieinspektionen utgör. I likhet med arbetsgruppen anser jag att en central utvärdering av den gymnasiala utbildningen bör komma till stånd i annan form än gymnasieinspektionen. Utvärderingen av gymnasieskolan behöver inte samtidigt avse samtliga gymnasieskolor utan endast ett sådant urval, som garanterar att utvärderingen bygger på en tillräckligt representativ information. Utvärderingen kan t.ex. avse en viss sektor av den gymnasiala utbildningen, vissa bestämda ämnen eller grupper av ämnen och övergripande funktioner såsom skolmiljö och elevvård. Utvärderingen bör givetvis även omfatta besök i skolor och kontakt med avnämare, arbetslivets representanter i övrigt m.fl. Denna utvärdering bör även omfatta kommunal och statlig vuxenutbildning. Det bör ankomma på SÖ att närmare fastlägga formerna för en sådan utvärdering av olika delar av de gymnasiala utbildningarna. Jag avser föreslå regeringen att uppdraga åt SÖ att utföra detta arbete och därvid beakta vad arbetsgruppen framhåller i sin promemoria om utvärdering av gymnasieskolan liksom om olika åtgärder i syfte att främja en likvärdig betygsättning i denna skolform.

Mina förslag innebär sammanfattningsvis att den nuvarande gymnasieinspektionens funktioner dels fördelas mellan SÖ och länskolnämnderna, dels får andra arbetsformer. Nuvarande tjänster som gymnasieinspektör bör därför avvecklas fr. o. m. den 1 juli 1982.

Jag övergår nu till att behandla frågan om en mer enhetlig tjänstestruktur för i huvudsak pedagogiska arbetsuppgifter inom den statliga skoladministrationen. Jag delar härvid SAK-gruppens mening att det hos SÖ och länskolnämnderna i framtiden bör finnas dels fasta tjänster för övergripande pedagogiska arbetsuppgifter, dels medel för korttidsanställning av experter med bl. a. ämnesspecifik inriktning. De erfarenheter, som arbetsgruppen redovisar beträffande den nuvarande skolkonsulentorganisationen, talar för att de fasta tjänsterna bör avse anställning som löper tills vidare och inte anställning för viss bestämd tid. Jag föreslår därför att nuvarande tjänster som skolkonsulent avvecklas fr. o. m. den 1 juli 1982. Motsvarande bör gälla tjänst som folkbildningskonsulent.

Jag har tidigare förordat att nuvarande tjänster som fortbildningskonsulent vid länskolnämnderna avvecklas. Dessa konsulenter är nu halvtidsanställda i kombination med halvtidstjänstgöring som lärare.

Systemet med att kombinera två tjänster har, som SAK-gruppen visar, vissa nackdelar. Jag anser därför att länskolnämnderna i likhet med SÖ bör få disponera ett antal fasta heltidstjänster för pedagogiska uppgifter.

SAK-gruppen föreslår att såväl SÖ:s som länskolnämndernas fasta pedagogiska personal i framtiden till övervägande del mer bör representera en bred pedagogisk kunskaps- och erfarenhetsbas än en särskild ämnesspecifik inriktning. Jag biträder förslaget och vill understryka det arbetsgruppen anför om vikten av att den fasta personalen också representerar kunskap om och erfarenhet av administration, ekonomi, planering m. m. inom utbildningsväsendet. I övrigt ansluter jag mig till det arbetsgruppen anför om inriktningen av de fasta tjänsterna. Den av mig föreslagna tjänsteorganisationen bör inrättas fr. o. m. den 1 juli 1982.

Det jag hittills har förordat innebär att antalet tjänster för pedagogiska arbetsuppgifter kan reduceras jämfört med dagens förhållanden. Samtidigt förutsätter mina förslag att SÖ och länskolnämnderna tillförsäkras vissa rörliga resurser för att fortlöpande kunna tillgodose behovet av skilda specialistkunskaper. Jag ansluter mig helt till vad SAK-gruppen anför i denna fråga. För att åstadkomma stadga och kontinuitet i personalplaneringen bör resurser motsvarande ett visst bestämt antal tjänster avsättas för detta ändamål. De rörliga resurser, som jag här har förordat skall ställas till den statliga skoladministrationens förfogande, bör endast undantagsvis användas för anställning av personal för längre tid än sex månader. Jag vill i detta sammanhang i likhet med arbetsgruppen särskilt framhålla vikten av resurser för en kontinuerlig medverkan från arbetslivets organisationer i arbetet med att utveckla och utvärdera skolverksamheten. För att garantera en sådan medverkan bör särskilda medel reserveras för detta i anslutning till den årliga medelstildelningen.

2.3.7 Resurser

Jag har i det föregående – liksom tidigare denna dag i propositionen om skolforskning och personalutveckling – lagt förslag som får betydande konsekvenser för den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter. Jag har vidare föreslagit förändringar som påverkar uppgiftsfördelningen inom den statliga skoladministrationen. Jag vill dock erinra om att mina förslag endast i begränsad omfattning berör vuxenutbildningen. På detta område, med undantag för arbetsmarknadsutbildningen, ligger sedan länge beslutanderätten i stor omfattning på lokal nivå. Grundläggande för mina förslag har varit en strävan att – med ett bibehållande på central nivå av beslut med konsekvenser för hela riket, t. ex. beslut om ekonomiska resurser till skolverksamheten – åstadkomma en fortsatt decentralisering och tyngdpunktsförskjutning av ansvar och befogenheter i olika utbildningsfrågor till den lokala nivån. När det gäller uppgiftsfördelningen inom den statliga skoladministrationen har mitt riktmärke varit att uppgifter inte skall ligga på högre myndighetsnivå än vad som krävs för att trygga dels erforderlig samordning, dels likformighet i behandlingen av sådana ärenden där rätts-säkerheten fordrar det.

Mina förslag innebär att den statliga skoladministrationens behov av

personal och andra resurser minskar totalt sett. I likhet med SAK anser jag att en detaljerad genomgång av den statliga skoladministrationens organisation och uppgifter bör läggas till grund för en beräkning av personal- och resursbehovet i övrigt. Jag anser det dock nu vara nödvändigt att ange vissa ramar som bör vara vägledande för sådana fortsatta och mer detaljerade beräkningar. Behovet av sådana resursramar har också understrukits av remissinstanserna. För SÖ:s del utgår jag i mina beräkningar i huvudsak från att ange storleksordningen på det minskade personalbehovet med anledning av bortfall av olika verksamheter som riktlinjer för organisationskommitténs arbete, till vilket jag återkommer i avsnitt 2.4.

I det följande använder jag begreppet *tjänst* som liktydigt med heltidsårsarbetskraft.

Skolöverstyrelsen

Enligt uppgifter i SAK:s betänkande uppgick antalet anställda i SÖ den 15 februari 1979 till ca 775 personer. I detta tal var då även tillfälliga och korttidsanställda experter inräknade. Den 1 oktober 1980 omfattade den personal, för vilken SÖ hade ett verkligt arbetsgivaransvar, totalt 700 personer. I detta tal är alltså inte korttidsanställd, tillfällig personal medräknad. SÖ:s totala personal omräknat i tjänster uppgick den 1 oktober 1980 till 654. För mina fortsatta överväganden utgår jag från detta tal.

Huvuddelen av SÖ:s personal är anställd med förordnande som löper tills vidare. Viss personal – i huvudsak gymnasiainspektörer och skolkonsulenter – har emellertid tidsbegränsade förordnanden.

Tjänsternas fördelning på olika kategorier och lönefält framgår av följande sammanställning:

Kategori	Lönefält	Antal tjänster
Verksledning		
Avdelningschefer	F 23/25 och högre	31
Byråchefer, motsv		
Vissa sektionschefer		
Gymnasiainspektörer		32
Handläggare	F 20/21–F 21/23	35
Skolkonsulenter		62
Handläggare	F 11–F 20	138
Experter, motsv		55
Assistenter, } biträden }	Bg 1C–F 10	301
		654

SÖ har personal som avlönas inte bara från anslaget till skolöverstyrelsen (C 1) utan även från andra anslag vilka SÖ disponerar.

Tjänsternas fördelning på olika anslag framgår av det följande:

<i>Anslag</i>	<i>Antal tjänster</i>
Skolöverstyrelsen	
a) Avlöningar (C 1)	576
b) Expertis (C 1)	41
Pedagogiskt utvecklingsarbete (C 7)	20
Andra sakanslag	<u>17</u>
	654

Mina överväganden och förslag som jag presenterat tidigare i dag i propositionen om skolforskning och personalutveckling samt vad jag har anfört i det föregående innebär omfattande verksamhetsförändringar som möjliggör en avsevärd reducering av personalbehovet inom den statliga skoladministrationen, främst inom SÖ.

Inom följande områden skapas således genom förändringar av verksamheten i SÖ förutsättningar för personalminskning.

1. Decentralisering av utvecklingsarbete och vissa tillsynsuppgifter.
2. Ändrad inriktning av tjänster för personal med pedagogiska arbetsuppgifter.
3. Ändrade insatser på elevvårdsområdet.
4. Ändrade insatser på läromedelsområdet.
5. Decentralisering av gymnasieskolans planering m. m.
6. Decentralisering inom skolbyggnadsområdet.
7. Decentralisering av personaladministrationen avseende skolväsendets personal.
8. Förenklad statsbidragsadministration.
9. Ändrat tillsynsansvar för den kommunala högskoleutbildningen.
10. Förenkling och rationalisering avseende ärende- och uppgiftshandläggning.
11. En ändrad organisationsstruktur av SÖ, innebärande bl. a. högst åtta byråer samt ett minskat behov av kontorspersonal m. m.

Jag beräknar personalminskningen hos SÖ till sammanlagt 207 tjänster.

Som jag tidigare har redovisat fanns hos SÖ den 1 oktober 1980 654 tjänster. Genom mina förslag i budgetpropositionen (prop. 1980/81: 100 bil. 12 s. 241) kommer SÖ:s personal att minska redan budgetåret 1981/82 genom de åtgärder som jag där har föreslagit. I minskningen med 207 tjänster innefattas budgetpropositionens minskningar. Jag föreslår alltså att antalet fasta tjänster i SÖ i framtiden beräknas till 447, eller högst ca 450. Därutöver beräknar jag särskilda medel för expertis m. m. motsvarande 30 tjänster. Dessa medel bör endast få användas för att skapa erforderlig flexibilitet i SÖ:s verksamhet samt för att tillförsäkra SÖ särskild kunskap och kompetens för planerings-, utvecklings- och utvärderingsarbete. Medlen bör således inte få användas för att öka antalet fasta tjänster vid SÖ.

Det bör ankomma på den blivande organisationskommittén att till rege-

ringen framlägga detaljerade förslag till personalminskning inom de områden som jag har angett i det föregående.

Jag kommer senare att föreslå att SÖ:s nya organisation skall träda i kraft den 1 juli 1982. Anpassningen av personalresurserna vid SÖ är emellertid en fråga på något längre sikt. Den bör så långt som möjligt ske i takt med den naturliga avgången. Jag förutsätter dock att man därutöver måste sätta in aktiva omplaceringsåtgärder där omplacering såväl inom den statliga skoladministrationen som till andra tjänster utanför den statliga skoladministrationen kan bli nödvändig. Vidare kommer inskolning på nya arbetsuppgifter att bli aktuell i många fall. Sådana åtgärder bör självfallet genomföras enligt gällande lagstiftning och arbetsrättsavtal.

Organisationskommittén bör lägga fram förslag om den närmare tidsplan och de åtgärder som erfordras för att anpassa SÖ:s personalorganisation till den nya organisationen. Organisationskommittén bör därvid mer i detalj kunna överväga resursbehovet och inför budgetbehandlingen hösten 1981 lägga fram förslag om anslagsram som kan ligga till grund för regeringens förslag till riksdagen inför ikraftträdandet av den nya organisationen. Jag vill också peka på vikten av att i samband med organisationsförändringen eftersträva de jämställdhetsmål, som riksdag och regering har angett.

Den aktuella personalsituationen hos SÖ liksom den nu förutsebara personalavgången bör tillsammans med de aktiva personalanpassningsåtgärder som jag har föreslagit i det föregående innebära att den av mig föreslagna högsta ramen för SÖ:s personaldimensionering – ca 450 tjänster – uppnås under budgetåret 1984/85.

Det bör ankomma på den blivande organisationskommittén att föreslå hur personalresurserna bör fördelas mellan verkets olika arbetsenheter. Jag förutsätter härvid att bestämda personalresurser avdelas för de centrala planeringsuppgifter SÖ har att genomföra i enlighet med vad jag tidigare har anfört. Kommittén skall också beakta att antalet chefstjänster skall begränsas till vad mitt organisationsförslag kräver, dvs. förutom generaldirektör och överdirektör, en tjänst som chef för planeringssektariatet, fyra avdelningschefstjänster samt högst åtta byråchefstjänster. Mina förslag om ny organisation av SÖ innebär att en betydande del av personalen måste flytta från en arbetsenhet till en annan. Likaså innebär mina förslag att många personer får nya eller förändrade arbetsuppgifter. Det bör vara organisationskommitténs uppgift att närmare överväga erforderliga övergångs- och anpassningsåtgärder i samband med genomförandet av den nya organisationen.

Länsskolnämnderna

Antalet tjänster – med den definition av begreppet tjänst som jag tidigare har angett – vid länsskolnämnderna uppgick den 1 oktober 1980 till totalt 413. De fördelade sig på olika tjänstekategorier enligt följande:

<i>Tjänstekategori</i>	<i>Antal tjänster</i>
Länsskolinspektör	24
Skolinspektör	42
Avdelnings- eller byrådirektör	25
Länsskolpsykolog	23
Fortbildningsledare	23,5
Fortbildningskonsulenter	121,5 ¹
Biträdes- och assistentpersonal	<u>154</u>
	413

Härutöver finns vid länskolnämnderna tjänster som konsulent för verksamhet bland rörelsehindrade elever och bland dövblinda samt arvodes-tjänster som sekreterare i de regionala planeringsråden för samverkan mellan skola och arbetsliv. Dessa tjänster berörs inte av de förslag jag lägger i det följande. Jag vill dock framhålla betydelsen av att den resurs, som motsvaras av tjänsten som sekreterare i det regionala planeringsrådet, ingår som en integrerad del i länskolnämndens samlade personalresurs.

Kostnaderna för tjänsterna som fortbildningsledare och fortbildningskonsulent belastar f. n. anslaget Fortbildning m. m. och kostnaderna för regionala planeringsråd anslaget Bidrag till studie- och yrkesorientering m. m.

De förslag som jag har lagt fram i det föregående liksom förslagen i propositionen om skolforskning och personalutveckling får betydande konsekvenser för länskolnämndernas uppgifter och resursbehov. Jag sammanfattar i det följande de ur resurssynpunkt viktigaste förslagen.

1. Länskolnämnderna får ett vidgat ansvar och ökade uppgifter för utvecklingsarbetet. Särskilda medel om totalt 4 milj.kr. tilldelas genom omfördelning länskolnämnderna för detta ändamål. Dessa medel får dock inte användas för att öka antalet fasta tjänster vid nämnderna.

2. Länskolnämndernas nuvarande uppgifter i vad avser fortbildning av skolväsendets personal ändrar karaktär. Den särskilda organisation för fortbildning som i dag finns hos länskolnämnderna i form av fortbildningsledare, fortbildningskonsulenter och andra fortbildningsresurser upphör. De medel som länskolnämnderna i dag disponerar under anslaget Fortbildning m. m. överförs till anslaget Länskolnämnderna. Endast en del av dessa medel bör få användas för avlöning av fast anställd personal.

3. Länskolnämndernas nuvarande befattning med handläggning av i huvudsak lärares ansökningar om tjänstledighet för studier med lön med B-avdrag upphör. Detta innebär en administrativ arbetsavlastning för länskolnämnderna.

4. Länskolnämnderna övertar vissa rådgivnings- och tillsynsuppgifter för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen från nuvarande gymnasieinspektion i SÖ.

¹ Motsvarar 243 halvtidsanställda fortbildningskonsulenter.

5. Tjänsterna som länskolpsykolog vid länskolnämnderna avvecklas.

6. Beslut om gymnasieskolans årliga organisation överförs från SÖ till länskolnämnderna. Jag beräknar att detta inte kommer att medföra något ökat resursbehov vid nämnderna, då dessa redan i dag aktivt medverkar och till SÖ avger yttranden över samtliga frågor som rör gymnasieskolans planering i resp. län.

7. Länskolnämnderna övertar från SÖ tillsättningen av vissa skolledartjänster. Inte heller denna uppgiftsförändring innebär enligt min mening något behov av resursförstärkning hos nämnderna, då dessa f. n. redan yttrar sig över varje skolledartillsättning.

8. Länskolnämnderna avlastas all tillsättning av ordinarie lärare. Enligt uppgift i SAK:s betänkande beräknades nämndernas arbete med tillsättningsfrågorna redovisningsåret 1978/79 motsvara ca 10–12 tjänster.

9. Länskolnämnderna avlastas också samtliga ärenden som rör besvär över beslut av styrelsen för skolan.

Sammanfattningsvis innebär det jag här har anfört att länskolnämndernas framtida personalbehov i huvudsak ryms inom ramen för nuvarande anslag till länskolnämnderna och länskolnämndernas personal under anslaget till fortbildning.

Som jag tidigare har angett innebär mina förslag sammantaget att länskolnämnderna mer än tidigare kan inrikta verksamheten på pedagogiska arbetsuppgifter. För att skapa ett ytterligare ökat utrymme för en pedagogisk, fältinriktad verksamhet föreslår jag att nämndernas personalorganisation förstärks med handläggare på mellannivå främst för vissa planeringsuppgifter och administrativa uppgifter. Dessa bör i huvudsak biträda skolinspektörerna och den övriga pedagogiska personalen med uppgifter som rör arbetet med skolledartillsättningar, elevområden, basresurstilldelning för grundskolan, gymnasieskolans årliga organisation, remissyttranden m. fl. Mitt förslag innebär att länskolnämndernas pedagogiska personal i väsentligt högre utsträckning än f. n. bör verka ute i den direkta skolverksamheten, i kommuner, rektorsområden och skolor. De bör också i större utsträckning än nu kunna ägna uppmärksamhet åt kommunal vuxenutbildning och grundutbildning för vuxna. Det jag här har anfört innebär också att länskolnämndsorganisationen kan skapa ökade förutsättningar framför allt för den nu anställda personalen i lägre lönegrader att vidga sina arbetsuppgifter.

Jag beräknar länskolnämndernas personalbehov till följande. Jag har vid mina beräkningar utgått från att de sex s. k. tvåinspektörslänen förstärks med vardera en skolinspektörstjänst. Jag har vidare räknat med att länskolnämnderna i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län vardera erhåller ytterligare en tjänst som skolinspektör. Jag har också utgått från att i stället för nuvarande tjänster som länskolpsykolog, fortbildningledare och fortbildningskonsulent bör vid länskolnämnderna inrättas ett antal fasta tjänster för pedagogiska arbetsuppgifter med den inriktning jag tidigare har förordat.

<i>Tjänstekategori</i>	<i>Antal tjänster</i>
Chef för länskolnämndens kansli.	
länskolinspektör	24
Skolinspektör	51
Avdelnings- eller byrådirektör	25
Kvalificerad handläggare för pedagogiska arbetsuppgifter	76
Handläggare på mellannivå för främst planeringsuppgifter och administrativa uppgifter	40
Biträdes- och assistentpersonal	124
	<u>340</u>

Vid sidan om den fasta personalen om totalt 340 tjänster bör länskolnämnderna disponera medel motsvarande 76 tjänster för att tillgodose nämndernas behov av särskild sakkunskap inom skilda områden. Dessa medel bör inte få användas för att öka antalet fasta tjänster vid länskolnämnderna. Mitt förslag innebär att antalet fasta tjänster och de rörliga resurserna sammantaget motsvarar 416 tjänster.

Den ram om totalt 340 fasta tjänster jag nu har angett avser personaldimensioneringen för samtliga länskolnämnder i landet. Det bör ankomma på den blivande organisationskommittén att föreslå hur dessa tjänster skall fördelas på de olika länskolnämnderna. Organisationskommittén bör också pröva länskolnämndernas resursbehov för övrigt. Kommittén bör därför inför budgetbehandlingen hösten 1981 lägga fram förslag till anslagsram för länskolnämnderna, som kan underställas riksdagen inför ikraftträdandet av den nya organisationen. Det jag tidigare har angett i fråga om behovet av olika omskolningsinsatser och andra anpassningsåtgärder för SÖ:s personal bör i tillämpliga delar också gälla personalen vid länskolnämnderna. Även länskolnämndernas nya organisation bör träda i kraft den 1 juli 1982.

I budgetpropositionen 1980 (prop. 1979/80: 100 bil. 12 s. 233) framhöll jag att man för framtiden borde överväga att föra över länskolnämndernas redovisning och utbetalningar från länsstyrelserna till SÖ. SÖ har i anslagsframställningen för budgetåret 1981/82 redovisat att sådana överväganden pågår inom SÖ och att den tidigaste tidpunkten för ett överförande enligt SÖ:s bedömning är den 1 juli 1982. Jag förutsätter att överförandet kan komma till stånd den 1 juli 1982.

Jag anser det inte befogat att ange några bestämda kompetenskrav för personalen vid länskolnämnderna. Utgångspunkten bör dock vara den, att länskolnämndernas personal sammantaget har kvalificerad kunskap om och erfarenhet av olika skol- och utbildningsformer samt pedagogiskt utvecklingsarbete. Vidare bör personalen ha kunskap om och erfarenhet av administration, ekonomi, planering m. m.

2.4 Genomförande

Som jag har anført i det föregående bör en särskild organisationskommitté lämna förslag till detaljutformningen av SÖ:s och länskolnämndernas organisation. Den bör vidare svara för vissa uppgifter som sammanhänger med avvecklingen av fortbildningsavdelningarna, vilka jag redogjort för i propositionen om skolforskning och personalutveckling. Kommittén bör utarbeta underlag för regeringens och riksdagens närmare beslut om SÖ:s resp. länskolnämndernas uppgifter, resurser och inre organisation.

Organisationskommittén bör bedriva sitt arbete med utgångspunkt i mina i det föregående redovisade förslag om den statliga skoladministrationens roll, uppgifter och organisation, vad jag tidigare denna dag har anført i propositionen om skolforskning och personalutveckling samt riksdagens beslut i anledning av dessa förslag. Jag kommer senare att begära regeringens bemyndigande att tillkalla ledamöter m.m. i organisationskommittén och föreslå direktiv för denna. Jag förutsätter att SÖ och länskolnämnderna i de former som kan komma att bedömas ändamålsenliga aktivt medverkar i sin egen omorganisation.

Med hänsyn till de omfattande uppgifter som organisationskommittén har att svara för när det gäller att förbereda ett genomförande av omorganisationen är det av vikt att kommitténs arbete kommer i gång snabbt.

Jag föreslår att SÖ:s och länskolnämndernas nya organisation träder i kraft den 1 juli 1982. En första uppgift för organisationskommittén bör därför vara att före den 1 september 1981 efter samråd med SÖ till regeringen framlägga förslag om erforderlig medelsram för SÖ och länskolnämnderna avseende budgetåret 1982/83. Kommittén bör även efter samråd med SÖ utarbeta en plan för en successiv anpassning av SÖ:s personalorganisation, så att mitt förslag om ram för SÖ:s personaldimensionering kan vara genomfört senast den 30 juni 1985. Även denna plan bör inges till regeringen före den 1 september 1981. Motsvarande plan i vad avser länskolnämndernas personalorganisation bör upprättas och inges samtidigt. Det bör vidare ankomma på organisationskommittén att efter samråd med UHÄ och SÖ lämna förslag om fördelningen av fortbildningsavdelningarnas personal på berörda högskoleenheter och SÖ samt om avveckling av sådan personal som inte kommer att kunna tas i anspråk vare sig inom högskolan eller inom den statliga skoladministrationen. En plan för avvecklingen av fortbildningsavdelningarna bör också inges till regeringen före den 1 september 1981.

Minskningen av personalstyrkan ner till nivån i mina ramförslag bör kunna genomföras i första hand genom den naturliga personalavgången. Den återstående minskningen av personalen får genomföras genom omplacering. Härvid kan – särskilt vad gäller SÖ:s och fortbildningsavdelningarnas personal – omplacering till andra tjänster utanför den statliga skolad-

ministrationskommissionen komma i fråga. Byte av arbetsuppgifter och omplaceringar inom den statliga skoladministrationen torde bli aktuellt i flera fall, vilket bl. a. kan ställa krav på särskilda utbildningsinsatser. Behovet av utbildning för att underlätta personalens omställning till nya arbetsuppgifter bör därför särskilt beaktas av organisationskommittén. Med hänsyn till SÖ:s och länskolnämndernas nuvarande personalstruktur och för att underlätta omplaceringar bör kommittén särskilt uppmärksamma utbildningsbehovet för administrativ personal i lägre lönegrader.

Som grund för beräkningen av det framtida medelsbehovet för SÖ och länskolnämnderna bör organisationskommittén lägga fram förslag om tjänstestruktur och tjänsternas fördelning på SÖ:s olika arbetsenheter och mellan var och en av länskolnämnderna. Detta bör ske med utgångspunkt i mitt förslag till totalram för verksamheten och med beaktande av vad riksdagen kan komma att besluta med anledning av mina förslag.

I organisationskommitténs uppdrag bör också ingå att avge förslag om övergångslösningar och andra åtgärder, som kan komma att erfordras för att anpassa den statliga skoladministrationens verksamhet till de förslag som jag har lagt fram. Kommittén bör även utarbeta förslag till nya instruktioner för SÖ och länskolnämnderna samt till de författningsförändringar i övrigt, som kan bli erforderliga.

SÖ:s nuvarande organisation är i en rad avseenden bunden genom beslut av riksdagen. För att underlätta SÖ:s övergång till en ny organisation den 1 juli 1982 kan vissa förberedande åtgärder behöva vidtas innan dess. Regeringen bör därför inhämta riksdagens bemyndigande att besluta om sådana åtgärder. Bemyndigandet bör gälla även åtgärder beträffande länskolnämnderna.

3 Hemställen

Med hänvisning till det anförda hemställer jag att regeringen
dels föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har förordat om läroplaner för lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser i gymnasieskolan,
2. godkänna vad jag har förordat om flerårsramar för dimensioneringen av gymnasieskolan och årliga beslut om gymnasieskolans organisation,
3. godkänna förslaget om avveckling av statlig lokalbehovsprövning och skissritningsgranskning,
4. godkänna förslagen om tillsättningsmyndighet för statligt reglerade tjänster som skolchef, biträdande skoldirektör, rektor, studierektor och biträdande rektor,
5. godkänna förslaget om avveckling av systemet med ordinarie tjänster som lärare,

6. godkänna vad jag har anfört om anställningstrygghet för lärare med statligt reglerad anställning,
7. godkänna vad jag har förordat angående besvär över beslut av skolmyndighet,
8. godkänna vad jag har förordat om det centrala tillsynsansvaret för kommunal högskoleutbildning.
9. godkänna de riktlinjer för den statliga skoladministrationens roll och uppgifter på central och regional nivå, som jag har förordat,
10. godkänna de riktlinjer för skolöverstyrelsens och länskolnämndernas ledning, organisation och personalresurser, som jag har förordat,
11. godkänna att skolöverstyrelsens och länskolnämndernas nya organisation skall gälla fr. o. m. den 1 juli 1982,
12. godkänna förslaget om inrättande av ett centralt planeringsråd för samverkan mellan skola och arbetsliv,
13. att till *Skolöverstyrelsen* för budgetåret 1981/82, utöver vad regeringen föreslagit i prop. 1980/81: 100 bil. 12, anvisa ytterligare 200 000 kr.,
14. godkänna förslaget om avveckling av nuvarande system för tjänster som skolkonsulent och gymnasieinspektör vid skolöverstyrelsen samt fortbildningsledare, fortbildningskonsulent och länskolpsykolog vid länskolnämnderna samt
15. bemyndiga regeringen att vidta de övergångsåtgärder som behövs för att skolöverstyrelsens och länskolnämndernas nya organisation skall kunna träda i kraft den 1 juli 1982,
dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om
16. betyg i lärarutbildningen.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder eller de ändamål som föredraganden har hemställt om.

*Bilaga 1***Sammanfattning av Skolan. En ändrad ansvarsfördelning. Slutbetänkande (SOU 1978: 65) av utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK)**

Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK) tillsattes i september 1972. Sekretariatet började sitt arbete den 1 januari 1973.

1 Utredningens uppgifter och arbete

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

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

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

För att få till stånd en allmän och öppen diskussion om utredningens arbete och om vissa grundläggande frågor som berör ansvarsfördelningen

på skolområdet utgav utredningen betänkandet (SOU 1975:9) *Individen och skolan*.

Remissbehandlingen tillförde utredningsarbetet väsentliga och konstruktiva synpunkter.

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

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

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

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

På uppdrag av regeringen har utredningen den 2 maj 1977 redovisat sitt kartläggningsarbete beträffande de statsunderstödda enskilda skolorna. Dessa utreds nu av en särskild sakkunnig.

Av redovisningen framgår att utredningens uppdrag successivt begränsats. Betänkandet är därför i första hand inriktat på grundskolan vad gäller pedagogisk-organisatoriska frågor samt statsbidragen. Övervägandena när

det gäller ansvaret för skolans personal är dock tillämpliga också för gymnasieskolan och andra skolformer under kommunalt huvudmannaskap.

2 En ändrad ansvarsfördelning

2.1 Direktivens inriktning

Utredningens direktiv att se över ansvarsfördelningen på skolans område är långtgående. Syftet är att skapa möjligheter för skolan att bättre än nu anpassa verksamheten till lokala behov och förutsättningar. Genom att ge individerna i skolan möjlighet att i större utsträckning än nu påverka sin egen verksamhet bör också större engagemang, intresse och arbetstillfredsställelse för dem som arbetar i skolan kunna skapas. Behov finns av ändringar när det gäller ansvaret för skolans organisation, verksamhetens uppläggnings och skolans resurser.

2.2 Förändringsinriktning

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

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

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

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

2.3 Skäl för och emot en decentralisering

Kommunsammanslagningarna och tillväxten i kommunernas ansvar och verksamhet har skapat förutsättningar för en förskjutning av uppgifter från

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

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

En annan svårighet i detta sammanhang är risken för att de lokala enheterna och kommunerna kan bli isolerade och få färre impulser till utveckling av skolan. Det blir en viktig gemensam uppgift för stat och kommun att motverka eventuella tendenser till isolering.

2.4 Enhetligt skolsystem och likvärdig utbildningsstandard

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

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

Begreppet *likvärdig utbildningsstandard* kan bestämmas i tre steg:

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

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

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

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

2.5 Instrument för enhetlighet och likvärdighet

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

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

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

Naturligt är att vissa delar av det pedagogiska utvecklingsarbetet och det därpå byggande mera detaljerade lokala kursplanarbetet och undervis-

ningsplaneringen kan och bör genomföras i kommunerna. Däremot måste övergripande och långsiktiga *läroplansfrågor* behandlas inom ett utvecklingsarbete som styrs direkt på central nivå. Skolöverstyrelsen bör därför ha resurser för en översiktlig läroplansuppföljning och därtill knuten utveckling av ramtplaner och översiktliga kursplaner.

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

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

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

2.6 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

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

3 Ramtimplan och översiktliga kursplaner för grundskolan

Eftersom en ny läroplan måste få verka en tid innan det går att dra några slutsatser av de erfarenheter som görs av den nya läroplanen avstår utredningen från att föreslå några ytterligare läroplansförändringar.

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

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

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

4 Skolans personal

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

4.1 Reglering av personalfrågor

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller skolans personal kan kortfattat beskrivas på följande sätt. Staten har i bl. a. skollag och skolförordning förbehållit sig rätten att utfärda organisatoriska föreskrifter för skolledare och lärare samt genom den s. k. ställföreträdarlagen (1965: 576) att träffa löneavtal för denna personal. För övriga anställda i skolan svarar kommunerna för dessa uppgifter. Utredningen beskriver

kortfattat hur den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är beskaffad när oet gäller skolans personal. Utredningen behandlar frågor om avtalsbestämmelser och förhandlingsordning, inrättande av tjänster, tillsättningsfrågor m. m.

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

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

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

4.2 Behov av förändringar av ansvaret för skolans personal

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

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

4.3 Utvecklingslinjer

Mot bakgrund av denna redovisning har utredningen övervägt ett antal alternativa utvecklingsvägar när det gäller det framtida personalansvaret för skolledare och lärare. Utredningen understryker att ett genomförande av förslagen måste föregås av förhandlingar och slutligen regleras i kollektivavtal. Ett sådant arbete blir omfattande och kan komma att ta betydande tid.

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

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

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

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

Fördelen med gemensamma förhandlingar med OASEN som arbetsgivarpart är att kommunerna och staten får ett gemensamt inflytande på och ansvar för de ekonomiska konsekvenserna av avtalen. Det blir också

möjligt att mer entydigt än nu reglera arbetsgivarskyldigheten, dvs. vem av arbetsgivarparterna som skall svara för vad och på vilken nivå – central, regional, lokal – osv.

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

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

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

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

5 Statsbidrag till grundskolan

Ett vidgat lokalt ansvar för skolans verksamhet påverkar frågan om formerna för statens bidragsgivning till kommunerna. För att skolor och kommuner skall få en ökad frihet vid planeringen och utformningen av skolans arbete krävs att statsbidraget kan beräknas och fastställas utan centrala krav på en viss bestämd skolorganisation eller en viss bestämd resursuppsättning.

Med beaktande av direktiven och med hänsynstagande till förslagen i fråga om den framtida ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på skolans område ställer utredningen bl. a. följande krav på ett nytt statsbidragssystem för skolan.

- Det bör möjliggöra och stimulera till en ökad lokal beslutanderätt.
- Det bör garantera att den nuvarande fördelningen av kostnaderna mellan staten och kommunerna inte förändras.

- Det bör beakta sådana skillnader som finns mellan olika kommuner och som påverkar skolverksamheten.
- Det bör bidra till att upprätthålla ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard.
- Det bör vara värdebeständigt.
- Det bör vara administrativt enkelt och stimulera till en effektiv verksamhet.

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

Ett nytt statsbidragssystem skall alltså förhålla sig neutralt till kommunernas kostnader samt val av resursslåg och skolorganisation. Det är därför nödvändigt att finna andra grunder att basera beräkningen av statsbidraget på än t. ex som nu är fallet kostnader för lärare och skolledare. Under utredningsarbetets gång har därvid framkommit att endast två lämpliga neutrala grunder finns för fördelning av statsbidraget, nämligen antalet elever i skolan och antalet invånare, totalt eller i en viss åldersgrupp. Utredningen har funnit att elevantalet bör bilda grunden för att beräkna statsbidragets storlek för de olika kommunerna.

Ett nytt statsbidragssystem för grundskolan bör konstrueras enligt följande principer.

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

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

Utredningen konstaterar dock att en övergång till ett schabloniserat statsbidragssystem kommer att medföra vissa ekonomiska omfördelnings-effekter för enskilda kommuner även sedan vissa befolkningsmässiga och geografiska faktorer beaktats. Det finns ingen möjlighet att med rimliga ansträngningar och med bibehållet krav på att det nya systemet skall vara administrativt lätthanterligt konstruera ett bidragssystem som kan ta hänsyn till alla de faktorer som i dag påverkar bidraget. En viss omfördelning är det pris som får betalas för att dels möjliggöra ett ökat lokalt ansvar och inflytande, dels uppnå ett administrativt enkelt system.

För ett fortsatt etappvis utvecklingsarbete rörande statsbidragsgivningen för grundskolan föreslår utredningen att nuvarande statsbidragssystem

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

6 Kommunal skoladministration

Den kommunala skoladministrationen styrs f. n. i stor utsträckning genom statliga bestämmelser och beslut. Detta beror delvis på att tjänster som skolchef, biträdande skoldirektör, skolledare, biträdande skolledare m. fl. avlönas enligt statliga avtal och är statsbidragsgrundande.

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

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

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

6.1 Kommunens centrala skolledning

Med hänvisning till de utvecklingslinjer utredningen förordat i fråga om ansvaret för skolans personal bör skollagens och skolförordningens bestämmelser om skolchefer kunna beskäras avsevärt. Tjänsternas konstruktion blir en kommunal angelägenhet. Motsvarande bör också gälla för biträdande skoldirektör. Organisationen av skolstyrelsens och utbildnings-

nämndernas kanslier är redan nu en kommunal angelägenhet. Någon anledning att införa några föreskrifter om skolkansliernas organisation finns inte.

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

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

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

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

7 Statlig skoladministration

Statens övergripande ansvar för skolans mål och innehåll samt för ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard måste prägla den statliga skoladministrationens organisation och uppgifter. Som framgår av redovisningen i det föregående (2) har utredningen förtecknat ett antal instrument som staten måste ha till sitt förfogande för att garantera enhetlighet och likvärdighet. Det är naturligt att dessa instrument återspeglas som viktiga funktioner eller uppgifter i den statliga skoladministrationen.

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

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

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

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

7.1 Central organisation

Den centrala statliga skoladministrationens – skolöverstyrelsens – uppgift är bl. a. att tillse att de av riksdagen och regeringen fastställda målen

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

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

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

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

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

knytas. Nämnder skulle exempelvis kunna finnas för olika utbildningssektorer eller för andra specialområden.

Vid en organisationsöversyn kan det finnas anledning att också överväga ämbetsmannarepresentationen i styrelsen och vem som skall vara styrelsens ordförande. Samtidigt måste ansvarsfördelningen mellan styrelsen, eventuella nämnder, ordförande, verkschef och övriga chefer övervägas. Detsamma gäller de framtida arbetsformerna i verket.

7.2 Regional organisation

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

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

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

7.3 Genomförande

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

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

Utredningen framhåller att skolöverstyrelsen redan nu bör undersöka vilka beslut och vilket ansvar som med snar verkan kan decentraliseras till länskolnämnder och kommuner bl. a. mot bakgrund av SIA-reformen och beslut om en ny läroplan för grundskolan. En stor del av detta förändringsarbete bör kunna ske inom den ordinarie verksamhetsplaneringen. Den fortlöpande verksamhetsutvärderingen och verksamhetsplaneringen bör även kunna omfatta en belysning av det centrala verkets framtida roll i enlighet med utredningens intentioner. Sådana överväganden bör kunna höja beredskapen inför kommande organisationsförändringar.

Sammanställning av remissyttranden över SSK:s betänkande (SOU 1978: 65) Skolan. En ändrad ansvarsfördelning

1 Utredningens uppgifter och arbete

Utredningens huvudsakliga uppgift var kortfattat att göra en total översyn av ansvarsfördelningen på skolans område. Översynen berörde främst förhållandena mellan staten å ena sidan samt primärkommuner och landstingskommuner å andra sidan. Direktiven förutsatte att utredningsarbetet inriktades på att öka varje enskild kommuns möjligheter att påverka skolverksamheten.

Många remissinstanser konstaterar att under den tid utredningen arbetat har direktiven ändrats flera gånger och andra utredningar har fått ta över flera av SSK-utredningens ursprungliga uppgifter.

Länsskolnämnderna i Kristianstads och Värmlands län samt Halmstads kommun anser att slutliga ställningstaganden till utredningens förslag kan göras först när bl. a. gymnasieutredningen, komvux-utredningen och omsorgskommittén har tagit ställning till de relationsfrågor mellan stat och kommun inom skolområdet, som var och en av dem har haft att utreda. Även utredningen om SÖ:s och länsskolnämndernas funktion bör inväntas.

Länsskolnämnden i Kronobergs län anser det väsentligt att man får en enhetlig utveckling för de olika kommunala skolformerna. Därför bör några mer långtgående förändringar inte beslutas enbart grundade på förhållanden som rör grundskolan.

Allmänna synpunkter på utredningens förslag.

Flera remissinstanser betraktar SSK:s slutbetänkande som ett discussionsunderlag och anser att det innehåller få konkreta förslag. Uttalanden i den riktningen görs av RRV, länsskolnämnderna i Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Älvsborgs, Kristianstads, Värmlands och Västmanlands län, Oxelösunds, Linköpings, Vimmerby, Örebro, Vårgårda, Växjö, Karlskoga, Sollefteå och Hallstahammars kommuner, länsstyrelsen i Jönköpings län, TCO och SAF.

Örebro kommun anser att möjligheterna att öka den kommunala demokratin, förstärka det kommunala inflytandet över skolan, decentralisera beslutsrätten och fördjupa samverkan i arbetslivet borde ha fått en utförligare analys mot bakgrund av det delade ansvaret för skolan.

Stockholms läns landsting anser att ett vidgat kommunalt ansvar skulle medföra ökad effektiv samordning mellan skolan och familje- resp. socialpolitiska åtgärder, då sociala faktorer visat sig dominera elevernas förut-

sättningar att tillgodogöra sig skolgången. Landstinget anser vidare att nuvarande ansvarsfördelning i praktiken innebär ett dubbelt huvudmannaskap för skolan, vilket medför att varken stat eller kommun kan ta ett helt och samlat ansvar för skolans drift och ekonomi. Härigenom försvåras möjligheterna till en rationell drift och ett effektivt resursutnyttjande.

Lessebo kommun anser att svårigheten blir att samtidigt som kommunerna får större frihet att utforma skolverksamheten, så skall ändå denna verksamhet bindas av vissa statliga bestämmelser. Olika tolkningar och uppfattningar kan här lätt få fritt spelrum.

Skaraborgsavdelningen av Svenska kommunförbundet betonar att SSK-utredningens principiella utvecklingslinjer för skolområdet, innebärande successiv och kraftig tyngdpunktsförskjutning av ansvaret för skolarbetet till de lokalt verksamma organen och deras personal, måste bedömas som utomordentligt värdefulla bidrag för att lösa skolans aktuella problem.

RRV betonar att nuvarande osäkerhet beträffande den statliga skoladministrationens uppgifter och organisation medför stora olägenheter för skolan.

Värnamo och *Landskrona kommuner* understryker vikten av att utredningar inom skolväsendet samordnas bättre än tidigare. Även *Alingsås* och *Vårgårda kommuner* beklagar bristen på samordning mellan de senaste årens utredningar på skolområdet. Liknande synpunkter framförs av *Moderata ungdomsförbundet*.

2 En ändrad ansvarsfördelning

De flesta remissinstanser är i princip positiva till den förändringsinriktning av långsiktig karaktär som förordats i betänkandet mot ett samlat kommunalt driftsansvar för skolan inom ramen för en statlig lagstiftning.

Kommunförbundet betonar att utredningens principiella utvecklingslinjer för skolområdet, innebärande en successiv och kraftig tyngdpunktsförskjutning av ansvaret för skolarbetet till de lokalt verksamma organen och deras personal, måste bedömas som utomordentligt värdefulla bidrag för att lösa skolans aktuella problem. Det skisserade reformprogrammet bör enligt styrelsens mening läggas fast av statsmakterna och utgöra den principiella grundvalen för den fortsatta stegvisa förnyelsen.

Landstingsförbundet menar att ett överförande av det totala driftansvaret för skolan till kommunerna innebär stora förändringar i skolans sätt att arbeta. Det måste därför ske gradvis och under medverkan av de inblandade parterna. Effekterna på den kommunala ekonomin måste noggrant studeras.

Enligt *statskontrollkommitténs* mening är det av synnerlig vikt att de decentraliseringssträvanden som i dag finns i samhället och som riksdagen vid olika tillfällen under senare år uttalat sig för, även får slå igenom på

skolområdet. Det lokala initiativet bör ges en framträdande roll. Därav följer nya angelägna krav på ändrad ansvarsfördelning. Utvecklingen mot fullständigt driftansvar bör ske successivt enligt en särskild genomförandeplan. Utredningens betänkande bör kunna läggas till grund för en sådan plan.

Näsjö kommun menar att det inte får bli så att en överflyttning av ansvaret till kommunen innebär att SÖ:s anvisningar i stället ersätts med anvisningar från Svenska kommunförbundet.

Jönköpings läns landsting understryker angelägenheten av att den statliga detaljregleringen av skolan avvecklas.

Kalmar, Säffle, Torsby, Göteborgs, Sotenäs kommuner och *SACO/SR* förutsätter att kommunerna kompenseras resursmässigt för de ökade arbetsinsatserna. *Filipstads* och *Växjö kommuner* finner att utredningen inte presenterat de ekonomiska följdverkningar förslaget kan få för kommunerna.

Länsskolnämnden i Västerbottens län ansluter sig i princip till utredningens utvecklingslinjer för en ökad decentralisering. F. n. synes emellertid de flesta kommuner vara för små för att överta väsentliga delar av ansvaret. Även stora kommuner ställer sig tvekan till ett ökat ansvar, varvid de framför allt fruktar för ökade kostnader bl. a. i form av mer personal. Kostnadsfördelningen stat – kommun torde kantra över till kommunernas nackdel. Det krävs ytterligare utredning av de ekonomiska konsekvenserna av ett förverkligande av de utvecklingslinjer, som utredningen skissar.

Små kommuner, framhåller *Vansbro kommun, länsskolnämnderna i Västernorrlands, Jämtlands* och *Västerbottens län* samt *elevvårdskommittén*, kan få svårigheter att klara driftansvaret utan stöd från statlig myndighet.

Länsskolnämnden i Malmöhus län och *Markaryds kommun* finner att tidigare reformer erbjuder goda samordningsmöjligheter och fördelning av ansvaret. Att nu föreslå långtgående förändringar torde vara olämpligt. Decentralisering får inte göras till ett självändamål i synnerhet som det inte alltid innebär fördelar.

HCK har långt ifrån enbart goda erfarenheter av decentraliseringar och ett ökat kommunalt ansvar. Handikappade utgör i dessa sammanhang alltid en minoritet. För att garantera dem samma rättigheter som alla andra medborgare fordras att staten tar det ekonomiska ansvaret för de extra resurser som den handikappade eleven behöver.

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

Flertalet remissinstanser instämmer i att någon rubbning av denna princip inte får ske.

Flens kommun menar dock att en ändrad ansvarsfördelning i enlighet med utredningsförslaget betyder att statens grepp om utbildningsväsendet försvagas.

Linköpings kommun anser att enhetlighet och likvärdighet endast kan garanteras genom ett statligt ansvar för skolans mål, enhetlighet och utveckling.

Värnamo kommun vill ha en lagstiftning som garanterar nämnda princip.

Nässjö kommun menar att en långtgående decentralisering kan innebära ett oenhetligt skolsystem på sikt. Denna risk får inte undervärderas i dagens samhälle där rörligheten är stor.

Markaryds kommun påpekar att dagens resurser tenderar att minska. Om det kommunala inflytandet ökar i ett sådant läge föreligger säkert en risk att skolan inte får erforderliga resurser. Standarden kan då bli olika i kommunerna.

Länsskolnämnden i Blekinge län anser att ett decentraliserat ansvar kan leda till ett mindre enhetligt skolsystem. De lokala skolenheterna och kommunerna kan bli mer isolerade. Impulserna till vidareutveckling kan bli färre.

Länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län menar att något avkall på kravet om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard inte får göras. Riskerna för ett oenhetligt skolsystem kan inte förbises även om olika yttre ramar inte alltid utgör garanti för enhetlighet.

Länsskolnämnden i Norrhottens län menar att det är av synnerlig vikt att man i det fortsatta arbetet med frågor som rör ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på skolans område särskilt beaktar glesbygdskommunernas behov av speciella garantier för att denna princip skall kunna tillämpas.

Utredningen finner att en likvärdig utbildningsstandard i rikets olika delar uppnås först då alla elever får lika möjligheter till utbildning oberoende av kommuntillhörighet. Det innebär inte bara att elever med lika studieförutsättningar i lika avseenden skall beredas möjlighet få ett jämförbart utbyte av utbildningen oberoende av i vilken del av landet de bor. Innebörden måste vidgas till att gälla att eleverna oberoende av studieförutsättningar i olika avseenden genom skolans förmedling skall kunna tillägna sig baskunskaper och grundläggande färdigheter som kan betraktas som en rättighet för alla. Eftersom spridningen av studieförutsättningar är vida större inom en kommun än mellan genomsnittet för kommunerna innebär ett sådant program i första rummet att skolväsendet inom en kommun skall styras mot att de största ansträngningarna görs för de elever som har det sämsta utgångsläget.

RRV ställer sig tveksamt till om decentraliseringen i sig ökar möjligheterna att styra resurser till fördel för missgynnade elever. *RRV* menar att

SÖ:s roll och uppgifter när det gäller att vaka över skolans enhetlighet och likvärdiga utbildningsstandard bör preciseras. Särskilt är det viktigt att klargöra vad SÖ kan och bör göra, om SÖ i sin utvärdering av skolsystemet finner att enhetlighet och likvärdig standard inte tillgodoses.

En viktig grund för resursfördelning till svaga elever är enligt utredningen den utvärdering som görs i kommunerna. Man pekar på att information bör inhämtas om den omgivande sociala miljön, elevgruppernas sammansättning, skolans lokaler och den fysiska miljön som helhet, skolans personaltillgång m. m.

RRV anser att en sådan informationsinsamling är så viktig att SÖ borde utarbeta vägledande underlag för hur den enkelt kan gå till och vilken information som är viktigast. I undersökningen av förstärkningsresursens användning fann RRV att kommuner och länskolnämnder har mycket stora svårigheter både när det gäller att fastställa elevers varierande behov, inom och mellan kommuner, och att översätta dessa behov i konkreta resurser. SÖ borde här, menar RRV, ta på sig en mer aktiv roll för att följa upp och försäkra sig om att behövliga resurser knyts till de skolor som har problem med exempelvis hög personalomsättning, stor andel problemelever, dålig social miljö osv.

Oxelösunds, Vingåkers, Örnsköldsviks, Arjeplogs och Stockholms kommuner och *Landstingsförbundet* anser att hänsynstagande till elevers skilda behov underlättas av ett ökat lokalt beslutsfattande. Det är viktigt att insatserna för de elever som har problem ligger på en hög och jämn nivå oavsett kommund tillhörighet.

Växjö, Markaryds, Ljungby, Osby och Kiruna kommuner anser att oberoende av orsakerna till att elever behöver extra insatser är det kommunens uppgift att i möjligaste mån söka utjämna de skillnader som finns och offra resurser därtill. *Värmlands läns landsting* instämmer också i detta.

HCK anför att för att klara en integration av handikappade elever på ett bra sätt fordras oftast betydande insatser i form av bl. a. extraresurser. Enligt *HCK* saknas detta i många fall i dagens skola. *HCK* kräver därför att ett specialdestinerat statsbidrag införs för att tillgodose de särskilda behov som handikappade elever har i skolan. Genom detta kan man garantera att dessa elever får sitt behov av specialundervisning, tekniska hjälpmedel, personlig assistans och dylikt täckt och därmed ges möjlighet till en utbildning som är likvärdig övriga elevers. *Integrationsutredningen* och *Hörselfrämjandets riksförbund* instämmer i stort i detta.

Av utredningen föreslagna instrument är att den övergripande centrala utvecklingsplaneringen av skolan knyts till forsknings- och utvecklingsarbete av olika slag. Vidare är insatser inom grundutbildningen och fortbildningen av skolledare och lärare betydelsefulla. Medan staten är huvudman för grundutbildningen bör kommunerna ha ansvaret för fortbildningen.

Vidare bör varje organisatorisk nivå svara för den utvärdering som hänförs till ansvarsområdet i fråga.

Remissinstanserna instämmer i allmänhet i utredningens förslag till instrument för att upprätthålla enhetligt skolsystem och likvärdig utbildningsstandard.

SÖ instämmer i en central översiktlig utvecklingsplanering av skolan, en enhetlig grundutbildning av lärarna, en central information och rådgivning grundad på utvecklingsarbete och forskning samt en central utvärdering.

Katrineholms, Vingåkers, Kristianstads, Osby och Smedjebackens kommuner, länskolnämnderna i Älvsborgs och Jämtlands län, länsstyrelsen i Jämtlands län m.fl. instämmer i att personalfortbildning bör vara kommunal under statlig påverkan.

Några kommuner är däremot tveksamma till ett kommunalt ansvar för lärarnas fortbildning. Bl. a. påpekas att det kan vara svårt att förse minoriteter bland lärargrupperna med en fullgod fortbildning inom sitt ämnesområde.

Åre kommun kan till viss del acceptera ett kommunalt ansvar för lärarnas fortbildning men den bör kompletteras med central fortbildning.

Trollhättans kommun finner det värdefullt att fortbildningen kan anpassas efter lokala förhållanden och utformas med hänsyn till kommunens struktur, näringsliv och skolorganisation. Kommunen vill dock framhålla vikten av att en viss del av fortbildningen även i framtiden sker över kommungränserna. Detta kan ordnas genom interkommunal samverkan men bör i första hand vara en angelägenhet för länskolnämnderna. I betänkandet sägs inte vad som avses med fortbildning. Det talas ej om vidareutbildning. En klar gränsdragning måste göras mellan fortbildning och vidareutbildning. Det bör vidare klargöras att staten även i fortsättningen skall svara för vidareutbildningen av t. ex. speciallärare.

Jönköpings kommun understryker särskilt att samverkan mellan kommunerna framstår som erforderlig för att skolsystemet skall uppnå målen i fråga om enhetlighet och likvärdighet.

Länskolnämnderna i Gotlands och Jämtlands län och länsstyrelsen i Jämtlands län vill understryka att utvärdering skall ske på alla nivåer i skolan.

Länskolnämnden i Kopparbergs län anser att länskolnämnden måste ges en uppgift inom utvärderingen, vilket är helt nödvändigt om den skall kunna bära sin del av ansvaret.

3 Ramtimplan och översiktliga kursplaner för grundskolan

Riksdagen har under våren 1979 behandlat regeringens proposition om läroplan för grundskolan (prop. 1978/79: 180, UbU 1978/79: 45, rskr 1978/79: 422). Propositionen behandlar grundskolans utformning bl. a. vad gäller

timplan, frågan om samverkan mellan förskola-lågstadiet och mellan lågstadiet-mellanstadiet. Vidare har regeringen den 30 oktober 1980 utfärdat *förordning om timplaner och föreskrifter för timplaner i 1980 års läroplan för grundskolan* samt *förordning om kommentarmaterial i 1980 års läroplan för grundskolan*. Med anledning härav tas inte remissinstansernas synpunkter i läroplansfrågan med i denna redovisning.

4 Skolans personal

SSK anför att ett fullständigt kommunalt driftansvar förutsätter en kommunalisering av samtliga nu statligt reglerade tjänster i skolväsendet. Huvuddelen av de statliga organisatoriska föreskrifterna utgår och kvar blir endast sådana regler som behövs för att garantera skolans mål och enhetlighet. Hit hör behörighetsregler för lärarpersonalen. Däremot behövs inte sådana av staten fastställda regler för skolledarna. Kommunerna övertar ansvaret för förhandlingsverksamheten. Den statliga besvärsrätten bortfaller. Ändringar i ansvarsfördelningen måste ske stegvis och under en längre tidsperiod.

Merparten av remissinstanserna har inte tagit ställning till det av SSK beskrivna slutmålet, vilket innebär fullständig kommunalisering av samtliga statligt reglerade tjänster i skolväsendet.

SSK:s bedömning att ett fullständigt kommunalt driftansvar förutsätter en kommunalisering av samtliga nu statligt reglerade tjänster i skolväsendet finner SÖ vara i stort sett riktig. Vägen till en kommunalisering av lärar- och skolledartjänsterna torde emellertid, om beslut fattas att den skall beträdas, vara ganska lång att gå. I yttrandet har SÖ i ett mera långsiktigt perspektiv diskuterat och föreslagit åtgärder som fordras för att först och främst mera påtagligt komma till rätta med de olägenheter som finns i det nuvarande läraranställningssystemet och som vidare är behövliga för att åstadkomma kommunaliseringen av lärar- och skolledartjänsterna, om man vill genomföra en sådan. Betydande svagheter i det hittillsvarande läraranställningssystemet har för SÖ kommit i dagen i det löpande arbetet med bl. a. tjänstetillsättnings- och behörighetsärenden. Inte minst har konsekvenser av läroplansmässiga reformer för SÖ belyst problemen med den hårda bundenheten och mängden av detaljregler i statliga författningar och avtal, som reglerar anställnings- och tjänstgöringsvillkor för lärare. Den slutsatsen har för flera år sedan dragits att vi inte kan fortsätta på detta sätt hur länge som helst.

Vill man på allvar göra något åt regelsystemets enorma omfattning och komplexitet och dess bristande funktionalitet, måste man överväga också grundvalarna och se på sambanden mellan olika delar i systemet. Utvecklingen av arbetsrätten, bl. a. genom lagarna om anställningsskydd och om medbestämmande i arbetslivet har också lett till att det allt oftare uppstår

komplikationer med det s.k. dubbla huvudmannaskapet för lärar- och skolledarpersonalen.

SÖ förordar att man penetrerar möjligheterna att radikalt minska den statliga regleringen rörande rektorer och biträdande skolledare, i vart fall rörande grundskolan, vilket måste kombineras med överväganden om inarbetande av statsbidraget till skolledare i driftbidraget. Parallellt måste ett grundligt förberedelsearbete göras för avtalsförhandlingar rörande skolchefer och i samma etapp eventuellt berörda andra skolledare. Ett sådant arbete måste inkludera lösningar på problem att verkligen ge stor frihet och flexibilitet i resursutnyttjandet åt de enskilda kommunerna och alltså inte skapa nya centrala låsningar, om ock i avtalets form. SÖ föreslår att man startar ett skolledarprojekt med det syfte SÖ skisserat. Det bör ledas av staten. Staten bör inte såsom ställföreträdande arbetsgivare lämna ifrån sig avtalsfrågorna, om dessa eller de offentlighetsrättsliga grunderna för dessa inte är i ett skick, som är klart tillfredsställande och som ger goda förutsättningar för utvecklingen inom skolväsendet.

Det bör också gälla beträffande lärarfrågorna. SÖ föreslår därför att det också startas ett lärarprojekt under statens ledning. Arbetet bör kunna avsätta resultat i etapper. Ett sådant arbete måste få ta tid, det bör medge ett grundligt och konstruktivt tänkande och inte minst innefatta diskussioner mellan alla berörda parter.

Kommunförbundet och statskontrollkommittén anför att ett samlat kommunalt huvudmannaskap för samtliga nu statligt reglerade tjänster i skolväsendet måste ingå som en integrerad del i utvecklingen med ett kommunalt driftansvar.

Mjölby, Jönköpings, Nässjö, Lessebo, Karlshamns, Skara, Vara, Tingsryds, Karlskoga, Södertälje, Sjöfalle, Sölvesborgs, Borås och Marks kommuner uttalar sig för kommunalt huvudmannaskap i likhet med *Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Älvsborgs* och *Värmlands läns landsting*. Så gör även *Landstingsförbundet, Sveriges Socialdemokratiska kvinnoförbund* och *länsavdelningen av Svenska kommunförbundet i Kalmar län*.

Länsskolnämnden i Hallands län och *Landstingsförbundet* anser inte att de av SSK redovisade mindre långtgående alternativen löser problemen men får ses som ett steg mot en slutlig kommunalisering. Även *Statens personalnämnd (SPN)* accepterar förslaget som en etapp mot ett samlat kommunalt driftansvar för skolans organisation och administration.

Älvsborgs läns landsting, Skaraborgs länsavdelning av Kommunförbundet och *Skövde kommun* anser att kommunens inflytande bör öka i högre grad och i snabbare takt än vad utredningen föreslagit i något av sina alternativ och förordar därför en fullständig kommunalisering av samtliga nu statligt reglerade tjänster i skolväsendet. Älvsborgs läns landsting förutsätter fullständig kostnadstäckning medelst statsbidrag till skolledar- och lärarlöner. Därigenom skulle även frågan om möjlighet för kommunalt anställda vårdlärare att undervisa i teoretiska ämnen kunna lösas.

Decentraliseringsutredningen ställer sig bakom riktlinjerna och anser också att arbetet måste ske på lång sikt. Detta får emellertid inte medföra att inte mer kortsiktiga decentraliseringsåtgärder vidtas, t. ex. inom ramen för skoladministrativa kommittén.

RRV delar *SSK*:s uppfattning att i ett kommunalt driftansvar ingår bl. a. vidgat inflytande över all skolpersonal. Såväl *Landstingsförbundet* som *Svenska kommunförbundet* och *Eskilstuna kommun* påpekar att dubbla administrativa rutiner, en för skolområdet och en för det övriga kommunala området, hindrar en effektiv användning av resurserna. Enligt *Landsstingsförbundet* har detta särskilt visat sig inom vårdutbildningen, då statligt och kommunalt anställda lärare verkar vid sidan av varandra.

SPN ställer sig tveksam till beskrivningen att arbetsgivaransvaret inte är entydigt samlat vare sig hos stat eller kommun. Statsmakterna har i olika sammanhang understrukit kommunernas arbetsgivaransvar som huvudman för skolan. Den som är huvudman för en verksamhet är också dess arbetsgivare. Att statsbidrag utgår till en viss verksamhet befriar inte huvudmannen från arbetsgivaransvaret. I arbetsgivaransvaret ligger även ett personaladministrativt åtagande.

LO och *Svenska kommunalarbetareförbundet* anser det vara en fördel om samtliga personalfrågor i kommunen handhas av ett personalorgan. *LO* och förbundet betonar vidare att skolan innehåller andra personalgrupper än lärare. I framtiden, med en sammanvägning av skoltid och fritid, kommer också andra personalkategorier in i det pedagogiska arbetet.

Örebro kommun anför att det delade driftansvaret för skolan fortfarande är den största orsaken till att skolans personalpolitik visavi lärargrupperna i åtskilliga kommuner inte uppnått samma nivå som för övriga anställda.

Länsskolnämnden i Stockholms län ser ingen ovillkorlig koppling mellan statlig tjänstereglering och statlig tillsättning. En koppling av arbetsgivaransvar och tillsättning är det naturliga för alla personalkategorier i kommunerna. Den ökade frekvensen av omplaceringsfall i lärarkåren är ytterligare en faktor som talar för en kommunalisering av lärartjänster.

RHS menar att det naturliga synes vara att skolans huvudmän står för det omedelbara arbetsgivaransvaret. Om man syftar till decentralisering synes det vara opraktiskt för att inte säga orimligt att ha en för hela landet gemensam avtalsreglering avseende alla detaljer av villkoren för lärarnas arbetsförhållanden. Det hindrar inte att centrala uppgörelser för hela landet träffas gällande olika grundläggande förhållanden för lärarnas löner och arbetsvillkor.

Folkpartiets ungdomsförbund anser att huvudmannaskapet för lärare bör ligga hos kommunen men att behörighetskraven för lärar- och skollära-tjänster bör utformas centralt.

Jönköpings läns landsting anför att om kommunerna skall kunna få ett odelat driftansvar för skolan är det nödvändigt att statens ställföreträdarskap som arbetsgivare avvecklas. Reformen bör emellertid kombineras

med åtgärder som gör samtliga kommuner någorlunda jämställda i ekonomiskt avseende för att kunna motsvara kravet på likvärdig utbildningsstandard. Landstinget förordar att staten bör reglera behörighet och befordringsgrunder för lärare även vid ett kommunalt driftansvar och att statlig besvärsmått bör finnas kvar.

Länsskolnämnden i Södermanlands län understryker vikten av att konsekvenserna för speciellt personalorganisationerna av en fullständig kommunalisering av samtliga statligt reglerade tjänster inom skolan troligen måste ytterligare prövas och anför att ett eventuellt förverkligande kommer att ta lång tid. *Oxelösunds* och *Nässjö kommuner* påpekar att en så omfattande förändring måste ske successivt och i samverkan med berörda personalorganisationer.

Länsskolnämnden i Kopparbergs län anför att inga välmotiverade och välformulerade argument i världen kan ge oss den kring barnens behov centrerade skola, som SSK skisserar, så länge lärarnas arbete grundas på undervisningsskyldighet istället för tjänstgöringsskyldighet.

Länsskolnämnden i Kronobergs län anser att SSK överdriver fördelarna med att kommunalisera skolans personal. Ett närmare arbetsgivarsamarbete mellan olika offentliga arbetsgivare synes vara en bättre lösning än ett enhetligt huvudmannaskap.

Växjö, Ljungby, Ödeshögs och *Markaryds kommuner* avstyrker likaså en kommunalisering.

SSK föreslår att ansvaret för skolchefsfunktionen överförs till kommunen. Den statliga regleringen av tjänster som skoldirektör, förste rektor, rektor tillika skolchef samt biträdande skoldirektör utgår helt. Anställnings- och löneförhållandena regleras av kommunerna på samma sätt som gäller för övriga kommunala förvaltningschefer.

Remissinstanserna tillstyrker med få undantag att skolchefstjänsterna tillsätts av kommunen. Ca en fjärdedel av dem som tillstyrker kommunal tillsättning föredrar emellertid att tjänsterna skall vara statligt reglerade och att det skall finnas kvar statlig besvärsmått. Till dessa hör bl. a. *länsskolnämnden* och *länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *länsskolnämnden i Kalmar län*. *Länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län* tillstyrker under förutsättning att besvärsmåtten kommer att finnas kvar.

Länsskolnämnden i Kristianstads län har förståelse för utredningens önskemål men finner att det finns betydande fördelar med statligt reglerade skolchefstjänster. *Länsskolnämnden i Älvsborgs län* anför att statliga bestämmelser även i fortsättningen bör reglera antalet skolledare.

Kommunal tillsättning av skolchefer avstyrks av *SACO/SR, TCO, länsskolnämnderna i Jönköpings och Västerbottens län, Ljungby, Markaryds, Hulstfreds, Västerviks, Osby, Örskelljunga, Bjuvs, Alingsås, Vårgårda, Kinda, Tidaholms* och *Skellefteå kommuner* samt *skolstyrelserna i Sjöbo, Ulricehamn, Skurup, Emmaboda, Eksjö* och *Åre* liksom av *SFS*.

SSK föreslår att förhandlingsverksamheten för skolledare och

lärare skall ske med statens och kommunernas samarbetsnämnd i lönefrågor (OASEN) som arbetsgivarpart.

Det stora flertalet remissinstanser har förordat förslaget att OASEN skall sköta förhandlingsverksamheten. Få har emellertid särskilt berört denna fråga.

SAV anför följande: "Enligt lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. har SAV behörighet att förhandla och sluta kollektivavtal med bindande verkan för bl. a. kommuner och landsting i fråga om löner, pensioner och flertalet anställningsvillkor för skolledare och lärare vid grundskola, gymnasieskola m. fl. skolor. Beträffande vissa anställningsvillkor saknar SAV sådan behörighet. Det ankommer då på kommuner och landsting att förhandla och sluta avtal.

Genom bl. a. arbetsrättsförmen har det avtalsbara området för skolledare och lärare väsentligt vidgats. SAV har behörighet att förhandla och sluta avtal i vissa av de nya avtalsbara frågorna, i andra inte. Medbestämmandelagen förutsätter en anknytning mellan avtal om medbestämmanderätt och avtal om löner och allmänna anställningsvillkor. Enligt propositionen 1975/76: 105 bil. 2 skall organisationerna rikta samtliga sina avtalskrav mot staten i fråga om arbetstagare som omfattas av ställföreträdarlagen. Som redan nämnts saknar emellertid SAV möjlighet att i vissa frågor träffa avtal med bindande verkan. I nämnda proposition (s. 205) sägs vidare att för att överbrygga de olägenheter som skulle kunna uppstå genom det mellan staten och kommunerna delade ansvaret för berörda verksamhetsområden bör inom ramen för det samarbete som äger rum mellan staten och kommunerna i lönefrågor m. m. byggas upp den förhandlingssamverkan som behövs.

Med utgångspunkt i vad som sägs i propositionen och för att minska problemen med ett fortsatt dubbelt arbetsgivaransvar föreslår SAV att den förhandlingssamverkan mellan staten och kommunerna i löne- och MBL-frågor som behövs förläggs inom ramen för det samarbete som redan finns i OASEN. Den formella befogenhetsfördelningen som f. n. gäller mellan stat och kommun och som vilar på ställföreträdarlagens bestämmelser ändras därigenom självfallet inte. Avtal sluts av SAV i de frågor SAV har avtalsbefogenhet och av kommunförbunden i övriga frågor. De avtal SAV sluter får direkt bindande verkan för den kommunala arbetsgivaren medan de avtal kommunförbunden sluter får formen av rekommendationsavtal. Denna förhandlingssamverkan bör kunna omfatta samtliga förhandlingssamverkanbara frågor som rör all personal som har sin arbetsplats i skolan."

Länsskolnämnden i Gotlands län biträder förslaget om ett vidgat samarbete på central nivå vid förhandlingar om löner och anställningsvillkor, så att gemensamt MBL-avtal och rationell planering underlättas. *Karlshamns kommun* anser det vara viktigt att förhandlingssamverkan i OASEN byggs upp på ett sådant sätt att man skapar förutsättningar att i större utsträckning än hittills få en reell samordning av de kommunala och statliga löneavtalen.

Malmö kommun är däremot mycket tveksam till behovet av en tredje förhandlingsmyndighet. Skall den statliga regleringen kvarbli för lärare och skolledare finns det knappast någon anledning att flytta förhandlingsansvaret från SAV.

Länsskolnämnden i Kalmar län anför att då statsbidraget till skolväsendet till stor del beror på utgående löner är det rimligt, att staten har ett väsentligt inflytande på löneuppgörelserna. Löneförhandlingarna bör därför liksom hittills skötas av avtalsverket.

SÖ anser att innebörden av SSK:s förslag är oklar och att minst tre tolkningar är möjliga

– OASEN utnyttjas konsekvent för samråd, men staten förhandlar och träffar avtalen alltjämt såsom ensam arbetsgivarpart på grundval av nuvarande ställföreträdarlagen.

– Staten och de två kommunförbunden förhandlar och undertecknar gemensamt avtalen på arbetsgivarsidan.

– Den nuvarande nämnden för samråd, OASEN, transformeras till ett nytt organ, som i eget namn förhandlar och träffar avtal såsom legal ställföreträdare för kommunerna eller kanske med förbehåll för regeringens och de båda kommunförbundens godkännande.

Tolkningen nummer två förefaller tänkbar att praktisera – utan lagändring – enbart om det gäller att avtalsreglera frågor som gäller såväl rent kommunalt reglerad personal som statligt reglerad kommunal personal, t. ex. om det skulle gälla ett medbestämmandeavtal för skolan, avseende den kommunala nivån och inkluderande all slags skolpersonal. Utan lagändring eller annan riksdagsåtgärd torde i övrigt knappast någon annan tolkning än den första vara möjlig.

Uddevalla och Trollhättans kommuner påpekar att ett samlat kommunalt ansvar medför en ökad förhandlingsorganisation för kommunerna och att kostnaden för denna bör bestridas av staten.

SSK föreslår ingen ändring i lärares rätt att samtidigt söka flera ordinarie tjänster eller att inneha ordinarie tjänst.

Länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län anför att den vill fästa uppmärksamhet på ett förhållande som synes ha förbisetts när utredningen övervägde frågan om tjänstetillsättning av lärare och som kan ha betydelse för frågans lösning. Begreppet ordinarie tjänst, har, med den ändring som infördes i skolförordningen fr. o. m. den 1 januari 1977, inte samma materiella innehåll som det hade före nämnda tidpunkt. Ändringen innebar att ordinarie tjänst som lärare tillsätts med förordnande tills vidare, dvs. läraren är i princip uppsägningsbar. Konstitutorialet upphörde som tillsättningsmetod. Denna bestämmelse har dock satts ur spel genom övergångsbestämmelser som sedermera förlängts att gälla förordnanden som meddelats t. o. m. den 30 juni 1980. Enligt dessa skall äldre bestämmelser om konstitutorial gälla för lärare som förordnas fram till denna tidpunkt. När övergångsbestämmelserna upphör att gälla, finns det – med nuvarande

trygghetslagstiftning – inte något annat som skiljer ordinarie tjänst från extra ordinarie än att tillsättningen sker av olika myndigheter. En naturlig utveckling är enligt nämnden att detta ordinariebegrepp, som då inte längre har någon arbetsrättslig betydelse, bringas att upphöra. Detta bör inte innebära någon försämring av tryggheten för de anställda, eftersom anställningsförhållandena är förhandlingsbara och möjlighet bör finnas att i kollektivavtalets form översätta konstitutorialens trygghetsgarantier.

Även SÖ ifrågasätter om inte uppdelningen i ordinarie och icke-ordinarie lärartjänster – när framöver tillsättning med konstitutorialens rättsverkningar inte längre skall ske – blir av så ringa praktisk betydelse att man bör överväga om inte de ordinarie lärartjänsterna på sikt bör avskaffas i den betydelsen att nya sådana tjänster ej inrättas och ordinarie tjänster ej heller tillsätts. SÖ redovisar i sitt yttrande ordningen vid tillsättningen av ordinarie tjänster. Den tar mer än ett års tid och innebär mycket arbete för skolstyrelser, länskolnämnder och SÖ. SÖ redovisar vidare att av 2213 tjänster som ledigförklarades i oktober 1977 enbart 319 tillsattes med sökande från annan kommun. 207 kunde inte tillsättas då ingen sökande fanns. På övriga 1687 tjänster blev det inte nyrekrytering från annan kommun utan tjänsten tillsattes med lärare, som redan hade anställning i kommunen.

Olika tänkbara och önskvärda effekter kunde vara att man därigenom uppnådde riksrekrytering till attraktiva tjänster, nämnvärt större anställningstrygghet för den tillsatte, högre lön för den tillsatte, jämnare fördelning över landet av välmeriterade lärare, lämplig sammansättning av den enskilda skolans personal, lugn arbetsmiljö genom en stabil lärarsammansättning. Proceduren ger emellertid numera föga av dessa effekter i utbyte. Slutsatsen för SÖ:s del blir att den nuvarande tillsättningsproceduren i sin omständlighet inte är meningsfull; det arbete som utförs ger inte positiva effekter som står i rimlig proportion till arbetsinsatsen.

Det är vid denna bedömning nödvändigt att framhålla det faktum, att det redan nu är de kommunala skolstyrelserna som tillsätter de flesta lärartjänsterna. Enligt statistik från AMS har läsåret 1978/79 efter lediganmälan till arbetsförmedlingen tillsatts ca 15 000 heltidstjänster som lärare för hel termin eller längre tid.

SÖ förordar att lärartillsättningen helt övergår till de kommunala skolförvaltningarna.

Detta kan enligt SÖ tillgå så, att ordinarie tjänster som lärare – liksom skett beträffande ordinarie tjänster inom andra offentligrättsligt reglerade områden – inte vidare tillsätts efter en viss fastställd tidpunkt. Ett upphörande av ordinarie tillsättningen fordrar inte några förändringar i det nuvarande förfarandet vid tillsättning av tjänst som icke-ordinarie lärare.

Länskolnämnden i Hallands län menar att en naturlig ordning vore att fr. o. m. den 1 juli 1980 upphöra med tillsättning av ordinarie lärartjänster. Även länskolnämnderna i Blekinge och Skaraborgs län samt Uppsala och

Östhammars kommuner har ifrågasatt om de ordinarie tjänsterna bör vara kvar. *Statskontoret* förordar att frågan om ordinariesättning av vissa lärartjänster – med de för- och nackdelar detta har – aktualiseras i överläggningar med berörda personalorganisationer.

Länsskolnämnden i Kalmar län anser att frågan om ordinarieskapet då det gäller lärartjänster bör lösas inom en snar framtid. Trygghetslagarna på arbetsmarknaden är sådana att ordinarieskapet måste anses överflödigt. Om och när de ordinarie tjänsterna avvecklas bör tillsättningen av skollära- och lärartjänster bli en kommunal angelägenhet.

SSK föreslår att tjänster som rektorer, biträdande rektorer och studierektorer samt ordinarie lärare tillsätts av kommunen. Behörighetskrav och befodringsgrunder till den del de inte är förhandlingsbara förblir reglerade av staten författningsvägen. Statlig besvärsmätt finns kvar.

Förslaget tillstyrks av *RRV, SPN, statskontoret, länsskolnämnderna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Blekinge, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Örebro, Älvsborgs, Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs och Västernorrlands län, Stockholms, Östergötlands, Kalmar, Kronobergs, Blekinge, Västmanlands, Skaraborgs, Västernorrlands och Västerbottens läns landsting, länsstyrelserna i Malmöhus, Gävleborgs och Blekinge län, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Centerns ungdomsförbund och Folkpartiets ungdomsförbund, statskontrollkommittén, Nacka, Östhammars, Uppsala, Eskilstuna, Katrineholms, Nyköpings, Oxelösunds, Linköpings, Lessebo, Vimmerby, Kalmar, Borgholms, Nybro, Jönköpings, Nässjö, Vaggeryds, Värnamo, Karlshamns, Karlskrona, Landskrona, Lunds, Ystads, Göteborgs, Kungälv, Sotenäs, Uddevalla, Borås, Färjestad, Trollhättans, Skara, Mullsjö, Vara, Årjängs, Säffle, Karlstads, Fagersta, Västerås, Avesta, Ludvika, Falu, Bollnäs, Sandvikens, Örnköldsviks, Umeå, Vilhelmina, Piteå, Luleå, Kiruna, Ragunda, Smedjebackens, Strömstads, Södertälje och Gullspångs kommuner.*

SÖ förordar att ordinarie lärartjänster avskaffas på sikt och att lärartillsättningen övergår till de kommunala skolförvaltningarna. *SÖ* framhåller, att förändringarna motiveras av praktiska skäl. Samma eller likartade skäl kan inte anföras till stöd för ändring av tillsättningen av lektorstjänster. Samtliga lektorstjänster tillsätts av *SÖ*. Icke-ordinarie tjänster finns i princip inte. Skolstyrelserna har således ingen erfarenhet av dessa tillsättningar. Meritvärderingssystem (poängberäkning) finns inte och har hittills inte bedömts vara lämpligt att införa. Ofta måste prövas om sökande har godtagbar vetenskaplig kompetens.

Enligt *SÖ* är det emellertid inte självklart att lektorstjänster på sikt skulle behandlas annorlunda än lärartjänsterna i övrigt. Den samlade översyn av läraranställningssystemet (lärarprojektet) som *SÖ* förordar bör rimligen omfatta även olika frågor rörande lektorstjänsterna. *SÖ* tillstyrker förslaget om tillsättning av skolledare.

Även om SAV från de synpunkter verket har att företräda inte finner SSK:s förslag (alternativ 2) helt tillfredsställande, vill SAV emellertid inte motsätta sig att förslaget genomförs. SAV erinrar om att ett genomförande av SSK:s förslag om att skolchefsfunktionen och all tillsättning av skolledare och lärare överförs till kommunen måste föregås av förhandlingar och kan komma att ta betydande tid.

SPN ser detta förslag som en etapp i en önskvärd utveckling mot ett samlat kommunalt driftansvar för skolans organisation och administration. Även Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund och skolstyrelsen i Södertälje ser det endast som ett steg på vägen mot huvudmålet, ett samlat kommunalt huvudmannaskap. Landstingsförbundet menar att förslaget inte löser problemen med det delade huvudmannaskapet.

Kramfors kommun menar att förslaget om tillsättning av skolledare och lärare med bibehållande av besvärsrätten och behörighetskrav m. m. reglerade av staten i sak inte innebär någon större förändring i förhållande till nuläget utom vad gäller fjärde befodringsgrunden.

RRV anför att alternativ 2 är att föredra inte minst från administrativ synpunkt. Samtidigt anser RRV att det är nödvändigt att betona vikten av att förhandlingsvägen nå en acceptabel lösning. Länskolnämnden och länsstyrelsen i Gävleborgs län samt Malmöhus läns landsting förutsätter att ändringarna genomförs först efter överläggningar med berörda personalorganisationer. Majoriteten i Stockholms kommun anser att stor vikt bör läggas vid att berörda personalorganisationer synes vara skeptiska mot kommunal tillsättning och förordar därför att en eventuell övergång till kommunal tillsättning sker efter ingående förhandlingar och i samförstånd med berörda personalorganisationer. I denna synpunkt instämmer länskolnämnden i Stockholms län. Socialdemokratiska reserverna i Stockholms kommun delar inte uppfattningen att övergången skall ske i samförstånd med berörda personalorganisationer. Det delade huvudmannaskapet har, menar reserverna, i dag så stora nackdelar att det är angeläget att beslutanderätten snarast överförs till en av parterna.

Nacka kommun anför att om tillsättning av skolledare och lärare görs av kommunen så skulle det för dessa tjänster finnas goda möjligheter att via MBL-information och MBL-förhandlingar tillgodose personalens krav på allmängiltiga regler för tillsättning. Ystads kommun har svårt att förstå personalorganisationernas negativa inställning till en kommunalisering av tjänstetillsättningarna. I ett MBL-avtal för den statligt reglerade lärarpersonalen i kommunal tjänst bör personalorganisationerna kunna tillförsäkra sig medbestämmande bl. a. i frågor rörande tjänstetillsättningar och därmed få den garanti man anser sig behöva mot ett tydligen befarat godtycke från arbetsgivarens sida.

Hällefors kommun anser det otillfredsställande att en kommun inte själv får tillsätta all personal och menar att det ligger ett visst underkännande av

kommunens kompetens, i synnerhet som det i den offentliga debatten ibland anförs att tillsättning av skolledare och lärare på högre regionalt eller centralt plan betraktas som en garanti för en "objektiv" bedömning till skillnad mot en av kommunen förmodligen mera subjektiv bedömning. Likartade farhågor tycks däremot komma i bakgrunden när kommunen tillsätter kommunsekreterare och ekonomichef, socialassistenter och bibliotekarier, fastighetsingenjörer och förskollärare för att ta några exempel. Inte ens vid den kommunala tillsättningen av annan personal inom skolan – skolsköterska och skolpsykolog, kanslipersonal och skolvårdar, ekonomipersonal och vaktmästare etc. – ifrågasätts som regel den omsorg och oväld varmed tillsättningsfrågorna behandlas. Hällefors kommun anser att besvärsrätten (förvaltningsbesvär) samtidigt bör bortfalla.

Vara kommun finner inte att lärarorganisationernas skäl har den tyngd att de kan motivera nuvarande otympliga system.

Länsskolnämnden i Stockholms län anser inte att bilden vid tillsättningen av lärartjänster är lika entydig som i frågan om skolchefstjänsterna. Nämnden är dock vid en samlad bedömning av utredningens överväganden, nämndens mångåriga erfarenhet av tjänstetillsättningar i landets största län och remissinstansernas synpunkter beredd att förorda ett kommunalt tillsättningsförfarande för lärare och skolledare med garanti för likvärdig utbildningsstandard.

Länsskolnämnden i Malmöhus län anför att nämnden har mångårig erfarenhet av lärartillsättning och förordnande av grundskolans studierektorer och då kunnat konstatera att skolstyrelserna ofta gjort meritmässiga felbedömningar trots att det finns fastställda meritregler. Det finns vidare en benägenhet, i synnerhet vid skolledartillsättningar, att skolstyrelserna föredrar sökande från den egna orten framför en mer meriterad sökande från annan ort. Nämnden tillstyrker dock alternativ 2 som en tänkbar utveckling under förutsättning att kommunerna kompenseras med statliga medel för merarbetet. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* förutsätter att kommunerna kompenseras genom statsbidrag. Även *Trollhättans, Gullspångs* och *Skara kommuner* påpekar behovet av ökade resurser.

Länsskolnämnden i Örebro län tillstyrker och anser att en statlig besvärsinstitution bör behållas med tanke på behovet av likvärdig bedömning av meriter men menar att det torde räcka med att besvär får anföras hos länsskolnämnden.

Stockholms läns landsting pekar på exempel från landstingets vårdutbildningar som talar för en kommunal tillsättning av alla tjänster.

Västernorrlands läns landsting anser att utredningens förslag endast innebär en angelägen förenkling av tjänstetillsättningarna inom skolan eftersom behörighets- och befordringsgrunder skall förbli reglerade av staten i den mån de inte är förhandlingsbara. Det är svårt att förstå att inte landstinget som i övrigt tillsätter alla befattningshavare oavsett nivå inte också skulle klara tillsättning av lärare och skolledare.

Skolstyrelsen i Värnamo finner att det föreligger anledning att överväga om det inte på rektorstjänster bör finnas möjlighet att utse andra befattningshavare än de som har pedagogisk utbildning. Skall beslutandefunktionen flyttas ned på rektorsområdesnivå med ett brett medverkande från alla personal/elevekategorier inkl. målsmannarepresentation kommer stora krav på administrativ lämplighet/utbildning att krävas även på dessa tjänster.

Tillstyrker förslaget beträffande lärarna men ej beträffande skolledarna gör länskolnämnden i Kronobergs län och Vingåkers kommun. Länskolnämnden i Skaraborgs län avstyrker beträffande skolledarna.

Länskolnämnden i Kalmar län anser att tillsättningen av lärar- och skolledartjänster skall göras av kommunen först då de ordinarie tjänsterna avskaffats. Länskolnämnderna i Hallands och Skaraborgs län har ifrågasatt om uppdelning i ordinarie och extra ordinarie tjänster bör bibehållas och anser att i så fall tillsättningsfrågan löses automatiskt.

Avstyrker förslaget beträffande kommunal tillsättning av skolledare och lärare gör länskolnämnderna i Uppsala, Jönköpings, Gotlands, Kristianstads och Västerbottens län. Länskolnämnden i Västernorrlands län föreslår att länskolnämnderna tillsätter de ordinarie lärarna. Länskolnämnden i Norrbottens län ansluter sig till Bert Stålhammars reservation och redovisar att de mindre kommunerna inte tar ställning eller motsätter sig förslaget. Länskolnämnden i Jämtlands län anser sig f. n. inte kunna ta ställning.

SACO/SR och TCO avstyrker förslaget. Avstyrker gör vidare Flens, Ödeshögs, Eksjö, Hultsfreds, Västerviks, Kalmar, Osby, Kristianstads, Örkelljunga, Sjöbo, Alingsås, Ulricehamns, Vårgårda, Tidaholms, Mora, Skellefteå, Ragunda, Kinda och Ängelholms kommuner samt Skolstyrelserna i Emmaboda, Skurup och Åre liksom SFS.

Länskolnämnden i Kristianstads län avråder från att nu genomföra en förändring av tillsättningsproceduren mot de berörda personalorganisationernas önskemål.

SACO/SR instämmer i de synpunkter som framförts i det särskilda yttrande som de fackliga organisationernas företrädare fogat till utredningens slutbetänkande, i vilket betonas, att inga förbättringar skulle uppnås genom att skolchefer, övriga skolledare och lärare fick kommunalt reglerade anställningsvillkor. Tvärtom skulle en sådan åtgärd skapa en berättigad oro hos dessa personalkategorier för att ställas i ett beroendeförhållande till lokala instanser som skulle rimma illa med kravet på en självständig och kompetent lärarkår. SACO/SR förordar vidare att ställföreträdarlagen görs tillämplig även på syo-funktionärer.

TCO anför att TCO tidigare avvisat förslag till förändringar i tillsättningen av lärare och skolledare och inte finner anledning att nu ändra sin inställning. TCO avstyrker således att tillsättningsbesluten förskjuts från central och regional nivå till skolstyrelsenivå. Personalfrågor måste lösas

enligt de regler som gäller för förhandlingar på det berörda området. Utredningen har inte beaktat detta.

Länsskolnämnden i Jönköpings län anser att en decentralisering av alla skolledartjänster till länsskolnämnderna bör övervägas. Alingsås kommun däremot anser att SÖ är en naturlig tillsättningsmyndighet för samtliga skolledartjänster utom de arvoderade studierektorstjänsterna.

Ödeshögs kommun anser att det föreslagna förfarandet lätt ger upphov till orättvisor med lokalpatriotiska bedömningar och skulle även tvinga fram stora lönejusteringar på den kommunala tjänstemannasektorn. *Flens kommun* anför att tjänstetillsättningarna på statens område är administrativt betungande och kräver tillgång till en expertis, som i varje fall de mindre kommunerna inte har. Dispensärenden bör med hänsyn till vikten av enhetlig praxis handläggas av en central myndighet.

Alingsås och Ulricehamns kommuner delar den uppfattning som anføres i reservation av Hans Nyhage och avstyrker därför förslaget.

SSK föreslår att kommunerna beslutar själva om dispens vid tillsättning av tjänst.

Förslaget har avstyrkts av *SÖ, länsskolnämnderna i Södermanlands, Jönköpings, Gotlands, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län samt Västerås kommun*, vilka anser att frågor rörande dispens bör avgöras av statlig myndighet.

SÖ anför att lärarbristproblem inte kan lösas med hjälp av dispenser. Andra möjligheter att ta tillvara icke lärarutbildade personers erfarenheter än att dispensvägen göra dem till lärare måste därför sökas. När SSK föreslår att behörighetskrav och befordringsgrunder skall regleras av staten instämmer *SÖ* i detta. En konsekvens härav bör dock bli, att dispens från behörighetskraven också förblir en fråga för statliga myndigheter. Dispens i samband med tillsättning av viss tjänst bör fortsättningsvis, liksom nu, meddelas av länsskolnämnden och s. k. generell dispens av *SÖ*. *SÖ* framhåller att möjlighet finns att väsentligt förenkla och schablonisera de numera alltför krångliga behörighetsbestämmelserna. Genom tilläggsbestämmelser och övergångsbestämmelser med mycket hög detaljeringsgrad har de nu gällande behörighetsföreskrifterna blivit så invecklade att de mera motverkar än främjar sitt syfte. En genomgripande översyn bör därför komma till stånd.

SSK föreslår att större vikt läggs vid den s. k. fjärde befordringsgrunden än f. n.

Merparten av remissinstanserna har inte särskilt berört denna fråga. De som utan särskild kommentar tillstyrker SSK:s förslag beträffande tillsättningen av ordinarie lärare enligt alternativ 2, vilket flertalet remissinstanser gör, kan således anses inte ha haft något att erinra mot förslaget.

SÖ, länsskolnämnderna i Stockholms, Kronobergs, Gotlands och Kristianstads län, Södermanlands och Jönköpings läns landsting samt Vagge-ryds, Vimmerby, Borgholms, Uppsala, Nybro, Karlshamns, Sölvesborgs,

Lunds, Hällefors, Kramfors, Västerås, Vilhelmina och Hallstahammars kommuner har uttalat sig till förmån för förslaget.

Länsskolnämnden i Stockholms län tillstyrker men vill betona att endast sådana icke numeriskt mätbara meriter som är klart relevanta till tjänster-nas beskaffenhet och skolans särskilda behov skall beaktas.

Nybro och Kramfors kommuner understryker vikten av att den s.k. fjärde befordringsgrunden får tillmätas större värde. De diskussioner som förts om en betygsfri lärarutbildning visar att lärarkandidater i dag ej vill godkänna en betygsättning för sin del. Hur skall då i framtiden en meritvärdering utan betyg kunna åstadkommas. Andra kriterier måste kanske införas. Det är därför skäl i att söka förändra synen på meritvärdering. *Vilhelmina kommun* förordar att fjärde befordringsgrunden tillämpas of-tare än f. n. men att den får en fastare substans.

Hällefors kommun anser att ett överförande till kommunal nivå av tillsättningen av lärare måste kombineras med en förändring av meritvärderingssystemet.

Ystads kommun understryker att den fjärde befordringsgrunden måste användas med största urskiljning. *Sotenäs kommun* anser att en konsekvens av att den fjärde befordringsgrunden ges större utrymme kan bli ett mer utdraget tillsättningsarbete.

Lunds kommun förutsätter att direktiv ges, som ger fjärde befordrings-grunden ökat värde vid tillsättning av lärartjänster.

TCO anser att frågan om former för ledigförklarande, urval bland sökande med hänsyn till specialisering, företrädesrätt osv. torde få närmare övervägas sedan principbeslut fattats om en omläggning av lärarutbildning-en. *SACO/SR* avvisar förslaget. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* ifrågasätter förslaget. Det finns ej skäl att ändra vägningen av denna befordringsgrund därför att tillsättningen av ordinarie tjänster övergår från statlig till kommunal myndighet.

Länsskolnämnden i Malmöhus län anför att den fjärde befordringsgrun-den kan få alltför stor urvalstyngd och menar att sökande till lärar- och skolledartjänster kan uppställa ett absolut krav på att tillsättningsärenden handläggs med en objektiv bedömning utan snedblickar på ovidkommande synpunkter. *Svalövs kommun* menar att det föreligger risk för att subjektiva omdömen kan bli avgörande. Liknande synpunkter har *skolstyrelsen i Skurups kommun* framfört.

Länsskolnämnden i Kalmar län är inte beredd att tillstyrka att ökad vikt läggs vid fjärde befordringsgrunden.

Även *länsskolnämnden i Gävleborgs län* och *Ragunda kommun* ifråga-sätter förslaget. Det avstyrks vidare av *Sjöbo, Flens och Kalmar kom-muner* liksom av *Göteborgs och Bohus läns landsting*.

SFS förordar att de grundläggande kraven på meritvärderingssystem skall vara 1. objektiv meritvärdering, 2. riksrekrytering, 3. överklagnings-rätt.

SFS anser vidare att skolförordningens tre befordringsgrunder bör omarbetas så att tre nya meritgrunder skall gälla vid tjänstetillsättning av lärare, att den första befordrings-meritgrunden skall vara tjänst som lärare, att den andra skall vara annan arbetslivserfarenhet, att den tredje skall vara studier, att ett fjärde urvalskriterium införs avseende den sökandes speciella meriter, att ett femte införs avseende den sökandes ålder, att inga extra meritpoäng erhålls för betyg utöver godkänd för studier.

SSK anför att förslaget om lärartillsättning innebär att kommunerna måste svara för den samordning som krävs så att en sökande inte tillsätts på flera tjänster. Skäl kan finnas att överväga att underlätta samordningen genom en central service. Denna kan ombesörjas av t.ex. SÖ eller Svenska kommunförbundet.

Länsskolnämnden i Gotlands län anser inte bara att meritkontoret bör vara kvar utan också att det bör utökas så att samtliga som söker tjänster, icke-ordinarie såväl som ordinarie, kan få meritbesked från meritkontoret att foga till sina ansökningshandlingar.

Även *länsskolnämnden i Södermanlands län, Kalmar, Nacka, Trollhättans* och *Hallstahammars kommuner* förordar att meritkontoret skall vara kvar.

Länsskolnämnden i Kopparbergs län har noterat att utredningen i fråga om behovet av central service framställer SÖ och Svenska kommunförbundet som utbytbara. Enligt nämndens mening måste en decentralisering leda till en flyttning från central nivå till underliggande och då i största möjliga utsträckning till lokal. I den mån ansvar måste ligga på central eller regional nivå bör det ligga på nuvarande statliga myndigheter. Det finns ingen anledning att låta kommunförbunden träda i myndighets ställe, eftersom det inte skulle leda till stärkt självständighet hos kommunerna.

Även *länsskolnämnden i Skaraborgs län* påpekar att samordningen vid tjänstetillsättningar blir avsevärt mera komplicerad om kommunerna själva skall sköta den. *Ystads kommun* påpekar behovet av interkommunala samordningsfunktioner, då samma lärare samtidigt söker lärartjänst i skilda kommuner, som ersätter nuvarande statliga.

Falu kommun har ingenting emot att samordningsservice mellan kommunerna utförs av SÖ eller Svenska kommunförbundet.

Länsskolnämnden i Stockholms län anser det vara både möjligt och befogat att lägga upp ett centralt lärarregister. Det skulle förslagsvis åligga de enskilda lärarna att hålla de egna personuppgifterna aktuella.

Länsskolnämnden i Västerbottens län förordar att länsskolnämnderna får utökade resurser för fortbildning av bl. a. lärare, kuratorer, psykologer m. fl. eftersom de flesta kommunerna i landet är för små eller har för få befattningshavare av en och samma kategori för att fortbildning inom kommunen skall vara meningsfull.

5 Statsbidrag till grundskolan

SSK:s uttalande om att det inte är realistiskt att nu föreslå omedelbara modifieringar av statsbidragssystemet samt att det är angeläget att man följer upp effekterna av det nuvarande systemet innan man beslutar sig för att förändra det stöds av nästan alla remissinstanser.

Uttalande för att nuvarande system kan behöva ersättas har gjorts av endast ett par remissinstanser.

I sina förslag har SSK skisserat ett prestationsrelaterat statsbidragssystem på sikt.

Många remissinstanser avstår från att kommentera eller ta ställning till modellen med det elevbaserade statsbidragssystemet under hänvisning till att det nuvarande statsbidraget infördes så sent som den 1 juli 1978. Andra uttalar sig i och för sig positivt om det elevbaserade statsbidraget men hänvisar till det nyligen införda systemet och slutligen andra avvisar förändringar med anledning av att det nya systemet tillämpas första året 1978/79. Flertalet remissinstanser har avstått från att ta definitiv ställning. Av dem som uttalat någon åsikt i frågan, dvs. ett 80-tal instanser, har flertalet ansett att modellen har övervägande fördelar och därför lämpar sig för en fortsatt utveckling.

Utredningens förslag att utbetalningen av statsbidraget skall ske helt under löpande redovisningsår har endast mött positiva kommentarer. Många betonar det angelägna i att statsbidraget till grundskolan inte bakas in i skatteutjämningsbidrag utan även i fortsättningen specialdestineras.

Många har vidare uttryckt oro för att glesbygdskommunerna skulle bli missgynnade av statsbidrag enligt utredningens modell. Att kommuner som har särskilt stor andel invandrare, handikappade eller sociala problem behöver speciella resurser har också betonats av ganska många remissinstanser.

Innan ett nytt statsbidragssystem beslutas bör det, påpekar vissa remissinstanser, föregås av analyser och försök, varvid man särskilt bör beakta bidragsutfallet jämfört med nuvarande system. Många kommuner har betonat att det inte får bli fråga om en övervältring av kostnader på kommunerna.

SSK anser att en ökad schablonisering av statsbidraget skulle medföra ett minskat behov av revisionsinsatser.

RRV anför att åtminstone när det gäller förvaltningsrevision är detta knappast korrekt. Genom att kraven på bl. a. utvärdering av skolans resultat kommer att öka i takt med schabloniseringen av bidraget, är det rimligt att anta att även granskningen av bl. a. den utvärdering, som skolans myndigheter fullgör, kommer att öka i betydelse. Det bör påpekas att även SÖ:s revisionskontor kan bedriva förvaltningsrevision vid sidan av sin redovisningsrevision.

Inte heller SÖ delar utredningens uppfattning att den ökade schabloni-

seringen av statsbidraget torde medföra minskat behov av revisionsinsatser. Det är snarare fråga om att såväl den kommunala som den statliga revisionen bör ges en mer förvaltningsrevisionell inriktning. SÖ påpekar vidare att det fortfarande finns behov också av en redovisningsrevision inom området från statens sida. Denna revision bör dock i första hand inriktas på den interna kontrollen – på såväl statlig som kommunal nivå – samt på den kommunala revisionen inom området.

6 Kommunal skoladministration

SSK menar att principen om ett samlat kommunalt driftansvar innebär att inga andra statliga regler om skolväsendets kommunala ledning bör finnas än skollagens bestämmelser om skolstyrelser och utbildningsnämnder. För att få en spridning av beslutsfattandet kan man utnyttja kommunallagens bestämmelser om delegation. De nuvarande lagbestämmelserna medger dock endast delegation till avdelning inom skolstyrelsen, till enskild ledamot eller suppleant i skolstyrelsen eller till tjänsteman hos kommunen. Delegationsrätten bör vidgas så att det blir möjligt att delegera viss beslutanderätt till grupp av tjänstemän eller till partssammansatta organ. SSK föreslår också att man bör redan från början lägga fast vilka ärenden som alltid skall avgöras inom rektorsområdet eller skolenheten och av vem eller vilka.

Länsskolnämnden i Kronobergs län och Ljungby kommun menar att kvarvarande statliga bestämmelser om hur verksamheten på kommunal nivå skall organiseras förenklar planering och beslutsfattande.

Svenska kommunförbundet säger att erfarenheter tydligt har visat att ett centralt utfärdat regelsystem som uppifrån och detaljmässigt styr en verksamhet kan motverka förändringar av de slag som nu önskas. Beprövad erfarenhet visar även att ett ökat lokalt ansvar och närhet till problemen lättare ger de önskade förändringarna. Detta talar för en fortlöpande decentralisering såväl från stat till kommun som inom kommunerna.

SÖ instämmer i att man även fortsättningsvis centralt i författning skall reglera vilka frågor som skall avgöras inom rektorsområdet/skolenheten liksom av vem eller vilka/vilket organ. Skälet härför är att kommunallagens möjligheter inte innesluter delegation till grupp av tjänstemän eller till ett organ med företrädare för t.ex. personal och elever. En del redan befintliga organ enligt 3 kap. skolförordningen (konferenskapitlet) har sådan konstruktion.

Länsskolnämnden i Kalmar län delar utredningens uppfattning att ett fullt genomfört kommunalt huvudmannaskap medför att kommunallagens bestämmelser måste ses över. Liknande synpunkter framförs av *SPN, Stockholms, Eksjö, Kalmar och Kungsbacka kommuner och Hallands läns landsting*.

SSK föreslår att den instruktion för skolchefen som nu finns i skollagen och skolförordningen ersätts av lokala instruktioner och befattningsbeskrivningar. *SPN, länskolnämnderna i Gotlands, Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län, Västernorrlands läns landsting, Stockholms, Svalövs och Luleå kommuner, statskontrollkommittén och Landstingsförbundet m. fl.* tillstyrker förslaget.

Landstingsförbundet anser att skollagens och skolförordningens bestämmelser om skolchefer bör kunna beskäras avsevärt. Primärkommuner och landsting är kompetenta att själva utforma sin administration. Viktigt är att man inte som nu har skilda regler för landsting och primärkommuner utan utformar de regler som eventuellt blir kvar lika. Liknande synpunkter framför *Västernorrlands läns landsting*.

Vaggeryds kommun tillstyrker förslaget under förutsättningen att behörighetskraven för tjänsterna regleras centralt.

Växjö kommun anser att antalet statsbidragsberättigade tjänster jämte lönenivå bestäms av staten. Liknande synpunkter framförs av *länskolnämnden i Hallands län* och *Skövde kommun*.

Bl. a. *Eksjö, Alingsås, Ulricehamns* och *Vårgårda kommuner* avstyrker förslaget.

SSK säger att genom den lokala instruktionen skall kommunen kunna uppdra åt skolchefen att också vara chef för annan verksamhet än skolan, som lagts under skolstyrelsens förvaltning.

Osby kommun förutsätter att den förvaltning som svarar för en tredjedel av varje kommuns samlade verksamhet regelmässigt måste ha en förvaltningschef på heltid för skolförvaltningen. Liknande synpunkter förs fram av *länskolnämnden i Kalmar län* samt *Vimmerby* och *Hällefors kommuner*.

SÖ framhåller att planering, uppföljning och utvärdering blir angelägna kommunala uppgifter då ansvaret för skolan vidgas. De påverkar ledningsresurserna i kommunerna och inom rektorsområdena. Inom den kommunala skolledningen måste det finnas kvalificerad personal som kan avsätta tillräcklig tid för att leda utvecklingen av kommunens skolväsende, dra i gång försöksverksamhet och planera för fortbildning av skolans personal.

SAF anför att i en decentraliserad skola kommer skolledningsfunktionen att få en annan karaktär än den nuvarande. Uppgifterna blir i mindre utsträckning förvaltningsmässiga, utan utvecklas mot en planerande, styrande och uppföljande funktion. Detta ställer nya krav på skolledarna. Det hade varit önskvärt att SSK hade redovisat mera utförligt vad dess övriga förslag till förändringar innebär för den framtida skolledarrollen.

Länskolnämnden i Östergötlands län säger att innehållet i förslaget kan komma att leda till en utökning av personal vid de centrala skolkanslierna. Liknande synpunkter förs fram av *Mjölby, Halmstads, Götene, Hällefors* och *Bollnäs kommuner, länskolnämnden och länsstyrelsen i Gävleborgs län*.

Ängelholms kommun, Älvsborgs läns landsting och statskontrollkommittén m.fl. anser att kommunerna bör ha ansvaret för fortbildning av all skolpersonal. *Eksjö kommun* delar utredningens syn i fråga om ansvarsfördelningen för fortbildning, men vill betona vikten av att staten svarar för allmänna riktlinjer, samordning, rådgivning och service vid fortbildningens uppläggning.

Länsskolnämnden i Värmlands län menar att en följd av förändringarna mot ett ökat kommunalt ansvar blir att kommuner och landsting själva måste planera fortbildningen av all skolans personal. Eftersom detta ställer krav på kvalificerad personal som ansvarar för fortbildningen, bör landstinget självfallet samordna denna verksamhet med den fortbildningsverksamhet som har byggts upp för övriga anställda inom landstinget, framför allt för vårdpersonalen.

Kramfors kommun påpekar att det är viktigt främst för de mindre kommunerna, att SÖ:s och länsskolnämndernas uppgift i ansvar för hittillsvarande fortbildningsverksamhet består. Bl. a. de s. k. udda lärargrupperna måste få sin fortbildning, vilket de mindre kommunerna inte kan klara ensamma. Länsskolnämnderna m. fl. har i stort klarat den uppgiften bra. Dessutom behövs också ett organ för samordning av fortbildningen inom länet. Fortbildningen får därigenom också en koppling till länsskolnämnden som pedagogiskt resurscentrum.

SÖ och länsskolnämnden i Värmlands län avstår från att föra fram närmare synpunkter på fortbildningsfrågorna i avvaktan på LUT 74:s betänkande.

Krav på ökade resurser, personella och ekonomiska, förs fram av de allra flesta remissinstanserna.

SÖ understryker att sådana uttalanden som fäster uppmärksamheten på åtgärder för ökat kommunalt ansvarstagande också i vissa hänseenden medför ökade kostnader i kommunerna. Det är synnerligen angeläget att kommande delegeringsåtgärder beslutas i full insikt om kostnadseffekter och med klara lösningar av var kostnadsansvaret skall ligga.

Svenska kommunförbundet framhåller att den kommunala skolförvaltningen uppvisar olikheter i sina förutsättningar att ta emot nya arbetsuppgifter, kvalitativt och kvantitativt. Ett ökat behov av personal, utbildning och fortbildning kommer att uppstå. Den ökning av resursbehovet, som måste anses ofrånkomlig, bör dock hållas inom en rimlig nivå om utvecklingen sker stegvis och efter en genomtänkt plan. Decentraliseringen från statliga myndigheter måste därför samordnas med den kommunala resursplaneringen. Därigenom ges möjlighet till viss begränsning av kostnaderna. En överföring av frigjorda statliga resurser till kommunerna måste dessutom förutsättas, om oförändrad kostnadsfördelning skall vidmakthållas.

Länsskolnämnden och länsstyrelsen i Norrbottens län samt Filipstads kommun anser att det ankommer på det fortsatta utredningsarbetet att närmare analysera i vilken omfattning kommunernas kostnader kan beräk-

nas öka och i vilken utsträckning den kommunala förvaltningsapparaten påverkas av de reformer som betänkandet förordar.

SSK föreslår att bestämmelserna i skolförordningen om rektorer och studierektorer i vad avser grundskolan bör utgå. Det är dock praktiskt att i skolförordningen ange att det är skolledningen som skall fatta beslut av viss art och också svara för den dagliga ledningen. Några bestämmelser om antalet rektorer som kommunen får eller skall ha behövs inte.

Förslaget tillstyrks av *SPN, länskolnämnderna i Uppsala, Jönköpings, Gotlands, Värmlands och Örebro län, Östergötlands och Älvsborgs läns landsting, Stockholms, Häbo, Kristianstads, Sjöbo och Kiruna kommuner samt länsstyrelsen i Jämtlands län.*

Länskolnämnden i Göteborgs och Bohus län anser att ett ökat kommunalt ansvar även i fråga om skolledningen i grundskolan är en naturlig utveckling. Redan nu är friheten att använda skolledaresursen större än vad som framgår av utredningen. Nämnden vill dock förorda en viss reglering av antalet skolledare, i varje fall under en övergångsperiod. Nämnden känner nämligen en viss oro för att skolan skulle komma att få svårt att hävda sitt behov av en skolledning av viss storlek, om en sådan fråga skall prövas vid en fri jämförelse med övriga kommunala organ.

SAF anser att en decentralisering också bör innebära större frihet för kommunerna att själva i stora drag avgöra skolorganisationen. Det förutsätter – vad föreningen förstår – att nuvarande poängberäkningssystem med åtföljande arbetsområdesindelning avskaffas och att skolorganisationen byggs upp på andra grunder. Erfarenheter från utvecklingen i näringslivet kan här ge vägledning. Skolorganisationen bör byggas upp med relativt små enheter med stor självständighet och med eget resultatansvar.

Förslaget avstyrks av *länskolnämnden i Älvsborgs och Gävleborgs län, Falu skolstyrelse, länsstyrelsen i Gävleborgs län, Vaggeryds samt Olofstöms och Sollefteå kommuner.*

Länskolnämnden i Älvsborgs län påtalar tendensen att placera skollärdartjänster vid den centrala skolförvaltningen i kommunen i stället för att åstadkomma mindre rektorsområden med bättre kontakt mellan skolledare och personal – elever – föräldrar. Denna centraliseringstendens bör motverkas genom bestämmelser och genom länskolnämndens tillsyn.

Länskolnämnden och länsstyrelsen i Gävleborgs län framhåller att rektorerna har nyckelposter för ett väl fungerande skolväsende. Stora differenser mellan kommunerna i fråga om "rektorstäthet" skulle sannolikt innebära avsevärd risk för att kravet på en mellan kommunerna likvärdig utbildningsstandard skulle eftersättas. Enligt nämndens mening bör kommunerna visserligen ha en viss frihet att besluta om antalet rektorstjänster liksom om antalet tjänster för biträdande skolledare men denna frihet måste gälla inom ramar fastställda genom statliga, centralt utfärdade föreskrifter.

Sollefteå kommun anser att några konkreta fördelar med att låta kommunerna själva ta hand om organisationen av skolledningsfunktionen i kommunen inte finns. Den nuvarande organisationen fungerar tillfredsställande och bidrar aktivt till att de uppsatta utbildningspolitiska målen hålls samtidigt som ett fortlöpande förnyelsearbete mycket väl kan drivas inom de ramar som statsmakterna dragit upp.

7 Statlig skoladministration

SSK föreslår att den statliga skoladministrationen främst skall utveckla skolan och förmedla erfarenheter. Den skall arbeta stödjande och stimulerande. Den styrande och kontrollerande uppgiften tonas ned. En av de viktigaste uppgifterna blir att se till att principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard upprätthålls.

De flesta remissinstanser delar utredningens syn på denna nya inriktning och förändrade arbetssätt för den statliga skoladministrationen.

Tidaholms kommun framhåller att om utredningens förslag till alla delar genomförs, måste det ha till följd, att de centrala och regionala skolinstanserna avlastas en del organisations- och tillsynsarbete och kan ägna sig åt en rådgivnings- och utvecklingsfunktion. Denna serviceinriktning blir i hög grad nödvändig om mindre kommuner utan större personella resurser för lokalt utvecklingsarbete skall kunna realisera utbildningspolitiska mål.

Bolnäs kommun anser att centrala myndigheter bör effektivare än hittills ge information i skolfrågor till allmänheten. Länskolnämnderna bör stå kommunerna till tjänst med råd och information.

Några remissinstanser anser att den statliga skoladministrationen bör ha kvar viss myndighetsutövning och tillsyn. *Länsskolnämnden i Kronobergs län* betonar att det med nödvändighet måste kvarligga såväl administrativa som myndighetsutövande funktioner på den statliga skoladministrationen. Även insatser av tillsynskaraktär kommer att vara erforderliga. *Länsskolnämnden och länsstyrelsen i Gävleborgs län* menar att utvecklingen mot en mer rådgivande verksamhet inte bör leda därtill, att staten avhänder sig befogenhet att ingripa, om skolväsendet i någon del av landet eftersätts så att kravet på enhetligt skolsystem och likvärdig utbildningsstandard inte tillgodoses. De statliga myndigheterna bör även framdeles ha en klart utsagd tillsynsfunktion. Liknande synpunkter framförs av *Ängelholms och Sollefteå kommuner*.

När det gäller utredningens förslag om den framtida fortbildningen och dess organisation har bl. a. några remissinstanser ställt sig tveksamma till utredningens synpunkter. *Länsskolnämnden i Hallands län* vill med hänsyn bl. a. till fortbildningspersonalens behov av direkt personkontakt med skolpersonalen avvisa varje eventuell tanke på en central styrning av lärarfortbildningen. Nämnden avvisar också tanken på andra statliga regionala organisationer för fortbildning än länskolnämnderna.

Länsskolnämnden i Kopparbergs län anser att det är nog viktigt att "en särskild statlig fortbildningsorganisation" finns om man med organisation menar funktion. Nämnden menar att termen fortbildning i dag täcker ett delvis annat innehåll än det ursprungliga som till sin natur var övervägande ämnesinriktat. Dagens fortbildning kan beskrivas som ett delvis stadie- och ämnesinriktat men huvudsakligen övergripande utvecklingsarbete vilket är – och av de berörda uppfattas som – en uppgift för alla anställda vid länsskolnämnden. Det är därför omotiverat och för samarbetet inom nämnden störande att specialdestinera pengar till ett särskilt fortbildningsanslag. Detta, liksom nämndens övriga anslag, bör sammanföras till ett ramanslag inom vilket de olika nämnderna kan prioritera sina insatser, var och en mot sin speciella bakgrund. Som en konsekvens av här fört resonemang bör naturligtvis också ändra specifika utbildningsorgan inom den statliga skoladministrationen omstruktureras.

Länsskolnämnden i Skaraborgs län anför att med den kännedom länsskolnämnderna har om den trängda ekonomi många kommuner brottas med, synes det helt naturligt att ett avsevärt statligt tillskott av resurser erfordras för vissa typer av verksamhet. Detta gäller bl. a. lärarfortbildningen. Anslag till verksamhet av detta slag torde vara de som i första hand drabbas, då det gäller att skära ned kommunala kostnader.

Länsskolnämnden och länsstyrelsen i Jämtlands län säger att bl. a. personalfortbildning bör vara kommunal under statlig påverkan, och att staten bör ta det ekonomiska ansvaret, vilket bäst sker genom samverkan i länet mellan kommun och stat genom länsskolnämnden. De sex fortbildningsavdelningarna under SÖ bör kunna avvecklas och deras uppgifter fördelas på länsskolnämnderna, högskolan och SÖ. Frigjorda resurser bör i huvudsak gå till länsskolnämnderna och kommunerna. SÖ:s uppgifter och service för skolutveckling och personalfortbildning bör ses över.

SSK förordar att frågan om elevernas rättsäkerhet bör utredas i särskild ordning. Detta förslag tillstyrks av *länsskolnämnderna i Gotlands och Göteborgs och Bohus län, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund och RHS*. Förslaget om ett särskilt juridiskt organ biträds inte av *länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län* som menar att den sakkunskap i bl. a. juridiska skolfrågor som redan finns i nämnderna bör kunna utnyttjas.

SSK har inte närmare prövat ansvarsfördelningen mellan kommun och stat avseende byggnadsfrågorna. Några remissinstanser har ändå lämnat vissa synpunkter på denna fråga.

Nässjö kommun menar att SÖ:s service när det gäller skolbyggnadsfrågor, upplevs som mycket angelägen. Även här har arbetet fått en alltmer rådgivande karaktär. Det skulle vara svårt att utforma en skolanläggning i kommunen utan hjälp av SÖ:s råd och anvisningar speciellt med tanke på alla de krav som ställs från olika grupper och kommunens knappa ekonomiska möjligheter. *Länsskolnämnden och länsstyrelsen i Jämtlands län*

anser att projektering etc. av de kommunala skolorna skulle kunna ske enligt samma arbetsgång som för övrigt kommunalt byggande.

De flesta remissinstanserna har ställt sig positiva till den statliga skoladministrationens funktion.

SÖ anför att det på skilda ställen i betänkandet förekommer uttalanden om service från den centrala skolmyndighetens sida som antyder ett slags idealbild av att, om en kommun bara önskar service på ett visst område, så skall myndigheten självfallet ge sådan och det är alltså underförstått att centralmyndigheten har resurser för detta (kvantitativt, kvalitativt och tidsmässigt). Det är enligt *SÖ*:s mening angeläget att man vid kommande ställningstaganden och resursavvägningar skapar betydligt större klarhet härvidlag. Man behöver bl. a. ta ställning till om utpräglade serviceuppgifter – där staten inte har något intresse av styrande, tolkande eller utvärderande art – i princip och på sikt bör ligga på statlig myndighet eller tillhandahållas genom samverkan kommunerna emellan, dvs. genom Kommunförbundet eller förbundet närstående organ.

RRV finner med tillfredsställelse att utredningen inte anser att *SÖ* skall vara passiv visavi den lokala planeringen, resursanvändningen och utvärderingen. *RRV* ställer sig tveksamt till om decentraliseringen i sig ökar möjligheterna att styra resurser till fördel för missgynnade elever. *RRV* menar vidare att *SÖ*:s roll och uppgifter när det gäller att vaka över skolans enhetlighet och likvärdiga utbildningsstandard bör preciseras. Särskilt är det viktigt att klargöra vad *SÖ* kan och bör göra, om *SÖ* i sin utvärdering av skolsystemet finner att enhetlighet och likvärdig standard *inte* tillgodoses.

Landskrona kommun vill starkt understryka kravet på att framför allt *SÖ* omorganiseras, varvid möjligheten att överföra därigenom lösgjorda resurser till kommunerna särskilt bör uppmärksammas.

SFS framhåller att när det gäller ytterligare decentraliseringar kan det vara av värde att avvakta utvärderingen av decentraliseringen inom *UHÄ*:s verksamhetsområde innan man tar steg i samma riktning inom *SÖ*:s område.

Karlshamns kommun anser det positivt att *SÖ* skall svara för utformningen av behörighets- och befordringsregler samt utgöra besvärinstans i personalfrågor.

Länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län menar i stället att utredningen konstaterar – närmast i förbigående – att *SÖ* kommer att utgöra statlig besvärinstans i personalfrågor. Det framgår ej om *SÖ* föreslås överta nämndens eller regeringens nuvarande funktion i besvärärenden. Om det förstnämnda fallet avses, vill nämnden, med hänvisning till den juridiska expertis som finns hos nämnderna, såväl bland tjänstemännen som bland ledamöterna, och med tanke på den centralisering som förslaget skulle innebära motsätta sig detta. Nämnden kan ej se någon anledning till att vare sig personal- eller elevbesvär skall föras högre upp än till regional nivå.

Luleå kommun anser att SÖ:s uppgifter kan begränsas. SÖ:s tillståndsgivande i organisationsfrågor bör också kunna begränsas, liksom tillsättningsbesluten. Endast överklagningsärenden bör gå till SÖ och då för avgörande. Kommunen ifrågasätter om besvärärenden i tjänstetillsättningar skall behöva föras upp i regeringen för slutligt avgörande.

SSK har lämnat olika förslag till SÖ:s styrelses sammansättning.

Mjölby kommun anser att SÖ:s sammansättning bör utformas så att representationen för allmänna intressen garanteras. Kommunen anser att man ger SÖ:s styrelse ett partipolitiskt inslag så långt att styrelsen erhåller politisk majoritet och därmed politiskt ansvar. Även *Moderata ungdomsförbundet* anser att SÖ skall ha en rent partipolitisk styrelse. Till sådana styrelser kan kopplas beredande nämnder i vilka ingår representanter för specialintressen eller allmänintressen. På detta sätt undviks att beslutsfattare med politiskt ansvar sammanblandas med beslutsfattare som inte behöver ta politiskt ansvar. Väljarnas möjligheter att utrona det politiska ansvaret minskar vid en sådan sammanblandning.

Länsskolnämnden i Älvsborgs län anser att en utgångspunkt bör vara att öka de allmänna intressena i SÖ:s styrelse. Detta kan ske genom att såväl parlamentariskt valda representanter som representanter för intresseorganisationerna ingår i styrelsen.

Liknande synpunkter framförs av *Värnamo* och *Gullspångs kommuner* och *Älvsborgs läns landsting*. *Karlshamns kommun* anser det positivt att SÖ:s styrelse får en bredare intresserepresentation bl. a. genom att beredande nämnder knyts till styrelsen.

Länsskolnämnden i Koppurbergs län anför att vad gäller partsintressen och andra allmänna intressen har nämnden den principiella uppfattningen att dessa bör utöva inflytande på annat sätt än genom verksamhetsstyrelsen. För arbetsmarknadens parter borde det inom en representativ demokrati vara riktigare att förbehålla sig rätten att förhandlingsvägen hävda strikt fackliga intressen. Däremot bör det vara naturligt att såväl dessa parter som kommunförbunden och vissa intresseorganisationer bereds plats i icke-parlamentariska informations- och rådgivningsorgan liksom i beredande nämnder. Denna kontakt med allmänintressena bör avse att ge styrelsen ett i samhället väl förankrat beslutsunderlag.

SSK föreslår att länsskolnämnderna utvecklas till att bli regionala pedagogiska resurscentra med uppgiften att stimulera, stödja och ge råd till de enskilda kommunerna. En annan viktig uppgift blir att i samarbete med kommunerna ansvara för löpande utvärdering av skolans verksamhet. Flertalet remissinstanser är positiva till förslaget.

Länsskolnämnden i Kronobergs län påpekar att i fråga om den regionala organisationen en ansvarsförändring mot ökat kommunalt inflytande förändrar länsskolnämndernas uppgifter. Detta gäller i viss utsträckning. Erfarenheterna visar emellertid, att decentralisering av beslut ökar beho-

vet av service och rådgivning från nämnderna. Den föreslagna tyngdpunktsförändringen i nämndernas arbete från organisatoriskt arbete mot pedagogiska uppgifter är ej längre någon nyhet. Denna förändring har pågått under den tid utredningen arbetat och fortgår.

Ljungby kommun anser att länskolnämndernas nuvarande myndighetsutövning i princip inte bör ifrågasättas. Att skilja den regionala pedagogiska funktionen från dito planeringsansvar och nuvarande myndighetsutövning synes dock knappast möjligt. Liknande synpunkter framförs av *Markaryds kommun* och *länskolnämnderna i Blekinge, Hallands, Älvsborgs och Västernorrlands län*.

Östergötlands läns landsting anser att länskolnämnderna bör få i uppdrag att fördela elevplatserna inom gymnasieskolan på primärkommunala gymnasierregioner. För den landstingskommunala gymnasieskolan bör antalet elevplatser tilldelas landstingen som själva får fördela dem på skolenheter.

Nybro skolstyrelse framhåller att statlig beslutanderätt och andra statliga arbetsuppgifter, som ej kan överföras på kommunerna i görligaste mån överförs från SÖ till länskolnämnderna. De regionala organen har nämligen nära kontakt med skolstyrelserna och känner väl till förhållandena i kommunerna. Liknande synpunkter framförs av *länskolnämnden i Kalmar län*.

Håbo och Uppsala kommuner anser att om decentraliseringen av beslutsrätten skall bli effektiv måste den ske direkt från staten till kommunerna utan medverkan av regionala, statliga organ.

Länsstyrelsen i Östergötlands län understryker vikten av att länskolnämndernas framtida organisation och resurstilldelning blir sådan att de på ett aktivt sätt kan delta i arbetet med länsplaneringen och tillsammans med länsstyrelsen åstadkomma program för utbildningssektorn i den långsiktiga planeringen. Liknande synpunkter har *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*.

SSK föreslår att länskolnämnderna bör ha en parlamentarisk ledning. Detta tillstyrks av *Stockholms kommun, länskolnämnderna i Kronobergs, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Västernorrlands och Jämtlands län, länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Svenska kommunförbundet m.fl.*

Sammanfattning av skoladministrativa kommitténs förslag

1 Kommitténs uppgifter och arbete

Skoladministrativa kommitténs (SAK) 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 länskolnämnderna. 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. Kommittén har också prövat förutsättningarna att decentralisera ytterligare ansvar och befogenheter till kommunerna. För varje område har kommittén 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 direktiven utfärdats beslöt emellertid SÖ att den interna översynen skulle vila t.v. 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 länskolnämnderna.

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.

2 Decentralisering och skoladministration

2.1 Decentraliseringssträvanden

Decentralisering leder till en förändrad syn på fördelning av ansvar och arbete mellan olika myndighetsnivåer. De centrala organen får mera ren-

odlade 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 kommittén att kommunernas och landstingens förmåga att ta på sig ökade samhällsuppgifter förbättrats under de senaste årtiondena. Kommunerna är dock alltför 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 kommitténs 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.

2.2. 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 kommitténs 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.

2.3 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 kommitténs mening ges formen av lokala och regionala försök, som länskolnämnder 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 *arbetsätt* 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. Kommittén 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. Kommittén 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. Kommittén anser att det på dessa områden finns möjligheter till fortsatt decentralisering av ansvar och befogenheter till kommunerna.

2.4 Den statliga skoladministrationens roll, arbetsätt 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 att 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 länskolnämnderna. 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.

Kommittén förordar en *aktiv tillsyn*, som innebär att tyngdpunkten i tillsynsarbetet läggs på ledning och utveckling bl. a. genom utbyte av erfarenheter och informationer. Kommittén konstaterar härvid att ansvarutkrävandet 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. Kommittén 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.

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

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

- information 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.

3 Skoladministrationens nuvarande organisation

3.1 Skolöverstyrelsen

3.1.1 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 hör

Länsskolnämnderna

Fortbildningsavdelningarna

Det obligatoriska skolväsendet:

grundskola, utlandsskolor, sameskolor och specialskolor

Särskolor

Gymnasiala skolor:

gymnasieskola, riksinternatskolor, trädgårdsskolan i Norrköping, Bergsskolan Filipstad, vissa privatskolor, enskilda yrkesskolor och lärlingsutbildning hos hantverksmästare

Kommunal högskoleutbildning

Vuxenutbildning:

statens skolor för vuxna, kommunal vuxenutbildning, grundutbildning för vuxna, arbetsmarknadsutbildning (AMU), folkhögskolor, studieför-

bundens studiecirkelverksamhet, löntagarorganisationernas centrala kursverksamhet och undervisning för invandrare i svenska språket

Pedagogiskt utvecklingsarbete inom skolväsendet

Fortbildning

Bidragsgivning till:

vissa organisationer såsom elev- och föräldraorganisationer, kontakt-
tolkutbildning, avlönande av föreståndare vid elevhem och gymnasie-
skolor, handikappades kulturella verksamhet, Centralförbundet för al-
kohol- och narkotikaupplysning (CAN)¹ och internationellt kulturellt
samarbete.

3.1.2 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. 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 revisionskon-

¹ 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.

tor. 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 följande organisationsplan.

3.1.2.1 Arbetsfördelning

Undervisningsavdelningen för skolan (S)

Byrå S 1 svarar för undervisningsfrågor avseende grundskolan, same-skolan, 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.

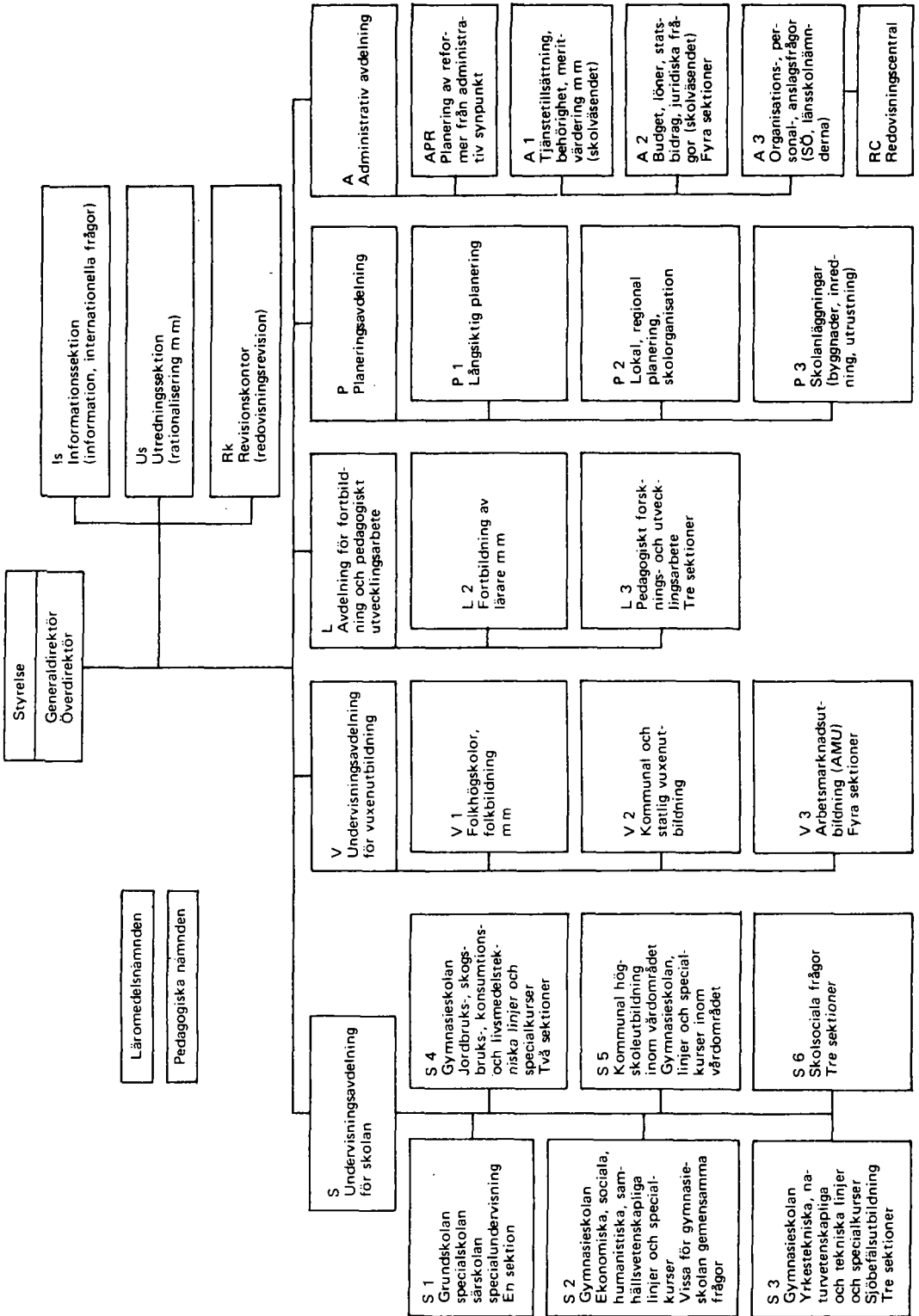
Byrå S 3 svarar för undervisningsfrågor inom gymnasieskolans naturvetenskapliga och tekniska utbildningsvägar liksom inom utbildningsvägar för bygg- och anläggningsteknik, el- och teleteknik, fordonsteknik, processteknik, träteknik, verkstadsteknik och beklädnadsteknik. Till byrån hör även enskilda skolor 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 inkl. 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 samt för revision av statsbidrag inom SÖ:s område enligt bestämmelser som fastställs av regeringen och RRV.

3.1.2.2 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.

3.1.2.3 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 iakttagas 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.

3.1.2.4 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 förtroenhet med arbetsmarknadsfrågor.

- en representera universitets- och högskoleväsendets avnämningens intressen.

- en företräda arbetsgivar- och avnämningens intressena inom industri och hantverk,

- en företräda arbetsgivar- och avnämningens intressena inom handel och kontorsverksamhet,

- en utses bland företrädare för arbetsgivar- och avnämningens intressena 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.

3.1.2.5 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. Där i 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.

3.1.2.6 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).

3.2 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.

3.2.1 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 ledamöt 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 företråda 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 länskolnämnd 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 länskolinspektör och chef för nämndens kansli. I Norrbottens län är en av skolinspektörerna tillika sameskolinspektör.

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

Vid varje länskolnämnd finns en tjänst som avdelningsdirektör/byrådirektör utom vid länskolnämnden i Stockholms län, som har två tjänster, en avdelningsdirektör och en byrådirektör. Härutöver finns vid varje nämnd en fortbildningsledare och en länskolpskykolog. 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 länskolnämnder är också knutna andra konsulenttjänster, t. ex. för handikappfrågor.

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

Försöksverksamheten bedrivs med regional samordning av kontakterna mellan skola och arbetsliv – regionala planeringsråd.

3.2.2 Verksamhetsområde

Länskolnämnden har insende 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 insende över specialskolor, statsunderstödda privatskolor, sjöbefälsskolor, sådana av enskilda med statsbidrag anordnade yrkesskolor som står under SÖ:s insende samt andra skolor, i den mån regeringen så beslutar. Länskolnämnden har också insende över kommunal och statlig vuxenutbildning, dock ej AMU. Nämnden fullgör även vissa uppgifter i fråga om kommunal högskoleutbildning. I fråga om särskolan har länskolnämnden insende över den verksamhet som SÖ har högsta tillsynen över.

3.2.3 Arbetsuppgifter och verksamhetsformer

Enligt länskolnämndsinstruktionen åligger det nämnden 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 länskolnämnden genom bestämmelser i skolförordningen och jämförliga förordningar samt i statsbidragsförfattningar ålagts ett stort antal konkreta arbetsuppgifter.

Av de ärenden som länskolnämnderna 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.

3.3 Fortbildningsavdelningarna

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

Efter riksdagsbeslut kom de fem fortbildningsinstituterna 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 t. v. formellt till länskolnämnderna 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. Fr. o. m. 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.

4 Skolutveckling

Med utgångspunkt i en beskrivning av nuvarande förhållanden skisserar kommittén den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter när det gäller skolans utveckling. Kommitténs 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. Kommittén har också tagit hänsyn till att många frågor som berör skolans utveckling f. n. ses över av andra utredningar.

4.1 FoU-arbete

FoU-arbetet utgör ett betydelsefullt medel för skolans utveckling och förändring. Det skall därvid också stödja det dagliga skolarbetet. Kommittén anser att det centrala ansvaret för FoU-arbetet inom skolsektorn liksom hittills bör ävila SÖ. Länskolnämnderna 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.

4.2 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. Kommittén har inte funnit någon anledning att ompröva det ansvar SÖ redan nu har när det gäller utvärderingen av utbildningsverksamheten.

Den *centrala utvärderingen* bör enligt kommitténs 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 kommitténs uppfattning bör SÖ dock även fortsättningsvis ha ett centralt ansvar i detta avseende.

4.3 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. Kommittén 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 impulsivt 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 kommitténs mening vara möjligt att nå en bättre anknytning till behov och intressen genom att inom givna *resurs- och timplaner* decentralisera delar av tim- och kursplanearbetet.

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

<i>Mål och riktlinjer:</i>	<i>statligt ansvar</i>
<i>Timplaner:</i>	<i>statligt ansvar</i> för enhetliga timplaner i grundskolan samt på gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser <i>statligt ansvar</i> för ramtimplaner för lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser och korta yrkesinriktade kurser <i>lokalt ansvar</i> för timplaneutformningen inom ramtimplanerna för lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser och korta yrkesinriktade kurser
<i>Kursplaner:</i>	<i>statligt ansvar</i> 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 <i>lokalt ansvar</i> för den intresseanknutna sektorn i grundskolan (den fria sektorn) och för den huvudsakligen lokalt arbetsmarknadsanknutna delen av gymnasieskolan (vissa specialkurser och korta yrkesinriktade kurser)
<i>Arbetsätt:</i>	<i>lokalt ansvar</i> för utformning enligt mål och riktlinjer samt för utformning av arbetsplaner
<i>Organisation och resursfördelning:</i>	<i>lokalt ansvar</i> för utformning inom de ramar och föreskrifter som mål och riktlinjer samt skolförordningen anger.

4.4 Personalutveckling

En utgångspunkt för kommitténs 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 kommitténs 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 kommittén 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 kommitténs mening i huvudsak ligga på länskolnämnderna.

4.5 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 i fråga för produktionsstöd.
- Regionalt och lokalt utvecklingsarbete stimuleras.
- Erfarenheter och resultat sprids till dem som berörs.

4.6 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 länskolnämnderna innebär detta att de måste integreras i övrig verksamhet, framför allt i arbetet med uppföljning och utvärdering av utbildningsverksamheten.

5 Planering

5.1 Övergripande och långsiktig planering

Den övergripande och långsiktiga planeringen är inriktad på att ge underlag för skolpolitiska beslut och åstadkomma en allmän kunskapsupp-

byggnad om skelsektorn och dess utveckling. Kommittén 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 skelsektorn 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 skelsektorn.

5.2 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.

5.3 Dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar

Kommitténs förslag om dimensionering och lokalisering av skolor och utbildningar berör i huvudsak gymnasieskolan. Kommittén har emellertid också velat peka på de problem, som f. n. är förknippade med ett splittrat centralt myndighetsansvar för högskolan. Dessa talar enligt kommitténs mening för att UHÄ bör ha tillsynsansvaret även för *den kommunala högskoleutbildningen*. Kommittén 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 kommittén 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 kommittén 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 långt 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 kommitténs mening för att de årliga besluten om gymnasieskolans organisation bör fattas av länskolnämnderna.

I kommitténs överväganden har emellertid förutsatts att en kommande översyn av planeringssystemet skall resultera i att även kommunernas inflytande över gymnasieskolplaneringen i viss mån tillgodoses. Länskolnämndens beslut om gymnasieskolans organisation i en kommun föreslås av den anledningen få ramkaraktär. Inom den av länskolnämnden 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 kommittén, att länskolnämnden 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.

5.4 Skolbyggnadsfrågor

Kommunerna bör enligt kommitténs 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 kommitténs 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. Kommittén föreslår att utvecklingsarbetet handhas av en särskild utvecklingsgrupp inom SÖ.

Kommittén föreslår 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.

5.5 Stadigvarande undervisningsmateriel

Nuvarande bidragssystem för undervisningsmateriel kräver en väsentlig arbetsinsats på SÖ innan statsbidraget kan fastställas. Kommittén anser att bidragsgivningen i vad avser undervisningsmateriel till olika utbildningar ytterligare bör ses över i syfte att förenkla den administrativa handläggningen. Enligt kommitténs 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 stimulans-effekten men ger en avsevärt förenklad statsbidragshandtering, bör prövas. Man bör också pröva möjligheten att låta länskolnämnderna besluta om statsbidrag för undervisningsmateriel.

6 Administration

6.1 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 skatteutjämningsystemet. 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 kommittén 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 kommittén 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
 - länskolnämnd 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 beskrivna principiella utvecklingslinjerna redovisar kommittén olika långtgående förslag till förändringar och förenklingar inom statsbidragsområdet.

6.2 Personaladministration

Mot bakgrund av en redovisning av nu gällande tillsättningsförfarande när det gäller skolledare och lärare föreslår kommittén, att de tillsättningsbeslut som i dag ligger hos regeringen överförs till SÖ (skoldirektörer och biträdande skoldirektörer). Länskolnämnden 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.

Kommittén föreslår vidare, att besvär i tillsättningsärenden endast skall kunna föras i en instans. Besvär över skolstyrelsens tillsättningsbeslut bör endast kunna föras hos länskolnämnden. Länskolnämndens 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. Kommittén anser att rättssäkerheten inte kommer att eftersättas om förslagen 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.

6.3 Besvär över beslut av skolmyndighet

Mot bakgrund av en beskrivning av nuvarande besvärregler och utvecklingen på besvärsrättens område redovisar kommittén förslag till ändringar när det gäller förvaltningsbesvär på skolområdet. Förslagen 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 besvärspövning i förvaltningsdomstol.
- Nästan alla personalärenden kommer att avtalsregleras och vid överprövning handläggas hos arbetsdomstolen.
- Besvärgången 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 kommitténs uppfattning skall – beträffande skolärenden som skall kunna omprövas i en administrativ besvärsordning – sakkunskap finnas hos länskolnämnder och SÖ. Med utgångspunkt i att det i dessa ärenden i regel är tillräckligt med överprövning i en instans föreslår kommittén därför som huvudregel att länskolnämnden blir enda och slutlig instans för talan mot skolstyrelsebeslut. SÖ föreslås bli enda och slutlig instans beträffande länskolnämndsbeslut. 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.

7 Arbetsmarknadsutbildningen

Kommittén redovisar den nuvarande organisationen samt beslut och utredningar som påverkar 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. Kommittén 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 kommittén vissa riktlinjer, som bör ligga till grund för en kommande översyn av AMU:s organisation.

En bedömning av huvudmannafrågan för AMU bör utgå från statsmaktens beslut och uttalanden i skilda sammanhang om en mer utvecklad samverkan mellan de gymnasiala utbildningarna. SÖ bör därför 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 kommittén några organisationsalternativ som skapar möjligheter till en decentraliserad AMU-verksamhet.

8 Folkbildningen

8.1 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).

8.2 Det fria och frivilliga folkbildningsarbetet

F. n. finns 10 studieförbund som är godkända av SÖ. Dessa har en självständig ekonomisk förvaltning. Förbundens studie- och bildnings-

verksamhet 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.

8.3 Kommitténs överväganden

I vad avser folkhögskolan föreslår kommittén 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.

9 Statlig skoladministration — principer för ny organisation

Kommittén 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 kommittén ingen ändring med undantag för den kommunala högskoleutbildningen, som enligt kommitténs bedömning bör överföras till UHÄ. Inte heller i vad avser länskolnämndernas verksamhetsområde föreslår kommittén någon ändring.

Den ändrade verksamhetsinriktningen för den statliga skoladministrationen 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 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 lätttrölig organisation, som kan anpassas till växlande krav, bör åstadkommas genom att arbetet i ökad utsträckning bedrivs i projektform.

9.1 Skolöverstyrelsen

SÖ måste enligt kommitténs 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
- 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. Kommittén 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 föreslås 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 länskolnämnderna. 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. Kommittén 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 kommittén 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 föreslås 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.

Kommittén 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 sammansättning: 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 kommitténs mening läggas till grund för sammansättningen av SÖ:s verksstyrelse. Kommittén 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 företrädade i SÖ:s ledning.

Kommittén 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. Kommittén har bl. a. av detta skäl och med beaktande av kommitténs 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.

9.2 Länsskolnämnderna

Länsskolnämnderna 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 förslaget bör kunna lösas utan formaliserade organisatoriska arrangemang.

Den inriktning av den statliga skoladministrationens uppgifter när det gäller fortbildning av skolväsendets personal, som kommittén 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.

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

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. Kommittén 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 kommittén att en lekmananämnd även fortsättningsvis skall stå i ledningen för det statliga regionala utbildningsorganet. Kommittén förordar inte någon ändring i den nuvarande sammansättningen av länsskolnämnden. Med hänsyn till att nämnden har kvalificerade pedagogiska utvecklingsuppgifter föreslår kommittén emellertid en föreskrift om att den ledamot, som utses av SÖ, bör ha kunskap om och erfarenhet av pedagogiskt utvecklingsarbete.

9.3 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.

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 kommitténs bedömning av vilket ansvar och vilka arbetsuppgifter som bör åvila den statliga skoladministrationen när det gäller utbildning av skolväsendets personal. Kommittén 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, länskolnämnden.

Kommitténs 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 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.

10 Genomförande

10.1 Personalfrågor

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

Ett genomförande av förslagen 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. Förslagen 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 kommittén förordat kräver tillgång till personal med kvalificerad pedagogisk kompetens och bred erfarenhet inom utvecklingsarbete och utvärde-

ring. 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 kommitténs 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 länskolnämnderna 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. Kommittén 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 tyngpunktsförskjutning 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.

10.2 Det fortsatta översynsarbetet

Kommittén förutsätter att betänkandet efter sedvanlig remissbehandling kommer att läggas till grund för en proposition till riksdagen under hösten 1980 med förslag till riktlinjer för utformning 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 länskolnämndernas organisation. Organisationskommittén 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 länskolnämnderna avseende budgetåret 1982/83. Som grund för beräkningen av medelsbehovet bör organisationskom-

mittén 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 länskolnämndernas övergång till en förändrad organisation. Arbetet bör ske i samverkan med SÖ och länskolnämnderna 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.

10.3 Kostnader

De förslag som redovisats och som gäller decentralisering av ansvar och befogenheter i olika utbildningsfrågor från stat till kommun får enligt kommitténs uppfattning inga omedelbara effekter på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

11 Summering

Kommitténs 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 grundskolans samt gymnasieskolans linjer och kompetensgivande specialkurser. Det bör i övrigt inriktas på att fortlöpande ut-

veckla 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 genomförandansvar. Staten behöver fortfarande kunna besluta att vissa utbildningar skall genomföras. SÖ svarar för långsiktig planering, utveckling och utvärdering. Länskolnämnderna 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.

Bilaga 4

Sammanställning av remissyttranden över SAK:s betänkande (SOU 1980: 5) Förenklad skoladministration – principer för ny organisation

1 Allmänna synpunkter

De remissinstanser, som – vid sidan av sina bedömningar av SAK:s olika delförslag – framför principiella synpunkter, synes vara eniga om nödvändigheten av att den statliga skoladministrationen ses över och framhåller att tiden nu är mogen för att övergå från principiella ställningstaganden till praktiskt organisationsarbete. Några remissinstanser anser att SAK borde gått längre i fråga om praktiska lösningar medan andra anser det lämpligt att först fastlägga principerna och därefter övergå till ett mera konkret och detaljerat organisationsarbete.

SAK:s principer för ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå accepteras i huvudsak av de flesta remissinstanserna. Några instanser, bl. a. *LO*, *SÖ* och *länskolnämnden i Älvsborgs län*, efterlyser fler och mer djupgående analyser och menar att det är svårt att, innan sådana analyser föreligger, ta ställning till vissa av SAK:s förslag. Flertalet remissinstanser anser att SAK borde ha gjort mer utförliga kostnadsberäkningar främst när det gäller kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Risken för att kostnader kommer att övervältras från staten till kommunerna påtalas. *Karlstads kommun* menar att SAK:s betänkande inte bör läggas till grund för några förändringar förrän sådana kostnadsanalyser gjorts. Några instanser saknar också analyser och kritik över nu rådande förhållanden. *Stockholms kommun* anser SAK:s förslag mindre väl ägnade att ligga till grund för en förändring av skoladministrationen.

Svenska kommunförbundet liksom många kommuner och landsting beklagar att SAK på grund av sina direktiv inte kunnat gå in på möjligheterna att ytterligare förstärka det kommunala inflytandet på skolområdet i riktning mot ett kommunalt driftansvar. *Örebro kommun* påtalar att SAK alltför litet beaktat utvecklingen på det kommunaldemokratiska området. En mer samordnad lokal handläggning av social-, fritids-, kultur- och skolfrågor försvåras till följd av uppdelningen mellan kommunalt och statligt ansvar för skolektorn. *Malmö*, *Solna*, *Trollhättans*, *Borlänge*, *Östersunds* och *Kiruna kommuner* samt *Sveriges skoladministrativa förening* menar att eftersom den kommunala skoladministrationen lämnats utanför saknas helhetsbilden.

Konsekvenserna för den kommunala skoladministrationen såväl resurs- som kunskapsmässigt borde således ha redovisats och beaktats.

TCO påtalar att SAK inte behandlat former för att säkerställa personalinflytande på skolverksamheten i sin helhet liksom på frågor som gäller

arbetsmiljön i skolan. AMS, LO, TCO, SACO/SR m. fl. anser att SAK inte tillräckligt beaktat samspelet skola-arbetsliv.

Länsstyrelsen i Gotlands län framhåller att kommunerna behöver förordningar o. d., som är stringenta och genomtänkta, även med tanke på landsbygdens problem.

2 Decentralisering och skoladministration

Remissinstanserna accepterar i stort SAK:s decentraliseringsresonemang som väl avvägda. Man delar SAK:s uppfattning om att decentralisering är ett viktigt medel för att åstadkomma ett ökat lokalt ansvarstagande på skolstyrelsenivå och i den enskilda skolan. Man framhåller många fördelar med en decentraliserad skoladministration, bl. a. följande:

- beslutsvägarna blir kortare och därmed även handläggningstiden.
- antalet nivåer minskas vid handläggning av ärenden.
- besluten kan fattas på den nivå där kunskapen är störst.
- när beslut flyttas från SÖ till länskolnämnderna tillvaratas nämndernas goda kännedom om lokala förhållanden och
- elevernas möjligheter att ta ansvar ökar.

Flera remissinstanser framhåller emellertid riskerna med en alltför långt gående decentralisering. Några remissinstanser, bl. a. SÖ, länskolnämnden i Malmöhus län, SACO/SR och Eskilstuna kommun efterlyser mer utförliga analyser av konsekvenserna vid en decentralisering. Hur likvärdighetskravet skall uppehållas och hur den centrala styrningen skall garanteras i ett decentraliserat skolsystem är några frågor som borde ha belysts mer ingående. Länskolnämnden i Kopparbergs län framför åsikten att talet om bristande analyser till en del bottnar i att man inte vill acceptera konsekvenserna av SAK:s arbete.

Exempel på områden där det finns risker med decentralisering återfinns i olika remissyttranden. Bl. a. länskolnämnderna i Kristianstads, Malmöhus och Uppsala län förmodar att SAK överskattat kommunernas ekonomiska möjligheter. Flera kommuner, bl. a. Uppsala, Arvika, Örebro, Lessebo, Gnosjö och Vilhelmina framhåller att decentraliseringen kan medföra ökade kommunala kostnader. Botkyrka kommun menar att decentraliseringen bör kompletteras med olika statsbidrag till ekonomiskt svaga kommuner. Vara kommun liksom Värmlands läns landstingskommun varnar dock för att en kommunal byråkrati kan komma att ersätta den statliga och motverka syftet med decentralisering.

Statens handikappråd, SIL och SIV framhåller att decentralisering inte får medföra försämringar för olika minoritetsgrupper såsom handikappade och invandrare.

Länskolnämnden i Södermanlands län anser att vid decentralisering och därmed ökat lokalt ansvarstagande bör centralt fastställda grundkrav preciseras i skollag och skolförordning.

Svenska kommunförbundet ser de senaste besluten på skolområdet som de första stegen i utvecklingen mot ett fullständigt kommunalt driftansvar. Konsekvenserna av en sådan mer långtgående decentralisering har SAK på grund av sina direktiv dock inte kunnat analysera, vilket beklagas. Även *statskontoret* menar att strävan bör vara att på olika sätt skapa bättre förutsättningar för ett ökat kommunalt driftansvar för skolan.

Linköpings kommun beklagar att direktiven hindrat SAK att dra den slutsatsen att en ökad decentralisering bör leda till ett avskaffande av länskolnämnderna. Liknande tankar förs fram av *Västerås kommun*.

LO efterlyser en helhetsbild av förväntade resultat innan stora ingrepp görs i den statliga skoladministrationen. I sammanhanget påpekar *LO* att SAK inte behandlat elevernas beslutsrätt, skolans samarbete med arbetslivet och SSA-rådets uppgifter. *TCO* anser att decentralisering och ökat personalinflytande måste gå hand i hand.

Vad som bör innefattas i det av SAK lanserade begreppet "aktiv tillsyn" diskuteras av flera remissinstanser. *RRV* anser att det framför allt är kravet på en likvärdig utbildning som motiverar en aktiv statlig tillsyn. *SÖ* har enligt *RRV*:s uppfattning hittills visat en alltför passiv hållning gentemot den lokala nivån när det gäller utvärdering. *Länsskolnämnden i Södermanlands län* ser i länskolnämnderna en viktig resurs för att i samarbete med kommunförbundets länsavdelningar svara för utvärdering och aktiv tillsyn. *Länsskolnämnderna i Kalmar och Kristianstads län* pekar på att länskolnämnderna bör tillförsäkras resurser för att SAK:s tal om aktiv tillsyn skall kunna förverkligas. Några remissinstanser, bl. a. *länsskolnämnden i Västmanlands län* och *TCO*, framhåller att en aktiv tillsyn också måste innefatta möjligheter att korrigera felaktiga lösningar. *RRV* anser att den statliga skoladministrationens ansvar borde ha precisrats ytterligare, t. ex. genom en beskrivning av vilka konkreta aktiviteter *SÖ* skall ägna sig åt samt vilka skyldigheter, befogenheter och sanktionsmöjligheter den statliga skoladministrationen skall ha. *Länsskolnämnden i Skaraborgs län* menar att det bör byggas upp ett effektivt system för inrapportering av iakttagelser och förslag till förändringar. *Komvux-utredningen* framhåller att de förändringar av den statliga skoladministrationen, som SAK förordar, ligger i linje med förhållandena inom kommunal och statlig vuxenutbildning. *Utredningen* konstaterar att en aktiv tillsyn med tyngdpunkten på ledning och utveckling bl. a. genom utbyte av erfarenheter och information kräver sakkunskap på de olika nivåerna inom skoladministrationen, vilket i hög grad gäller *SÖ*.

Länsskolnämnden i Östergötlands län anser att de ökade kraven på stimulans, stöd och rådgivning skapar behov av omskolning av personalen inom den statliga skoladministrationen.

Botkyrka kommun menar att en större flexibilitet inom den statliga skoladministrationen skulle ge bättre resurser för råd och hjälp till kommuner med speciella problem, t. ex. många invandrarelever.

Vara kommun förordar ett centralt ämbetsverk av mindre omfattning än det nuvarande och med ett nytt namn.

3 Skolutveckling

Remissinstanserna accepterar i huvudsak SAK:s förslag att SÖ skall ha det centrala ansvaret för FoU, utvärdering och läroplansarbete. Stor enighet råder också om att kommunerna framgent kommer att få ett allt större ansvar för skolutvecklingen liksom att länskolnämnderna bör få vidgade uppgifter i vad avser skolans utveckling. SÖ framhåller vikten av att staten har resurser för en pedagogisk stödorganisation. SÖ förordar – i anslutning till vad skolforskningskommittén föreslagit – uppbyggande av regionala pedagogiska resurser i de sex högskoleregionerna. För att förstärka sambandet mellan högskolan och skolan när det gäller FoU-arbete och fortbildning anser *länskolnämnden i Östergötlands län* att regionsstyrelsen – med viss ändrad sammansättning – bör få ansvaret för dessa verksamheter. I motsats till dessa förslag framhåller *länskolnämnderna i Stockholms och Kronobergs län* att det vore orimligt att tillskapa ytterligare en regional nivå mellan SÖ och länskolnämnderna.

Beträffande innehållet i FoU-arbetet framhåller RRV att SÖ:s FoU-projekt hittills haft en alltför ensidig pedagogisk inriktning och att inslagen av ekonomi, sociologi och tvärvetenskaplighet behöver öka. CSN efterlyser studieekonomisk forskning. *Kulturrådet* anser att betydelsen av estetiska och kulturella faktorer blivit alltför förbisedd inom den pedagogiska forskningen. *Komvux-utredningen* understryker att SÖ bör se till att vuxenutbildningen får sin berättigade andel av FoU-resurserna. *Länskolnämnderna i Stockholms, Uppsala och Östergötlands län* önskar en mer praktisk inriktning av FoU-projekten så att vardagsproblemen i skolan kan belysas. Enligt *Stockholms kommun* bör resurser avsättas för FoU-arbete inriktat på speciella problem i en storstad.

Beträffande organisationen av FoU-verksamheten framhåller flera remissinstanser, bl. a. *SAMN, komvux-utredningen, elevvårds-kommittén* och *länskolnämnden i Malmöhus län*, att SÖ även fortsättningsvis bör ha det centrala övergripande ansvaret. *Kulturrådet* anser att FoU-ansvaret inom folkbildningsområdet bör överföras till kulturrådet.

Flera remissinstanser har behandlat frågan om länskolnämndernas medverkan i FoU. SÖ finner inte att det finns ekonomiska förutsättningar för att länskolnämnderna skulle få ett vidare ansvar för FoU-arbetet. LO – liksom *Halmstads kommun* – avvisar förslaget att länskolnämnderna skall få ett ökat ansvar för FoU-verksamheten. *Länskolnämnderna i Hallands och Kalmar län* menar att länskolnämndernas ansvar inte får begränsas till centralt initierade projekt. *Länskolnämnderna i Uppsala och Malmöhus län* föreslår att länskolnämnderna får ett ökat ansvar för

de centralt beslutade projekten. Enligt *länskolnämnden i Stockholms län* bör länskolnämnderna aktivt leda och samverka i FoU-projekt. *Linköpings kommun* framhåller att FoU-arbetet måste i hög grad initieras och genomföras på det lokala planet. Enligt *Norrköpings kommun* bör länskolnämnden i samverkan med regionstyrelsen svara för samordningen av FoU-arbetet inom länet.

RRV har funnit att *SÖ*:s utvärdering av skolverksamheten är bristfällig i flera avseenden. *SÖ* bör enligt *RRV* genom central utvärdering, metodutveckling, försöksverksamhet, informationsspridning m. m. på ett mer systematiskt sätt följa skolverksamheten och mer aktivt stödja underliggande nivåer.

Remissinstanserna delar *SAK*:s uppfattning att *SÖ* bör ha ansvaret för provkonstruktionsverksamheten. *SÖ* och *UHÄ* är eniga om att högskoleprovet kan överföras från *SÖ* till *UHÄ* fr. o m. budgetåret 1981/82.

SÖ framhåller att den centrala utvärderingen inte enbart kan bygga på den utvärdering som görs på regional och lokal nivå. En utökad utvärderingsverksamhet kräver enligt *SÖ* nya personella resurser, vilket *SAK* inte beaktat. Enligt *SÖ*:s uppfattning kan länskolnämnderna inte utan betydande resursförstärkningar svara för utvärderingen av gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

SAMN anser att det är väsentligt att utvärderingsverksamheten decentraliseras i största möjliga utsträckning. *Länskolnämnden i Örebro län* föreslår att den större delen av den statliga utvärderingsresursen placeras på länskolnämnderna. *Länskolnämnden i Kalmar län* efterlyser modeller för informationsöverföring av utvärderingsdata från regional och lokal nivå till central nivå. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* samt *länskolnämnderna i Gävleborgs* och *Kristianstads län* framhåller vikten av ett effektivt samarbete mellan *SÖ* och länskolnämnderna i fråga om utvärdering. *Halmstads kommun* karakteriserar emellertid länskolnämndens utvärdering som en statlig inblandning i en kommunal verksamhet.

Den avvägning av ansvaret för läroplansarbetet som *SAK* föreslagit accepteras allmänt. *SÖ* betonar dock att möjligheterna att decentralisera delar av gymnasieskolans tim- och kursplanarbete är begränsade. Att, som *SAK* föreslår, överföra delar av läroplansarbetet till länskolnämnderna kräver enligt *SÖ* ytterligare överväganden. *SÖ* pekar på att när utrymmet för lokala beslut om kursinnehållet ökar, såsom skett i Lgr 80, krävs utförliga preciseringar i mål och huvudmoment. *SÖ* anser att *SAK* har en alltför schablonmässig syn på läroplanerna för kommunal vuxenutbildning. En diskussion om samverkan mellan olika utbildningsformer kräver enligt *SÖ* en analys av den kommunala vuxenutbildningens särart. *Komvuxutredningen* menar att *SÖ* bör bedöma vilka konsekvenser som ungdomsskolans läroplansarbete får för den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen anser att resurserna för läroplansarbetet för de yrkesinriktade kurserna behöver förstärkas.

Länsskolnämnden i Uppsala län pekar på att länsskolnämnderna har möjlighet att lämna underlag till SÖ:s läroplansarbete. *Länsskolnämnden i Kronobergs län* betonar att det måste förekomma en dialog mellan skoladministrationens olika nivåer i läroplansarbetet.

Kommunförbundet understryker vikten av en central ledning av läroplansarbetet, i vilket utöver pedagogiska-metodiska frågor även bör ingå frågor om läromedel, lokaler, utrustning m. m. *IRF* påpekar att läroplansarbetet berör alla i samhället. Vid sidan av arbetsmarknadens parter bör även företagargrupper av den typ LRF utgöra del i läroplansarbetet. *Värmlands läns landstingskommun*, *Halmstads kommun* och *skolstyrelsen i Kalmar* framhåller att även yrkesråd och SSA-råd bör delta i det lokala arbetet med timplaner o. d.

När det gäller personalutveckling delar SÖ SAK:s uppfattning att det behövs en ökad samordning av befintliga resurser för fortbildning av skolpersonal och att kommunerna bör ha planerings- och genomförandansvaret för fortbildningen av all skolpersonal. Vissa statliga resurser för fortbildning bör kunna regionaliseras och anknytas till högskolan, anser SÖ. Däremot finner SÖ det olämpligt att fördela de statliga utbildningsresurserna på så många enheter som länsskolnämnderna.

Kulturrådet understryker det värdefulla i att fortbildningen av skolpersonalen kan ske tillsammans med annan personal, t. ex. vid bibliotek och museer.

SAK:s förslag att kommunerna bör få planerings- och genomförandansvaret för personalutvecklingen för all skolpersonal tillstyrks allmänt. *Stockholms, Järfälla, Solna* och *Trollhättans kommuner* anser dock att ett utökat ansvar kräver tilldelning av ytterligare resurser. Några remissinstanser, bl. a. *länsskolnämnden* och *länsstyrelsen i Jämtlands län*, menar att SAK:s förslag ger SÖ en alltför dominerande roll inom fortbildningen. *Länsskolnämnden i Västerbottens län* anser också att den nuvarande utbildningsverksamheten är alltför centralstyrd. *Länsskolnämnden i Kristianstads län* föreslår att länsskolnämnderna får hela ansvaret för all utbildning på regional och lokal nivå.

Länsskolnämnderna i Jönköpings, Kalmar och *Kopparbergs län* pekar på att B-avdragsresursen är både stor och svåradministrerad och att en omläggning behövs. *Örnsköldsviks kommun* och *skoldirektionen i Kalmar* anser att kommunerna bör få ett direkt inflytande över användningen av denna resurs.

SÖ framhåller att verkets egna insatser på läromedelsområdet bör ställas i relation till resurserna på regional och lokal nivå. Den kompetens som inte kan finnas i kommunerna, högskoleregionerna eller länsskolnämnderna bör enligt SÖ ligga centralt.

SIL delar inte SAK:s uppfattning att de statliga insatserna för produktion av läromedel är betydande utan framhåller att behovet av produktionsstödjande insatser för vissa elevgrupper är betydligt större än de

nuvarande resurserna. *ULÄ* anser att de statliga insatserna är viktiga när det gäller att förbättra läromedelstillgången inom bristområden såsom kommunal vuxenutbildning, hemspråksundervisning och handikappundervisning. *Gävle kommun* vill att *SIL* skall arbeta mer aktivt för att få fram läromedel som tar upp begrepp som kommersialism och fördomar. *Luleå kommun* anser att kostnaderna för läromedel skall ligga på staten.

I fråga om elevvård framhåller *SÖ* att det krävs en bevakning på olika nivåer av insatserna för elever med särskilda behov och att insatserna bör vara kraftfullare än vad *SAK* föreslår.

Länsskolnämnden i Kronobergs län pekar särskilt på behovet av insatser för att bekämpa alkohol, narkotika och tobak (*ANT*) och föreslår att särskilda *ANT*-konsulenter får anställas vid länsskolnämnderna. *Länsskolnämnden i Kristianstads län* framhåller länsskolnämndernas ansvar för att stödja och utveckla elevvårdsarbetet inom länen.

LRF kräver kraftfullare insatser än hittills från *SÖ* vad gäller syo och samverkan skola-arbetsliv, och detta bör beaktas vid omorganisationen av *SÖ*.

RHS kan inte finna att *SAK* behandlat föräldrarna som resurs i elevvården.

Nynäshamns kommun önskar en ändring från kommunalt till statligt ansvar för de elevsociala frågorna.

SÖ ansluter sig till *SAK*:s uppfattning om att informationsfrågorna bör ägnas stor uppmärksamhet i den framtida organisationen. Ett fastare system bör byggas upp så att *SÖ*:s information kan nå fältet dels via länsskolnämnderna, dels direkt.

Integrationsutredningen påtalar behovet av ökad kunskap om de handikappades situation. Därvid bör enligt utredningens uppfattning länsskolnämnderna kunna utnyttjas i större utsträckning. Informationsverksamheten på central, regional och lokal nivå bör ske i samråd med handikapporganisationerna.

LO anser att informationen i skolfrågor till olika intressenter är mycket bristfällig. *Halmstads kommun* önskar en förbättrad information från *SÖ* direkt till kommunerna utan att länsskolnämnden utnyttjas som mellanled. *Luleå kommun* anser att informationsmaterial som är en följd av statliga beslut skall bekostas av staten.

4 Planering

Remissinstanserna är i allmänhet eniga med *SAK* om att *SÖ* framgent bör ta ett mer aktivt ansvar för den övergripande och långsiktiga planeringen som bör vara en huvuduppgift för *SÖ*. Vid den övergripande planeringen måste också hänsyn tas till andra myndigheters planeringsarbete. *RRV* påpekar att samordningen av olika planeringsinsatser

fungerar dåligt f. n. Enligt SCB behövs dock för denna planering ett omfattande statistiskt underlag, framställt av en fristående myndighet.

SÖ anför att en statsfinansiell långtidsplanering skulle förbättra möjligheterna för den långsiktiga planeringen på utbildningsområdet.

SAK:s förslag rörande gymnasieskolans årliga planering enligt alternativ 1, dvs. med länskolnämnden som ansvarig myndighet, tillstyrks av 58 remissinstanser, däribland statskontoret, RRV, SAMN, AMS, länskolnämnderna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Kristianstads, Malmöhus, Skaraborgs, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län, elevvårdskommittén, integrationsutredningen, TCO, SACO/SR, LRF, 16 kommuner (Norrköping, Solna, Nynäshamn, Eskilstuna, Mjölby, Gnosjö, Nybro, Lund, Ystad, Torsby, Falun, Ljusdal, Sundsvall, Vilhelmina, Luleå, Kiruna), Kristianstads, Malmöhus, Kopparbergs, Gävleborgs och Västernorrlands läns landstingskommuner. Länskolnämnden i Kopparbergs län tillstyrker alternativ 1 men finner det inte uteslutet att man på sikt kan överlåta planeringen åt kommunerna. Stockholms kommun, som även tillstyrker alternativ 1, menar att man även bör pröva om besluten kan föras över till landstingets utbildningsnämnd.

De nämnda remissinstanserna framför ett antal fördelar med alternativ 1, bl. a. att alternativet

- 1 inte medför någon ökad arbetsbelastning för länskolnämnderna,
- 2 kan genomföras relativt omgående,
- 3 medför kortare handläggningstider,
- 4 underlättar samarbetet mellan de regionala organen och
- 5 medger att anpassningar kan göras efter länets arbetsmarknad m. m.

SAK:s förslag rörande gymnasieplaneringen enligt alternativ 2, dvs. med kommunal beslutanderätt, tillstyrks av 33 remissinstanser, däribland länskolnämnderna i Stockholms och Örebro län (med vissa modifieringar), länskolnämnden i Blekinge län, komvux-utredningen, kommunaldemokratiska kommittén, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Folkbildningsförbundet, 15 kommuner (Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping, Botkyrka, Järfälla, Halmstad, Borås, Trollhättan, Karlstad, Köping, Örnsköldsvik med modifieringar, Östersund, Umeå, Pajala), Stockholms, Kronobergs, Kalmar, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Västmanlands, Jämtlands och Västerbottens läns landstingskommuner.

Bland de fördelar med alternativ 2 som remissinstanserna anger kan nämnas att alternativet

- 1 underlättar samverkan med arbetsmarknadsutbildning (AMU) och kommunal vuxenutbildning och
- 2 ger goda möjligheter till ett effektivt utnyttjande av befintliga resurser (lokaler, utrustning, personal, praktikplatser etc.).

SAK:s förslag (enligt båda alternativen) avvisas av LO och SECO. LO anser inte att SAK redovisat konsekvenserna av förslagen. SECO hyser farhågor för att SAK:s förslag skall leda till misshushållning.

UHÄ understryker vikten av att gymnasieplaneringen blir enkel men samtidigt tar hänsyn till elevernas efterfrågan och arbetsmarknadens behov såväl regionalt som i riksperspektivet. SÖ är tveksam till SAK:s förslag och framhåller risken med att lättarrangerade studievägar utan krav på dyrbar utrustning och med höga sökandetal blir överdimensionerade. SÖ förordar att frågan om decentralisering av beslut om gymnasieskolans årliga organisation utreds ytterligare.

Förslaget att UHÄ skall bli tillsynsmyndighet för den kommunala högskoleutbildningen tillstyrks av de flesta remissinstanser, som berört frågan, däribland statskontoret, UHÄ, CSN, SÖ, huvudmannaskapskommittén, elevvårdskommittén, SACO/SR, SAF, LRF, SECO, samt ett antal länskolnämnder, länsstyrelser, landstingskommuner och kommuner. UHÄ anser att den nya organisationen kan fungera fr. o. m. budgetåret 1982/83 och vill att regeringen skall uppdraga åt SÖ och UHÄ att utarbeta en plan för genomförandet av SAK:s förslag. Huvudmannaskapskommittén anser att överförandet till UHÄ bör tidsmässigt samordnas med den nya studieorganisationen och åtgärder med anledning av lärartjänstutredningens förslag.

Vikten av att kommunal vuxenutbildning och AMU samplaneras med ungdomsutbildningen framhålls av flera remissinstanser, bl. a. AMS, länskolnämnderna i Kristianstads, Malmöhus och Kopparbergs län samt länsstyrelserna i Stockholms, Kristianstads, Göteborgs och Bohus och Jämtlands län. Länskolnämnderna i Kristianstads och Malmöhus län påpekar att kommunerna inte alltid utnyttjar tilldelade resurser för kommunal vuxenutbildning i form av undervisningstimmar på ett ändamålsenligt sätt.

Att SÖ även fortsättningsvis bör ha en rådgivnings- och serviceverksamhet i skolbyggnadsfrågor framhålls av flera remissinstanser, bl. a. länskolnämnderna i Stockholms, Uppsala och Kristianstads län, SACO/SR, TCO, Stockholms, Solna, Halmstads, Trollhättans, Falu, Örnsköldsviks och Umeå kommuner samt Uppsala läns landstingskommun. SÖ framhåller att det är mycket sällan som man inte utnyttjar den nuvarande frivilliga skissgranskningen. Statskontoret anser att frågan om avgiftsfinansiering av den frivilliga skissgranskningen bör övervägas. Statens handikappråd hyser oro för att skissgranskningen skall bli frivillig för alla kommunala skolformer. Integrationsutredningen framhåller skyldigheten att tillse att skolorna anpassas till handikappgruppernas behov. Vilhelmina kommun anser att länskolnämnden bör förstärkas med skolbyggnadsexpertis.

SAK:s förslag att förenkla bidragsgivningen till undervisningsmateriel tillstyrks av flera remissinstanser, bl. a. Malmö, Umeå och Vilhel-

mina kommuner samt Östergötlands läns landstingskommun. Förslaget att ytterligare begränsa bidragsgivningen till enbart sådana utbildningar, som ställer krav på kvalificerad och dyr utrustning och således i första hand behöver ett stimulansbidrag, tillstyrks av de flesta remissinstanser. Några instanser ställer sig dock helt avvisande till en sådan utveckling.

RRV framhåller att SÖ och länskolnämnderna behöver ytterligare utveckla en till budgetarbete knuten verksamhetsplanering. Flera länskolnämnder, bl. a. de i Södermanlands, Östergötlands, Västernorrlands och Jämtlands län, redogör i sina remissvar för gjorda erfarenheter av en dylik verksamhetsplanering.

5 Administration

Beträffande statsbidragsadministrationen ser flera remissinstanser positivt på SAK:s förslag till förändringar och förenklingar. De utgångspunkter SAK föreslår för det fortsatta utvecklingsarbetet inom statsbidragsområdet accepteras allmänt. Detsamma gäller SAK:s förslag om den framtida uppgiftsfördelningen av statsbidragsadministrationen mellan central och regional myndighetsnivå.

UHÄ och huvudmannaskapskommittén framhåller att alla statsbidrag till kommunal högskoleutbildning bör administreras av myndighet inom högskoleregionen. Även Jönköpings läns landstingskommun instämmer i detta och föreslår att regionstyrelsen skall administrera statsbidraget för sjuksköterskeutbildningen.

SÖ delar i princip SAK:s uppfattning i statsbidragsfrågan men anser att förändringar av administrationen av vissa statsbidrag inte bör göras förrän förslagen från vissa utredningar, bl. a. komvux-utredningen, slutgiltigt behandlats. HCK anser att inga förändringar i bidragssystemen för handikappade elever bör göras i avvaktan på integrationsutredningens och omsorgskommitténs förslag. Kommittén för skolor med annan huvudman än stat och kommun informerar om att den kommer att förslå förenklade statsbidragssystem för enskilda och privata grundskolor och gymnasieskolor. Ett av målen för arbetet är att statsbidragsadministrationen för dessa skolor skall kunna skötas av länskolnämnden.

Kommunaldemokratiska kommittén förordar en långtgående schablonisering av statsbidragen. SIV varnar dock för att en ökad schablonisering kan medföra försämringar för olika minoritetsgrupper, såsom invandrare. Halmstads kommun anför att schabloniseringen inte får gå så långt att man mister sambandet mellan bidraget och den verkliga kostnaden.

Kommunförbundet finner det angeläget att SAK:s förslag till förändringar och förenklingar av grundskolans och gymnasieskolans statsbidrag snarast genomförs i avvaktan på större förändringar som eventuellt blir följden av gymnasieutredningens arbete. Frågor om avlösning av statsbidrag och inordnande av sådana i annan statlig bidragsgivning bör tas upp vid de

årliga överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden. Även *Landstingsförbundet* tillstyrker de kortsiktiga förändringar som SAK föreslår.

Arvika och *Gävle kommuner* samt *Gävleborgs läns landstingskommun* befarar att en avlösning av statsbidrag via skatteutjämningsystemet skall slå orättvist mellan kommunerna. *Halmstads kommun* anser en sådan avlösning mindre lämplig.

Beträffande bidraget till personell assistans anser *DHR* att det bör finnas kvar och förstärkas. *Malmö* och *Arvika kommuner* är tveksamma till SAK:s förslag om samordning av detta bidrag med länskolnämndens del av förstärkningsresursen. *Norrköpings kommun* föreslår att statsbidragen till personell assistans och tekniska åtgärder för handikappade slås ihop och att medlen fördelas av länskolnämnderna efter behovsprövning. Övriga remissinstanser som tagit upp frågan om personell assistans är i regel positiva till SAK:s förslag.

Beträffande SAK:s förslag i fråga om personaladministration redovisar remissinstanserna skilda uppfattningar om vilka myndigheter som bör svara för tjänstetillsättningarna på skolområdet.

SAK:s förslag att SÖ (och inte som nu regeringen) skall tillsätta skoldirektörer och biträdande skoldirektörer tillstyrks av bl. a. *länskolnämnderna i Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Blekinge, Malmöhus, Jämtlands och Västerbottens län, Uppsala, Järfälla, Solna, Gnosjö, Lunds, Halmstads, Borås, Trollhättans, Torsby, Ljusdals, Sundsvalls, Umeå och Pajala kommuner* samt *Östergötlands, Kristianstads, Örebro, Gävleborgs och Västerbottens läns landstingskommuner*. Däremot föreslår ett antal remissinstanser att länskolnämnderna även skall tillsätta skoldirektörer och biträdande skoldirektörer, nämligen *länskolnämnderna i Kristianstads, Hallands, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Västernorrlands och Norrbottens län, länsstyrelsen i Gävleborgs län samt Mjölby och Vara kommuner*.

SAK:s förslag att rektorer och studierektorer skall tillsättas av länskolnämnden tillstyrks av de flesta *länskolnämnderna, länsstyrelserna i Malmöhus, Gävleborgs, Skaraborgs och Kristianstads län, Järfälla, Solna, Mjölby, Gnosjö, Vara, Karlstads, Köpings, Ljusdals, Sundsvalls, Umeå och Pajala kommuner, Östergötlands, Kristianstads, Malmöhus, Örebro, Gävleborgs och Västerbottens läns landstingskommuner* samt *skoladministrativa föreningen*.

Att som SAK förslagit SÖ även fortsättningsvis skall tillsätta lektorer tillstyrks av SÖ, *länskolnämnden i Östergötlands län, Uppsala, Järfälla, Mjölby, Gnosjö, Nybro, Emmaboda, Lunds, Ljusdals, Sundsvalls, Umeå och Pajala kommuner* samt *Östergötlands, Kristianstads, Örebro, Gävleborgs och Västerbottens läns landstingskommuner*. De flesta *länskolnämnderna, skolförfattningsutredningen och Stockholms kommun* föreslår att tillsättningen av lektorerna skall göras av *länskolnämnderna*. *SAMN* förordar en decentralisering av lektorstillsättningarna.

Flera remissinstanser anser dock att alla tjänster på skolområdet i princip skall tillsättas av kommunen (skolstyrelsen). Framför allt anser man att tjänsterna som skolchef bör tillsättas på samma sätt som gäller för andra kommunala förvaltningschefstjänster. Denna åsikt framför bl. a. *SÖ, länskolnämnderna i Stockholms, Kalmar, Gotlands, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Kopparbergs län, skolförfattningsutredningen samt länsstyrelsen i Skaraborgs län, Malmö, Eskilstuna, Kalmar, Nybro, Halmstads, Botkyrka, Gävle, Köpings, Örnsköldsviks och Kiruna kommuner samt Jönköpings, Kronobergs, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Jämtlands och Norrbottens läns landstingskommuner. Kommunförbundet och Landstingsförbundet* tillstyrker SAK:s förslag men menar att utvecklingen bör gå mot ett genomförande på sikt av SSK-utredningens förslag om ett kommunalt driftansvar och därmed en kommunal tillsättning av alla tjänster på skolområdet.

SACO/SR och *TCO* avvisar SAK:s samtliga förslag till ändringar av nuvarande system för tjänstetillsättningar. *Linköpings kommun* föreslår ytterligare utredning av frågan om tillsättningsförfarandet i syfte att nå ett mindre tungrott system än det nuvarande.

Många remissinstanser tar också upp frågan om ordinariekapet och menar att det nu spelat ut sin roll. Man bör därför nu kunna ersätta nuvarande ordning med ordinarie och extra ordinarie lärartjänster med två huvudformer för anställning av lärare (tillsvidareanställning och anställning för begränsad tid).

SAK:s förslag om decentralisering och förenklingar inom de personaladministrativa området, t. ex. beslut om vissa tjänstledigheter, tillstyrks allmänt.

Att besvär över beslut av skolmyndigheter endast skall kunna föras i en instans tillstyrks av *SÖ, länskolnämnderna i Södermanlands, Kronobergs, Hallands, Örebro, Västmanlands, Jämtlands och Västerbottens län, skolförfattningsutredningen, kommunalbesvärsutredningen, länsstyrelsen i Skaraborgs län, Kommunförbundet, Malmö, Botkyrka, Solna, Eskilstuna, Gnosjö, Halmstads, Trollhättans, Karlstads, Köpings, Torsby, Ljusdals, Örnsköldsviks, Umeå, Luleå och Kiruna kommuner samt Uppsala, Malmöhus, Skaraborgs, Gävleborgs och Västerbottens läns landstingskommuner. SÖ* anser emellertid att behovet av enhetlighet och likformighet i handläggningen av besvärsärenden talar för att *SÖ* och inte länskolnämnderna bör anförtros besvärsärenden. Några remissinstanser, nämligen *länskolnämnderna i Uppsala, Malmöhus och Norrbottens län samt Jämtlands läns landstingskommun* anser att besvär bör kunna föras i flera instanser. *Länskolnämnden i Stockholms län* anser att eftersom länskolnämnderna är självständiga myndigheter bör besvär över deras beslut kunna föras hos regeringen och inte hos *SÖ*. *Länskolnämnden i Västernorrlands län* menar att i vissa frågor bör regeringen vara sista instans.

RRV anmäler tveksamhet till *SAK*:s förslag till besvärsordning. Några remissinstanser anser att man bör pröva lämpligheten att inrätta en särskild besvärsnämnd i *SÖ*.

Härigenom skulle man undvika att en enskild befattningshavare på verket kom att överpröva ett beslut som fattats av en skolstyrelse eller en länskolnämnd i plenum.

De principiella utgångspunkter som *SAK* föreslår skall ligga till grund för besvärsinstitutet i framtiden inom skolområdet accepteras i allmänhet.

6 Arbetsmarknadsutbildningen

Att *SÖ* även fortsättningsvis skall ha det centrala ansvaret för de pedagogiska frågorna inom *AMU* tillstyrks av *RRV*, *SAMN*, *SÖ*, länskolnämnderna i *Uppsala*, *Södermanlands*, *Jönköpings*, *Kalmar* och *Skaraborgs län*, *komvuxutredningen*, *Kommunförbundet*, *LO* samt *SACO/SR*.

SAMN anser att nuvarande regelsystem bör ses över i syfte att klarlägga hur och när *AMU* kan utnyttjas av statliga organ i ett mera allmänt rörlighetsstimulerande syfte. Hittills har man nämligen förutsatt att statsförvaltningen inom sig i princip skall klara omplacering, personalutveckling, bibehållande i anställning av arbetshandikappade m. m. utan att utnyttja de arbetsmarknadspolitiska hjälpmedel som *AMS* och *SÖ* förfogar över.

Behovet av en utökad samordning mellan *AMU* och ungdomsskolan framhålls av flera remissinstanser, bl. a. länskolnämnderna i *Uppsala*, *Södermanlands*, *Örebro* och *Kopparbergs län*, länsstyrelsen i *Jämtlands län* samt *Halmstads kommun*.

Av de remissinstanser som berört *AMU*:s organisation förordar *RRV*, *SÖ*, länskolnämnderna i *Uppsala* och *Kristianstads län* samt länsstyrelsen i *Kristianstads län* att decentraliseringen av *AMU*-administrationen sker med nuvarande organisation som grund.

Beträffande de alternativa organisationsformer som *SAK* presenterar tillstyrks alternativ 1 med överförande av genomförandeansvaret till primärkommuner och landstingskommuner av *SAMN*, länskolnämnderna i *Stockholms*, *Östergötlands*, *Jönköpings*, *Malmöhus*, *Älvsborgs*, *Kopparbergs* och *Västerbottens län*, länsstyrelsen i *Malmöhus län*, *komvux-utredningen*, *Stockholms*, *Norrköpings* och *Solna kommuner*, *Östergötlands läns landstingskommun* och *skoladministrativa föreningen*. Alternativ 2, dvs. med en flyttning av genomförandeansvaret till *AMS*, tillstyrks av länskolnämnden i *Kalmar län* och *LO*. *AMS* vill i avvaktan på utredningen om *AMU* inte ta ställning till *SAK*:s organisationsalternativ.

7 Folkbildningen

Beträffande tillsynsansvaret över folkhögskolorna framhåller SÖ att frågan om vilka tillsyns- och utvecklingsuppgifter som skall ligga på central nivå bör prövas i det fortsatta översynsarbetet. De nya tjänster som kan erfordras för en utökad tillsyn bör placeras vid SÖ. Däremot bör enligt SÖ:s uppfattning inga nya resurser tillföras länskolnämnderna för denna verksamhet. *Länskolnämnden i Uppsala län* tillstyrker folkhögskoleutredningens förslag om sex regionalt arbetande konsulenter vid några länskolnämnder.

Länskolnämnden i Västerbottens län föreslår att landstingsskolorna ställs under länskolnämndens tillsyn.

Beträffande tillsynsansvaret över studieförbundens verksamhet anser *kulturrådet* att detta bör överföras från SÖ till kulturrådet. Frågan kräver dock enligt rådets uppfattning ytterligare analyser och diskussioner. SÖ anser dock att SÖ även fortsättningsvis bör ha detta centrala tillsynsansvar. För detta önskar SÖ en förstärkning av de personella resurserna. *Folkbildningsförbundet (NBV)* tillstyrker också ett fortsatt tillsynsansvar för SÖ vad gäller studieförbunden. Båda remissinstanserna föreslår att ansvaret för övrig bildningsverksamhet överförs till kulturrådet och anser att länskolnämnderna inte bör få någon tillsynsfunktion inom folkbildningsområdet. *Statskontoret* anser det inte självklart att SÖ även i fortsättningen skall vara central tillsynsmyndighet för studieförbunden och önskar att frågan utreds i särskild ordning.

Länskolnämnden i Örebro län menar att en regional tillsynsfunktion bör tillskapas för folkbildningen. *Länskolnämnden i Uppsala län* önskar att den kommande organisationskommittén ser över möjligheterna till en regional tillsyn även av folkbildningen.

8 Skolöverstyrelsens organisation och arbetsformer

Remissinstanserna ansluter sig i allmänhet till SAK:s förslag om den statliga skoladministrationens framtida roll och uppgifter, vilka sammanfattas under funktionerna skolutveckling, planering och administration. SÖ understryker dock att funktionen skolutveckling inrymmer inslag av såväl övergripande planering som verksamhetsplanering. SAF anser att uppdelningen i skolutveckling, planering och administration kan medföra vissa svårigheter eftersom planering behövs för både skolutveckling och administration och eftersom administration är en förutsättning för skolutveckling.

Även förslaget om uppgiftsfördelning mellan SÖ och länskolnämnderna accepteras i stort.

Av de remissinstanser som uttalat sig om SÖ:s organisation tillstyrker

majoriteten förslaget att SÖ får en i huvudsak sakinriktad organisation dvs. en uppdelning efter utbildningsformer. bl.a. RRV, de flesta länskolnämnderna, länsstyrelserna i Malmöhus, Gävleborgs och Jämtlands län, komvux-utredningen, elevvårdskommittén, folkbildningsförbundet, skoladministrativa föreningen, Kommunförbundet, statens handikappråd, HCK, Trollhättans, Borlänge, Umeå och Luleå kommuner. SÖ, länskolnämnden i Uppsala län och SACO/SR önskar dock ytterligare analyser innan man anser sig kunna ta ställning till SÖ:s framtida organisation. Kommunförbundet anser att SAK lagt en god grund för det fortsatta översynsarbetet beträffande SÖ:s organisation men tar inte ställning till SAK:s olika organisationsalternativ.

I fråga om hur den sakinriktade organisationen bör se ut går remissinstansernas åsikter isär. SAK:s alternativ 1 med en enhet för den obligatoriska utbildningen, en enhet för gymnasieskolan och en enhet för statlig och kommunal vuxenutbildning, folkbildning och AMU tillstyrks av bl. a. RRV, SIL, komvux-utredningen, LRF, samarbetsorganisationen för Sveriges vuxenstudier samt Norrköpings, Eskilstuna och Mjölby kommuner. Statskontoret tillstyrker som en första etapp en omorganisation med i princip samma huvudstruktur som alternativ 1, dvs. med olika enheter för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen men anser att en förnyad prövning av organisationen bör göras när pågående utredningar om gymnasieskolan, AMU och vuxenutbildningen slutbehandlats. Som en övergångslösning föreslår statskontoret vidare att vissa kvarvarande uppgifter inom SÖ:s avdelningar P och L förs till en gemensam enhet. Vidare tillstyrker statskontoret förslaget om en särskild administrativ enhet. Under arbetet med att förändra SÖ:s organisation bör den nya organisationen enligt statskontorets mening successivt utvärderas och vid behov förändras. Vidare bör man pröva olika tekniker för samverkan över enhetsgränserna, t. ex. i form av tvärgående program.

SAK:s alternativ 2 med en enhet för den obligatoriska utbildningen, en enhet för gymnasieskolan samt statlig och kommunal vuxenutbildning, en enhet för AMU och en enhet för folkbildningen tillstyrks av länskolnämnderna i Kalmar, Blekinge, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Gävleborgs län, länsstyrelserna i Malmöhus samt Gävleborgs län, Folkbildningsförbundet, studieförbundet Vuxenskolan, Luleå kommun och Gävleborgs läns landstingskommun.

Flera remissinstanser framför egna förslag till en sakinriktad organisation för SÖ. Länskolnämnden i Stockholms län föreslår en organisation i huvudsak enligt alternativ 1 men med en särskild enhet för folkbildningen. Länskolnämnderna i Uppsala, Jönköpings och Kopparbergs län samt elevvårdskommittén föreslår en enhet för den obligatoriska utbildningen, en enhet för folkbildningen och en enhet för övriga utbildningar. Länskolnämnden i Kronobergs län föreslår en enhet för den obligatoriska utbildningen och en enhet för övriga utbildningar. Umeå kommun föreslår en

enhet för den obligatoriska utbildningen, en enhet för gymnasieskolan och vuxenutbildningen och en enhet för AMU och folkbildningen.

Länsskolnämnderna i Hallands, Kronobergs och Örebro län samt elevvårdskommittén anser att ansvaret för FoU skall ligga på de olika sakenheterna och inte sammanföras till en särskild FoU-enhet.

ULÄ påpekar att det finns vissa läromedelsfrågor av samordnande karaktär som bör handläggas av en enhet inom SÖ med samordnande uppgifter. Övriga läromedelsfrågor bör handläggas av de olika arbetsenheterna så att en samordning sker med de allmänna undervisningsfrågorna.

Integrationsutredningen föreslår att handikappfrågorna ges en mera samlad bedömning inom det framtida SÖ. Genom en samordnad organisation skulle effektiviteten kunna förbättras och kontakterna med allmänheten underlättas.

Några remissinstanser har behandlat SAK:s förslag till ett stabsorgan direkt under SÖ:s verksledning. SAK:s förslag tillstyrks av SIL, länsskolnämnderna i Södermanlands, Kronobergs och Kalmar län, SACO/SR, LRF, Trollhättans och Umeå kommuner. SÖ vill inte redan nu ta ställning till SAK:s förslag om ett stabsorgan men framhåller att verksledningen under omorganisationsskedet behöver en ad-hoc-grupp för planerings- och samordningsuppgifter. TCO avstyrker förslaget om ett stabsorgan och föreslår ett centralt SSA-råd. Statskontoret och länsskolnämnden i Stockholms län föreslår i stället för ett stabsorgan ett till verksledningen knutet sekretariat.

Beträffande den framtida sammansättningen av SÖ:s styrelse ger remissinstanserna åtskilliga synpunkter. Merparten av instanserna förordar alternativ 2, dvs. med företrädare för riksdagspartierna, kommuner, landsting, verksledning, arbetsmarknadsorganisationerna, AMS och UHÄ, bl. a. statskontoret, UHÄ, SIL, AMS, länsskolnämnderna i Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens län, länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Gävleborgs län, integrationsutredningen, Kommunförbundet, Malmö, Norrköpings, Solna, Eskilstuna, Ystads, Gävle, Sundsvalls, Umeå, Skellefteå, Vilhelmina, Luleå och Pajala kommuner, Östergötlands, Gävleborgs och Västerbottens läns landstingskommuner.

SAK:s alternativ 1, dvs. en verksstyrelse med representanter för riksdagspartierna, kommunerna, landstingen och verksledningen, tillstyrks endast av RRV, länsskolnämnden i Jämtlands län, LRF, Elevförbundet, Centerns ungdomsförbund, Mjölby och Trollhättans kommuner samt skoladministrativa föreningen.

Ett bibehållande av SÖ:s styrelses nuvarande sammansättning förordas av länsskolnämnderna i Stockholms och Kalmar län, LO, SACO/SR, SECO och SHIO.

SÖ och länsskolnämnden i Örebro län anser att det i SÖ:s styrelse bör

finnas representanter för arbetsmarknadens organisationer, AMS, UHÄ samt elever och föräldrar men däremot inte för de politiska partierna. LO, SAF och TCO framhåller vikten av att arbetsmarknadens parter blir representerade. RHS kräver att representanter för föräldrarna skall ingå SÖ:s styrelse.

SAV anser att det är angeläget att elever, föräldrar, AMS och UHÄ är representerade i SÖ:s styrelse. Däremot är SAV tveksam till att personalföreträdare bör ingå med tanke på den ökande lokala förhandlingsverksamheten.

Några remissinstanser önskar ytterligare utredning av frågan om SÖ:s styrelse och då lämpligen i samband med en allmän översyn av formerna för sammansättning av även andra ämbetsverks lekmannastyrelser, nämligen SCB, länskolnämnden i Västerbottens län, Landstingsförbundet och Hallands läns landstingskommun.

UHÄ och TCO menar att de positiva erfarenheterna av UHÄ:s planeringsberedningar talar för att man bör pröva en sådan organisation även för SÖ, något som avvisas av SÖ.

9 Länskolnämndernas organisation och arbetsformer

SAK:s förslag till arbetsfördelning mellan SÖ och länskolnämnderna samt nämndernas verksamhetsområde och uppgifter godtas i regel av länskolnämnderna. Länsstyrelsen i Jämtlands län avvisar varje tanke på fusion av nuvarande länsfunktioner till regioner om flera län. SÖ menar dock att en kvalificerad pedagogisk stödorganisation inte bör splittras på 24 länskolnämnder utan framför allt bygga på vissa resurser (FoU och fortbildning) som koncentreras till de sex högskoleregionerna. SÖ och några andra remissinstanser efterlyser ökad klarhet och konkretion om relationerna mellan SÖ och länskolnämnderna. Länskolnämnden i Stockholms län anser SAK:s beskrivning av länskolnämndernas pedagogiska uppgifter allför vag och efterlyser en beskrivning av nämndens uppgifter i mer operationella termer.

Arbetsfördelningen mellan länsstyrelsen och länskolnämnden har berörts av några remissinstanser. I huvudsak accepteras därvid SAK:s förslag som innebär att nuvarande uppgiftsfördelning mellan länskolnämnd och länsstyrelse ligger fast. Med hänsyn till de speciella förhållanden som råder i Gotlands län önskar dock länskolnämnden och länsstyrelsen därstädes i stället för nuvarande uppdelning av skolärendena mellan länsstyrelsen och länskolnämnden en återgång till samma ordning som tillämpas i övriga län.

Principen att det inte skall finnas speciellt avdelade resurser för fortbildning vid länskolnämnderna godtas av länskolnämnderna i Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Hallands, Älvsborgs, Gävleborgs, Västmanlands och Norrbottens län samt Solna kommun. Däremot anser flera

länskolnämnder att fortbildningskonsulentorganisationen har en viktig uppgift och därför bör finnas kvar i sin nuvarande form. Detta framhåller bl. a. länskolnämnderna i Södermanlands, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Uppsala, Västmanlands och Jämtlands län. Några länskolnämnder anser att den nuvarande gymnasieinspektionen och skolkonsulentorganisationen kan omstruktureras varvid vissa av dessa resurser överförs från SÖ till nämnderna.

Flertalet remissinstanser instämmer i SAK:s uttalande att länskolnämnderna bör ha en flexibel organisation och själva kunna besluta om arbetsfördelningen inom ramen för tillgängliga resurser. Länskolnämnden i Östergötlands län anser att inga tjänster vid nämnderna skall ha centralt givna befattningsbeskrivningar. Länskolnämnden i Malmöhus län finner det omöjligt att samma organisationsmodell skall kunna tillämpas för alla nämnder. Enligt länskolnämnden i Jönköpings län finns det ingen anledning att redan nu låsa sig vid en bestämd organisation. Botkyrka kommun understryker behovet av en flexibel organisation för att länskolnämnden skall kunna möta hastigt uppkomna problem, t. ex. genom invandringen.

Vissa remissinstanser förordar däremot att länskolnämnderna får en fast organisation. Länskolnämnderna i Kristianstads, Värmlands och Gävleborgs län anser att nämnderna bör ha en organisationsstruktur som liknar SÖ:s. Tjänstestrukturen bör också så långt som möjligt vara enhetlig vid samtliga länskolnämnder. Liknande tankar förs fram av SACO/SR. Länskolnämnden i Kronobergs län varnar för en alltför löslig organisation.

Behovet av en bättre samverkan mellan SÖ och länskolnämnderna understryks av länskolnämnderna i Södermanlands, Malmöhus och Kopparbergs län. Länskolnämnden i Östergötlands län betonar vikten av samråd mellan de olika nämnderna liksom med SÖ.

Länskolnämnderna bör ha en rambudget i stället för nuvarande specialanslag anser bl. a. länskolnämnderna i Uppsala, Skaraborgs, Kopparbergs och Västernorrlands län.

Behovet av personalförstärkningar vid länskolnämnderna påtalas av bl. a. länskolnämnderna i Västmanlands och Kopparbergs län. Länskolnämnderna i Skaraborgs och Östergötlands län påpekar att nämnderna saknar tjänster på mellannivån. Kommunförbundet vill inte att länskolnämnderna utvecklas till några "regionala överstyrelser" utan att nya resurser i första hand skall tillföras kommunerna.

Länskolnämnden i Västerbottens län påpekar att SAK inte tagit upp frågan om vilken myndighet som bör tillsätta personal vid länskolnämnderna. Länskolnämnden i Värmlands län föreslår att regeringen tillsätter cheftjänsterna och länskolnämnderna övriga tjänster.

Beträffande länskolnämndernas sammansättning anser länskolnämnden i Hallands län att länskolnämnden skall bestå av sex

politiskt valda, representanter för arbetsgivare och arbetstagare samt en jurist. Nämnden avvisar SAK:s förslag att SÖ skall utse en ledamot. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att samtliga ledamöter skall utses av landstinget. *SACO/SR* föreslår att de nuvarande nämnderna utökas med en representant för SACO/SR. *Mjölby kommun* föreslår att i länskolnämnden skall ingå fem eller sju valda av landstinget samt en från länsstyrelsen.

10 Fortbildningsavdelningarna

De flesta länskolnämnderna förordar att de nuvarande fortbildningsavdelningarna avvecklas och att resurserna fördelas mellan SÖ och länskolnämnderna. *Kommunförbundet* och ett antal kommuner föreslår däremot att resurserna fördelas mellan SÖ och kommunerna.

SÖ anser att fortbildningsavdelningarnas resurser inte skall fördelas på länskolnämnderna utan stå till SÖ:s förfogande, eventuellt decentraliserade till de sex högskoleregionerna. *SACO/SR* och *Östersunds kommun* framlägger liknande förslag. *UHÄ* påpekar att man vid en avveckling av fortbildningsavdelningarna bör beakta motsvarande resurser på högskoleområdet. *Flera länskolnämnder* avvisar bestämt en uppdelning av fortbildningsavdelningarna på högskoleregionerna och anser att det endast bör finnas en regional skolmyndighet, nämligen länskolnämnden.

SIV anmäler oro inför en avveckling av fortbildningsavdelningarna och framhåller att hänsyn måste tas till behovet av fortbildning av lärare som undervisar invandrarelever.

Komvux-utredningen anser det viktigt att ta till vara de erfarenheter av vuxenpedagogisk utbildning som finns samlade vid fortbildningsavdelningen i Linköping.

11 Genomförande

Enligt *RRV* borde SAK – med utgångspunkt i de övergripande arbetsuppgifter som den statliga skoladministrationen skall ha – åtminstone ha gjort en grov uppskattning av personalbehovet inom den statliga skoladministrationen. Vidare förordar *RRV* anställningsstopp samt en undersökning av om det är möjligt att minska personalen snabbare än vad den naturliga avgången medger, givetvis med beaktande av anställningstryggheten.

SAMN utgår från att en reduktion av SÖ:s personal är möjlig och föreslår att SÖ får ta ansvaret för eventuella omplaceringar. *TCO* saknar ett förslag om sysselsättningsgaranti för personalen på SÖ.

SÖ förutsätter att garantier kan skapas för de anställdas trygghet och att SÖ får resurser för omskolningsinsatser.

SIPU understryker betydelsen av utbildningsinsatser av olika slag. Behovet av utbildnings- och fortbildningsinsatser betonas även av *länskolnämnderna i Jönköpings, Kronobergs och Hallands län*.

Länskolnämnderna i Kronobergs, Kristianstads, Malmöhus och Kopparbergs län menar att man i det fortsatta översynsarbetet bör överväga att fördela delar av SÖ:s resurser i form av skolkonsulenter och gymnasieinspektörer på länskolnämnderna.

Fråga om det fortsatta översynsarbetets uppläggning anser *RRV* att SÖ och länskolnämnderna bör bli betrodda att själva genomföra detaljorganisationen inom ramen för vissa centralt givna restriktioner. *TCO:s* principiella uppfattning är att detaljutformningen bör göras inom myndigheten och inte av en organisationskommitté.

SÖ framhåller behovet av en förändring och omprövning inom verket. En sådan förnyelse bör dock ske genom successiva beslut på grundval av ett kompletterande och stegvis genomfört analys- och utredningsarbete. Vid översynsarbetet bör den statliga skoladministrationens kompetens och erfarenheter tas till vara. SÖ anser att regeringen genom en principproposition redan i ett tidigt skede bör föreslå riksdagen den huvudsakliga inriktningen av ett sådant arbete. Däremot bör inte detaljerade förslag i fråga om t. ex. planering, administration och enhetsindelning slås fast i ett första skede. SÖ anser därför att den av SAK angivna tidsramen är alltför kort och att översynsarbetet minst behöver ta tre år. *SAF* menar dock att en kompetent verksledning, understödd av en aktiv styrelse, bör kunna klara förändringsarbetet inom den av SAK angivna tidplanen. *Statskontoret* finner SAK:s tidplan väl optimistisk men anser det dock möjligt att genomföra en ny verksorganisation inom ramen för denna tidplan.

Kommunförbundet beklagar att SAK inte ger tillräckliga underlag för beräkningar av kostnaderna för skoladministrationen och fördelningen mellan stat och kommun. Enligt Kommunförbundet är det därför nödvändigt att de ekonomiska konsekvenserna av SAK:s förslag utreds innan några åtgärder genomförs. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Gävleborgs län, Landstingsförbundet samt Halmstads, Trollhättans, Arvika och Örnsköldsviks kommuner*.

Utdrag ur elevvårdskommitténs promemoria angående behovet av länskolpsykologtjänsterna och av centralt planerings- och utvecklingsarbete inom elevvården (PM 16/79: 3, 1979-08-13)

1 Utredningsarbetet

Genom beslut den 30 mars 1978 bemyndigades statsrådet Mogård tillkalla en kommitté (U 1978: 06) för att utreda organisation, innehåll, arbetsätt och arbetsformer i skolans elevvårdsarbete. Kommittén antog namnet elevvårdskommittén.¹

I direktiven framhålls bl. a. att SIA-reformen ger kommunerna ökade möjligheter att själva välja medel och metoder för förverkligande av skolans övergripande mål. Detta innebär också att ansvaret för utvecklingsarbetet inom skolan förskjuts från centrala och regionala myndigheter till lokal nivå. Kommittén borde därför pröva behovet av länskolpsykologtjänsterna och av centralt planerings- och utvecklingsarbete inom elevvården.

Genom beslut den 7 december 1978 bemyndigades statsrådet Rodhe tillkalla en kommitté (U 1978: 17) för översyn av den statliga skoladministrationen.

Vid regeringssammanträdet den 29 mars 1979 utfärdades tilläggsdirektiv för bl. a. elevvårdskommittén. I tilläggsdirektiven framhålls att "det är angeläget att översynen av den statliga skoladministrationen, så långt det är praktiskt möjligt, kan grundas på en samtidig och samlad bedömning av alla de faktorer som kan påverka den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter och organisation." Med hänsyn därtill uppdrogs åt berörda kommittéer att bedriva sitt arbete så, att de före den 15 augusti 1979 till regeringen kunde redovisa hur och i vilken omfattning deras förslag kunde komma att påverka den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter och organisation på olika myndighetsnivåer.

Elevvårdskommittén har vid sin beredning av frågan om behovet av länskolpsykologtjänster och av centralt planerings- och utvecklingsarbete inom elevvården gjort begränsade lokala undersökningar i kommuner beträffande enskilda befattningshavares behov av stöd och hjälp i de angivna

¹ Vid detta förslags avgivande hade kommittén följande sammansättning; ledamöter: fil. dr Ann-Marie Petersson, ordförande, skoldirektör Sven Backmann, direktör Jan Hedvall, avdelningsdirektör Anna-Lisa Melldén, l:e v. ordf. i Sveriges lärarförbund Solveig Paulsson och ombudsman Per-Ebbe Persson. Sakkunniga: departementsssekreterarna Lars Andrae och Tage Sjöberg. Huvudsekreterare är rektorn Gert Berntsson.

frågorna. Vidare har länskolpsykologernas verksamhet diskuterats bl. a. vid en konferens till vilken samtliga länskolpsykologer var kallade.

2 Länskolpsykologorganisationen

2.1 Tillkomst och utveckling

År 1958 började en regional skolpsykologorganisation byggas upp. Verksamheten bedrevs först som en försöksverksamhet i tre län. De regionala psykologerna sorterade direkt under SÖ.

Det var ett förslag från 1946 års skolkommision som var anledning till försöksverksamheten. Detta grundades dock på andra förutsättningar än de som kom att gälla vid inrättande av tjänsterna år 1958.

Vid kommissionens ställningstagande beräknades antalet skoldistrikt, efter den då aktuella kommunindelningsreformen, uppgå till omkring 900. Folkskoleinspektionen var samtidigt organiserad i 51 inspektionsområden. Avsikten var att det i varje inspektionsområde skulle finnas en utbildad skolpsykolog, som sedan skulle utse en lärare i varje skoldistrikt till deltidsanställd assistent. Denne skulle, efter viss utbildning, utföra rutinundersökningar, speciellt grupptestningar och tjänstgöra som skoldistriktets rapportcentral.

När Kungl. Maj:t budgetåret 1958/59 medgav försök med regional skolpsykologverksamhet hade länskolnämndsorganisationen just trätt i funktion. Någon instruktion för de regionala skolpsykologerna fastställdes inte under försöksperioden. SÖ angav dock vissa allmänna riktlinjer för verksamheten. Enligt dessa borde de regionala skolpsykologerna stimulera till kommunala initiativ och söka samordna och utveckla en kommunal skolpsykologisk verksamhet. Samarbete med skolledare, lärare, läkare, kuratorer, studie- och yrkesvägledare, kommunalt anställda med skolpsykologiska uppgifter och med berörda myndigheter förutsattes för att främja den skolpsykologiska verksamheten inom regionen som helhet. De skulle också ge information om den psykologiska synen på uppfostringsfrågorna. Visst fältarbete förutsattes också. Sälunda borde de regionala skolpsykologerna i särskilda fall aktivt delta i uppgifter som gällde differentiering samt den direkta anpassningen och omvårdnaden av eleverna och när speciell anledning förelåg, medverka till att särskild sakkunnig eller expert anlätades eller att remiss till sådan gjordes. Slutligen borde de hålla kontakt med den psykologiska och pedagogiska forskningen och i mån av tid medverka vid utarbetandet av nya skolpsykologiska metoder.

1957 års skolberedning konstaterade att behovet av skolpsykologisk expertis sedan länge varit uppenbart. En fast organisation borde byggas upp. Skolberedningen föreslog därför att tjänster för regionala, statliga skolpsykologer, benämnda länskolpsykologer, skulle inrättas. Länskolpsykologerna borde anknytas till länskolnämnderna. Länskolpsykolo-

gernas uppgifter kunde eller borde inte preciseras från början. En viktig uppgift skulle dock vara att främja initiativ till lokal skolpsykologverksamhet. En viss utbildnings- och instruktionsverksamhet kunde därför bli nödvändig. Till en början kunde också en direkt medverkan i lokala undersökningar och prov erfordras. Länskolpsykologerna borde, även på SÖ:s uppdrag, medverka i utprovning av nya test och metoder. Slutligen ansåg beredningen att de i viss mån borde utgöra en länk mellan den teoretiska psykologin och pedagogiken och dess praktiska tillämpning ute på fältet. Den lokala skolpsykologiska verksamheten borde däremot vara en kommunal angelägenhet.

Skolberedningens förslag ledde till beslut vid 1962 års riksdag om en successiv uppbyggnad av en länskolpsykologorganisation. De första fem tjänsterna inrättades budgetåret 1962/63 varefter tillkom två tjänster per år t. o. m. budgetåret 1971/72, då organisationen var helt utbyggd.

2.2 Nuvarande bestämmelser för länskolpsykologtjänsterna

I förordningen 1965: 741 med instruktion för länskolnämnderna anges i 3 § följande särskilda åliggande för länskolnämnden:

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 samt planlägga skolornas verksamhet i händelse av krig eller krigsfara.

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,

svara för den omedelbara inspektionen av skolorna under nämndens inseeende.

Länskolpsykologen har (§ 11) rätt att delta i nämndens överläggningar och (§ 16) skyldighet att vara föredragande vid nämndens sammanträden.

Tjänsten som länskolpsykolog tillsätts av SÖ (§ 23).

”Behörighet till tjänst som länskolpsykolog har den som dels avlagt psykologexamen eller filosofie licentiatexamen i psykologi eller pedagogik, dels fullgjort väl vistordad tjänstgöring antingen under minst tre år som skolpsykolog eller under minst två år som skolpsykolog jämte minst ett år som psykolog inom den psykiska barna- och ungdomsvården eller annat område av betydelse för tjänstens utövande, dels har erfarenhet av frågor som rör undervisningen främst inom det obligatoriska skolväsendet eller inom gymnasieskolan eller motsvarande äldre skolformer.

Om särskilda skäl föreligger, må skolöverstyrelsen medge sökande befrielse från behörighetsvillkor som avses i första stycket.” (SFS 1972:59 § 24.)

I arbetsordning för länskolnämnderna fastställd av SÖ den 4 juni 1973 anges att länskolpsykologer skall handlägga frågor av skolpsykologisk art, verka för bästa möjliga utveckling av länets skolpsykologresurser och en god elevvård inom länet, medverka i handläggningen av ärenden rörande specialundervisning, särskild undervisning och stödundervisning samt frågor rörande särskolan och specialsolan, likaså i fortbildnings- och informationsarbete samt följa pedagogiskt forsknings- och utvecklingsarbete.

2.3 Länskolpsykologernas verksamhet

Verksamheten vid länskolnämnderna har förändrats. Lagarbetet präglar allt mer nämndernas interna arbete. I direktiven till skoladministrativa kommittén (U 1978: 17) framhålls att länskolnämndernas verksamhet, mer än tidigare, bör koncentreras på pedagogiska frågor. Andra 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.

Utvecklingen av nämndernas arbete har påbörjats i den riktning som angetts. Även länskolpsykologernas uppgifter har förändrats.

Enligt länskolpsykologerna, andra befattningshavare vid länskolnämnderna och representanter för byrå S 6 på SÖ kan länskolpsykologernas nuvarande uppgifter beskrivas på följande sätt:

1. Fortbildning

Länskolpsykologerna är i regel engagerade i personallagsfortbildningen och skolledarutbildningen, speciellt i avsnitt som rör relationer mellan människor samt ledarskap. Vidare medverkar de i länskolnämndernas reguljära konferens- och fortbildningsverksamhet riktad till skolledare, lärare, elevvårdspersonal och annan skolans personal.

2. Försöks- och utvecklingsarbete

Länskolpsykologerna medverkar vid uppläggning, utvärdering och metodutveckling av försöks- och utvecklingsarbete inom skolan. De deltar oftast i projekt på såväl lokal som regional nivå. Denna medverkan har accentuerats vid de länskolnämnder som erhållit speciella anslag för lokalt utvecklingsarbete.

3. Utvärdering

Länskolpsykologerna medverkar i av länskolnämnd och kommuner initierad utvärdering samt i den utveckling av utvärderingsmodeller som pågår vid flera länskolnämnder.

4. Rådgivning och service i elevvårdsfrågor

Länsskolpsykologen har, genom rådande behörighetsbestämmelser, erfarenhet av skolpsykologiskt fältarbete och ger råd till skolpsykologer och andra beträffande detta. Vidare medverkar länsskolpsykologen vid konfliktlösning mellan personal på enskilda skolor, där personalen önskar hjälp av någon utomstående, samt ger råd och upplysningar till elever, föräldrar och skolpersonal i frågor som gäller elevernas utveckling m. m. Det är vidare vanligt att, vid den interna arbetsfördelningen som sker inom en länskolnämnd, arbetsuppgifter som har att göra med ANT-verksamhet, handikappfrågor samt kontakter med Hem och Skola-föreningens länsavdelning läggs på länsskolpsykologen.

5. Högskoleprov

Två gånger årligen organiseras högskoleprov i varje län med länsskolpsykologen som ansvarig.

2.4 Elevvårdskommitténs överväganden och förslag

Skolpsykologverksamheten är en relativt ny företeelse. År 1949 anställdes de första heltidsanställda skolpsykologerna och år 1959 hade sex av de större städerna egna skolpsykologer. I september 1978 fanns 640 kommunala skolpsykologer. Av dessa var 228 heltidsanställda. Sammanlagt omfattar skolpsykologverksamheten 463 heltidstjänster. Antalet har ökat med 33 sedan september 1977. I 52 av landets kommuner saknas skolpsykolog helt.

Både 1946 års skolkommission och 1957 års skolberedning var angelägna om att en skolpsykologorganisation skulle byggas upp. Det hade bl. a. att göra med den syn på barn med skolsvårigheter och på specialundervisning som var förhärskande under 1950- och 1960-talen. Man ansåg då att orsakerna till elevernas skolsvårigheter främst fanns hos eleverna själva och att man kunde förklara skolsvårigheter med handikapp hos den individuella eleven. För att kunna skapa en undervisning anpassad efter den enskilda elevens förutsättningar och behov var det angeläget att man i skolan klassificerade och diagnostiserade svårigheterna. Skolan behövde då hjälp med att differentiera eleverna till olika typer av specialklasser. Ett viktigt hjälpmedel för denna diagnos var psykologisk test, framför allt intelligens-test.

1957 års skolberednings förslag att elev, mot målsmans vilja, skulle kunna hänföras till specialundervisning underströk, enligt beredningens uppfattning, behovet av fackutbildad expertis.

De motiv som låg till grund för 1946 års skolkommission och 1957 års skolberedning, vad gäller inrättande av regionala psykologtjänster, är inte längre aktuella. Samtidigt kan man konstatera att länsskolpsykologerna nu har andra angelägna uppgifter, vilket framgår av redovisningen i det föregående.

Om arbetsuppgifterna förutsätter den kompetens som länskolpsykologerna f. n. har kan däremot ifrågasättas.

Fortbildningen utgör f. n. en mycket stor del av länskolnämndernas verksamhet, också länskolpsykologernas. I första hand deltar länskolpsykologen som expert på relationsbehandling och ledarskapsutveckling samt är handledare för gruppleddare, som själva har otillräcklig kunskap och erfarenhet inom dessa områden. De organisationsutvecklings-teorier som f. n. används bygger, i stor utsträckning, på kunskaper i psykologi, sociologi och andra besläktade ämnen.

I skolledarutbildningen är också en eller flera skolinspektörer engagerade och personallagsfortbildningen upptar på de flesta nämnder fortbildningsavdelningarnas tid.

Länskolnämndernas engagemang i skolledarutbildning och personallagsfortbildning har medfört en avsevärd, mer eller mindre frivillig, omprioritering av nämndernas arbete.

Uppgifterna har tillkommit utan någon analys av konsekvenserna för andra arbetsuppgifter på länskolnämnderna. Vi förutsätter att skoladministrativa kommittén gör en sådan analys.

Fortbildning av skolans personal är i huvudsak en kommunal angelägenhet. Kommunförbundets länsavdelningar och länskolnämnderna samordnar fortbildningsinsatserna i länet. Länskolnämndens fortbildningsavdelning ger dessutom service rörande lärarfortbildning för gymnasieskolan och för grundskolans högstadium.

Länskolpsykologen medverkar i fortbildning för kommunala skolpsykologer, delvis för skolkuratorer och i viss mån för skolhälsovårdspersonal. Även om fortbildning för s. k. elevvårdspersonal är en helt kommunal angelägenhet kan man inte bortse från behovet av en viss samordning när det gäller den mera yrkesspecifika delen av en sådan verksamhet. Det rör sig om små grupper, i mindre kommuner enstaka personer. Länskolnämndernas fortbildningsavdelning bör känna ett särskilt ansvar för dessa grupper.

Fortbildning bidrar till att utveckla skolverksamheten mot fastställda mål och är en uppgift som berör all handläggarpersonal på länskolnämnden.

Försöks- och utvecklingsarbete är inte enbart en uppgift för länskolpsykologen. Framför allt fortbildningskonsulenterna har en intensiv kontakt med verksamheten på enskilda skolor och spelar en stor roll när det gäller handledning och rådgivning för uppläggning, genomförande och utvärdering av pedagogiskt utvecklingsarbete. Kunskaper om forskningsmetodik, metodutveckling, handledning och utvärdering är av avgörande betydelse vid uppläggning och genomförande av lokala och regionala projekt och länskolpsykologens kompetens är därför värdefull i det lagarbete som bör prägla länskolnämndens insatser i dessa sammanhang.

Utvecklingsarbetet är också en viktig och effektiv fortbildning. Det är

angeläget att större delen av ansvaret för försöks- och utvecklingsarbete flyttas från centrala och regionala myndigheter till lokal nivå.

F. n. bedrivs inte pedagogiskt utvecklingsarbete i den omfattning som vore önskvärt. Vidare har den verksamhet som pågår i många fall brister både när det gäller planering, ledning och resultat spridning. Det måste vara en ständig strävan att utveckla det pedagogiska försöksarbetet både när det gäller omfattning och kvalitet.

Behovet av stöd och stimulans från centrala och regionala myndigheter kvarstår, också när ansvaret för olika verksamheter överförs till de enskilda kommunerna.

Utvärdering är en jämförelse mellan hur det är och hur det borde vara. Den förutsätter planering, insamling av information, bearbetning av denna samt presentation av utvärderingsresultaten och förslag till åtgärder. Utvärderingen av skolans verksamhet är bristfällig på alla nivåer. I en rapport från RRV "Skolöverstyrelsens utvärdering av skolverksamhet", etapp 1, 1979-03-29, anges rörande länskolnämndernas utvärdering bl. a. följande:

Länskolnämnderna har hittills i stor utsträckning haft renodlat administrativa uppgifter i anknytning till regional skolplanering, personalfrågor, statsbidrag och besvärärenden. Länskolnämndernas pedagogiska uppgifter har framför allt bestått i inspektionsverksamheten och fortbildning, dvs. kontrollerande och informerande funktioner. Någon egentlig utvärderingsverksamhet har man däremot, med några få notabla undantag, inte bedrivit.

Rörande SÖ:s utvärdering anges bl. a. att:

- En systematisk utvärdering av SÖ:s egen verksamhet saknas i stort sett.
- Ekonomisk och organisatorisk utvärdering är otillräcklig.
- SÖ har troligen tilldelat sig själv en allför passiv roll gentemot den lokala nivån när det gäller utvärdering. Även stöd och hjälp bör kunna ges i mycket aktiv form utan att vara otillbörligt styrande.
- Utvärderingens organisation och samordning har uppenbara brister, vilket bl. a. medför svårigheter för den interna och externa informations-spridningen.

Enligt riksdagens beslut rörande propositionen (1975/76: 39) om skolans inre arbete skall utvärdering bedrivas på central, regional och lokal nivå.

Länskolnämnderna bör, enligt elevvårdskommitténs uppfattning, dels organisera en egen systematisk utvärdering, dels bistå kommunerna i länet med service för en lokal utvärdering.

Elevvårdsfrågor omfattar olika delar av skolans verksamhet. I elevvårdskommitténs direktiv framhålls att ansvaret för den elevvårdande verksamheten vilar på rektor och varje lärare, speciellt klassföreståndaren. För att bringa klarhet i de orsaker som kan ligga bakom elevernas svårigheter, samt för att, i mån av behov, planera och genomföra mera

speciella åtgärder, behöver skolledning och lärare hjälp av expertis inom skolhälsovård, skolpsykologi, skolkurativ verksamhet samt studie- och yrkesorientering. Dessa skolans särskilda elevvårdsfunktionärer skall, i nära samband med varandra och med skolledare, lärare och övrig personal verka dels för att bevara och befordra elevernas fysiska och psykiska hälsa samt främja alla insatser som syftar till elevernas optimala utveckling fysiskt, intellektuellt, emotionellt och socialt, dels verka för och genomföra de speciella insatser som behövs när problem redan uppstått. Även annan personal med utbildning för vissa specialområden, t. ex. fritidspedagoger, deltar i elevvårdsarbetet.

Elevvårdsarbetets karaktär av lagarbete med skolledares och lärares speciella ansvar betonas således starkt. Elevvårdsarbetet är inte en specialistfunktion och kan inte avskiljas från annan skolverksamhet. Det är snarare problemlösning och utveckling i det dagliga arbetet och måste återfinnas i all verksamhet i skolan.

Elevvårdskommittén vill framhålla vikten av att denna syn på elevvård genomsyrar alla nivåer i skolväsendet.

Elevvård är därför en uppgift för all handläggarpersonal på nämnden och bör inte identifieras med en specialistfunktion. Länskolpsykologen är inte den ende lämplige att handlägga ärenden av denna karaktär, men har, som övriga befattningshavare, kunskaper som är av betydelse för nämndens arbete med elevvård.

I enstaka fall förekommer det att länskolpsykologer arbetar med enskilda elevvårdsfall. Elevvårdskommittén anser att det ur såväl pedagogisk som principiell synpunkt är olämpligt att länskolpsykologen utför skolpsykologuppgifter i enskilda kommuner.

Skolpsykologverksamheten har byggts upp i flertalet kommuner. 52 kommuner har avstått från att anställa skolpsykologer, andra kommuner har avstått från att anställa skolkuratorer. Vilka överväganden som ligger bakom besluten har kommittén inte undersökt. Klart är emellertid att de nämnda verksamheterna är kommunala angelägenheter som självfallet också bör bli föremål för kommunala överväganden och beslut. Det finns enligt elevvårdskommitténs uppfattning inte längre skäl att i länskolnämndernas instruktion speciellt ange att nämnden skall främja skolpsykologisk verksamhet, ej heller att sådana uppgifter skall åvila någon enskild befattningshavare. I länskolnämndens uppgift att främja skolväsendets utveckling torde ingå all verksamhet och samtliga befattningshavare i skolan.

Genom SIA-reformen har kommunerna fått ökade möjligheter att välja medel och metoder för förverkligande av de, genom centrala beslut fastställda, övergripande målen för skolan. Det är en kommunal frihet som inte undantar centrala och regionala myndigheter ansvar för att skolans övergripande mål uppnås.

Det är uppenbart att särskilt landets mindre kommuner, t. ex. de 125 som har mindre än 15000 invånare i regel inte har resurser att själva

utveckla metoder för utvärdering. Kommunerna efterfrågar också stöd och råd beträffande försöks- och utvecklingsarbete och fortbildning.

Elevvårdskommittén förutsätter att länskolnämnderna också fortsättningsvis har att ge kommunerna service när det gäller

- fortbildning, både yrkesspecifik och allmän
- metodutveckling och utvecklingsarbete, såväl pedagogiskt som psykosocialt och organisationsutvecklande
- utvärdering, både pedagogisk, organisatorisk och ekonomisk.

För att länskolnämnderna skall kunna ge denna service krävs att det finns personal med kunskaper i forskningsmetodik, metodutveckling, organisationsutveckling och fortbildning och därtill kunskap om och praktisk erfarenhet från skolan.

Länskolpsykologerna har i dag en utbildning som i huvudsak svarar mot dessa krav. Det finns dock, mot bakgrund av vad som tidigare har redovisats, inte längre några skäl att en tjänst av detta slag skall förbehållas personal med psykologexamen.

Elevvårdskommittén föreslår att en tjänst vid varje länskolnämnd reserveras för personal med särskilda kunskaper och erfarenheter inom forskningsmetodik, metodutveckling och organisationsutveckling. För att komma i fråga till tjänsten bör dessutom fordras goda kunskaper och praktisk erfarenhet från skolverksamhet.

3.1 Behovet av centralt planerings- och utvecklingsarbete inom elevvården

Den principiella inställning till elevvårdsarbete, som kommittén tidigare redovisat, innebär att det inte är meningsfullt att försöka avskilja planerings- och utvecklingsarbete inom elevvården från annat planerings- och utvecklingsarbete inom skolan. Positiva förändringar av arbetssätt, undervisningsmetodik, personaltäthet, gruppstorlekar, kontakter mellan hem och skola etc. påverkar arbetssituationen och arbetsmiljön för alla elever och medför att antalet barn med skolsvårigheter minskar. Troligen kan generella insatser endast till en del eliminera behovet av speciella insatser. Skolans organisation och verksamhet bör utvecklas så att alla elevers behov kan tillgodoses, dvs. förebygga att problem och svårigheter uppstår. Samspelet mellan generella och speciella insatser, som en sådan utveckling förutsätter, blir effektiv endast om det sker med utgångspunkt i kunskaper och erfarenheter från hela skolans verksamhet. Förändringar inom ett område kan ge effekter inom ett annat.

SÖ är ansvarig för det centrala försöks- och utvecklingsarbetet. I SÖ:s organisation ingår en byrå för skolsociala frågor. Byrån är indelad i tre sektioner:

1. för elevhälsovård, skolhygien, skolkurativ- och studiesocial verksamhet,
2. för skolpsykologisk verksamhet,
3. för studie- och yrkesorientering.

I byråns uppgifter ingår bl. a. planering och utveckling av elevvårdens innehåll, metoder och organisation samt frågor om den särskilda elevvårdspersonalens utbildning, fortbildning och information, kontakter med elev- och föräldraorganisationer, samarbete skola-barnavårdsnämnd-polis, studiesociala frågor, skolpsykologisk verksamhet, studie- och yrkesorientering.

Erfarenheter och kunskaper inom de angivna områdena är alltså nu samlade på en speciell elevvårdsbyrå. Frågorna handläggs av befattningshavare med i huvudsak erfarenhet av och utbildning för specialistfunktioner inom elevvården. Enligt uppgift är byråns arbete otillfredställande integrerat i övriga byråers arbete. Elevvårdsfrågor bör, enligt elevvårdskommitténs uppfattning, också på SÖ behandlas i sitt rätta sammanhang, dvs. i arbetet med utveckling och uppföljning av skolverksamheten.

Vid en eventuell förändring av SÖ:s organisation är det angeläget att de uppgifter som byrån för skolsociala frågor nu har återfinns i en ny organisation. Elevvårdskommittén vill särskilt framhålla vikten av att frågor rörande utbildning, fortbildning och utveckling av yrkesroller för skolpsykologer, skolkuratorer, skolhälsovårdspersonal och SYO-personal beaktas.

4.1 Sammanfattning av förslag

Elevvårdskommittén föreslår:

att bestämmelsen i förordningen (SFS 1965: 741) med instruktion för länskolnämnderna § 3, "det åligger nämnden särskilt att främja skolpsykologisk verksamhet vid skolorna", utgår.

att bestämmelser i förordning med instruktion för länskolnämnderna rörande länskolpsykologer § 11, § 16 och § 23 utgår.

att länskolpsykologtjänsten omvandlas till en tjänst, som reserveras för sökande med särskilda kunskaper och erfarenheter inom områdena forskningsmetodik, metodutveckling och organisationsutveckling samt med goda kunskaper om och praktisk erfarenhet från tjänstgöring i skolan samt att bestämmelser härom införs i förordning med instruktion för länskolnämnderna.

att vid en omorganisation av SÖ de frågor som nu behandlas av byrån för skolsociala frågor på ett naturligt sätt integreras i övrig verksamhet, framför allt i arbete med uppföljning och utveckling av skolverksamheten.

Sammanställning av remissyttranden över elevvårdskommitténs promemoria (PM 16/79: 3) angående behovet av länskolpsykologtjänsterna och av centralt planerings- och utvecklingsarbete inom elevvården

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över elevvårdskommitténs PM 16 1979-08-13 inkommit från följande instanser:

socialstyrelsen, statens handikappråd, SCB, statskontoret, RRV, SAV, SAMN, CSN, SÖ, AMS, SIV, länskolnämnderna i samtliga län, kommittén om kommunal vuxenutbildning (Komvux-utredningen, U 1978: 04), integrationsutredningen (U 1978: 07), omsorgskommittén (S 1977: 12), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LRF, SECO, RHS, HCK, SHIO-familjeföretagen samt Växjö kommun.

2 Allmänna synpunkter

Följande remissinstanser tillstyrker elevvårdskommitténs förslag i sin helhet: *socialstyrelsen, statens handikappråd, statskontoret, RRV, länskolnämnden i Södermanlands län, Landstingsförbundet, HCK, LRF* samt *SHIO*.

Några remissinstanser, bl. a. *RRV, SACO/SR, TCO, länskolnämnderna i Stockholms, Gotlands och Västmanlands län* samt *integrationsutredningen*, föreslår att kommitténs förslag behandlas i det fortsatta utredningsarbetet beträffande den statliga skoladministrationen.

Länskolnämnderna i Uppsala, Östergötlands, Blekinge, Hallands och Älvsborgs län anser att behovet av länskolpsykologtjänster måste bedömas utifrån länskolnämndernas totala personalbehov och inte brytas ut ur sitt sammanhang. Önskvärdheten av att det inom gruppen chefspersoner vid nämnderna också finns kompetens i elevvårdsfrågor understryks av *länskolnämnden i Örebro län*.

SCB ställer sig tvekan till användbarheten av det statistiska material som kommittén haft tillgång till. *Länskolnämnden i Stockholms län* menar att den undersökning, som kommittén stöder sig på, är inaktuell. *Länskolnämnden i Västmanlands län* önskar en bättre redovisning av kommitténs underlagsmaterial.

Integrationsutredningen menar att elevvårdskommitténs förslag behöver kompletteras innan den framtida skolpsykologiska verksamheten kan utformas.

Komvux-utredningen påpekar att även vuxenutbildningen är ett angeläget område för den framtida elevvården.

CSN påpekar att elevvårdspersonalen bör ges bättre förutsättningar för att kunna informera eleverna om olika slags studiestöd. Därvid bör *CSN*:s och *SÖ*:s information samordnas på ett rationellt sätt.

2.1 Synpunkter på utvärderingen av skolans verksamhet

Statens handikappråd anser länskolnämndernas nuvarande arbete med utvärderingsfrågor bristfälligt och att successiva utvärderingar bör vara en utgångspunkt bl. a. för att förbättra svaga gruppers utbildningsmöjligheter.

Länsskolnämnden i Blekinge län framhåller att det är angeläget att skolverksamheten kontinuerligt utvärderas. Därvid är länskolpsykologernas medverkan värdefull.

Länsskolnämnden i Kopparbergs län betonar att det inom länskolnämnden finns behov av expertis med kompetens för utvärdering och utvecklingsarbete.

2.2 Synpunkter beträffande elevvårdens personalresurser

SÖ framhåller att det för elevvårdsfrågorna krävs en kompetent bevakning från länskolnämndernas sida. Det är viktigt att dessa har tillgång till personal med erfarenhet av skolans elevvårdande verksamhet.

Länsskolnämnden i Kronobergs län påpekar att även stora kommuner saknar särskilda skolpsykologtjänster. Enligt *SECO* bör varje kommun vara skyldig att inrätta tjänster som skolpsykolog och skolkurator.

Kommunförbundet menar att eftersom kommunerna antingen har egna skolpsykologer eller kan köpa motsvarande tjänster hos en grannkommun bör länskolpsykologorganisationen avvecklas helt. Förbundet avvisar därför förslaget att ersätta nuvarande psykologtjänst med en annan specialistfunktion.

Beträffande kommitténs förslag att omvandla länskolpsykologtjänsterna till tjänster för personal med särskilda kunskaper och erfarenheter inom forskningsmetodik, metod- och organisationsutveckling går remissinstansernas åsikter isär. Kommitténs förslag tillstyrks av 18 instanser, bl. a. *länsskolnämnderna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Örebro, Västerbottens och Norrbottens län* samt *TCO*. Förslaget avstyrkes av 9 remissinstanser, nämligen *länsskolnämnderna i Stockholms, Kronobergs, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Värmlands och Jämtlands län, omsorgskommittén* samt *RHS*. Dessa remissinstanser anser att det inom länskolnämnderna bör finnas en person med psykologexamen. *SACO/SR* anser att kommitténs förslag till kompetenskrav är allför vagt formulerade.

2.3 Synpunkter beträffande SÖ:s arbete med elevvårdsfrågorna

SÖ anser att det inte är möjligt att just nu ta ställning till en enstaka byrås placering inom verket eftersom SÖ:s organisation är under utredning. *Länsskolnämnden i Stockholms län* anser att kommitténs förslag om organisation av den skolsociala byrån inom SÖ är svagt underbyggt. *Länsskolnämnden i Kristianstads län* anser att den kompetens som finns samlad i denna byrå bör överföras till det av SAK föreslagna stabsorganet.

Promemoria angående meritvärdering vid tillsättning av lärartjänster samt betyg i lärarutbildningen

1 Tjänstetillsättning inom det allmänna skolväsendet

1.1 Gällande befordringsgrunder

Då det gäller lärartjänster inom det allmänna skolväsendet har grunderna för tjänstetillsättningar närmare preciserats i skolförordningen (sf) 17 kap. 29 §. Där sägs att som befordringsgrunder vid tillsättning av ordinarie tjänst som lärare gäller i följande ordning

1. undervisningsskicklighet och nit.
2. kunskaper och färdigheter i ämnen som hör till tjänsten eller på annan grund kan vara av betydelse vid tjänstens utövande samt
3. längden av väl vitsordad tjänstgöring.

Man kan således konstatera att skickligheten skall väga tyngre än för tjänsten.

Enligt sf 17 kap. 30 § skall SÖ meddela anvisningar för tillämpningen av 29 §. Anvisningarna skall i den mån detta är möjligt innehålla grunder för poängmässig värdering av meriter.

I sf 17 kap. 31 § sägs att utöver de genom poäng värderade meriterna hänsyn skall tas till sådana meriter som inte kan poängmässigt värderas. Dessa meriter brukar – inofficiellt – sammanfattas under benämningen fjärde befordringsgrunden.

I 17 kap. 41 § sägs att i fråga om befordringsgrunder vid tillsättning av icke-ordinarie tjänst som lärare 29–31 §§ i princip skall tillämpas.

1.2 Gällande meritvärderingssystem

Meritpoäng enligt första befordringsgrunden tillgodoräknas för betyg i lärarskicklighet (motsvarande) i lärarutbildningen.

Meritpoäng enligt andra befordringsgrunden tillgodoräknas för betyg i den ämsteoretiska delen av utbildningen och för studier efter lärarutbildningen.

Meritpoäng enligt tredje befordringsgrunden tillgodoräknas dels för tjänstgöringstid som lärare och motsvarande, dels för annan yrkesverksamhet.

Följande exempel visar hur poängsystemet i princip fungerar.

För lärartjänstgöring tillgodoräknas 1 meritpoäng per termin.

Betygsgraderna i lärarskicklighet inom alla här aktuella lärarutbildningar är 1, 2 och 3. Betyget 1, som är det lägsta betyget, skall vara normalbetyget. Betygen 2 och 3 är alltså kvalitetsbetyg.

Meritpoängen för de tre betygen är 3, 6 resp. 9 (33, 36 resp. 39 för lärare 16, 153 m. fl.). Skillnaden i meritpoäng mellan två näraliggande betyg är alltså 3 poäng. Detta motsvarar en skillnad i tjänstgöringstid som lärare på tre terminer.

För kvalitetsbetyg i ämne teori tillgodoräknas extrapoäng på följande sätt.

Lärare 16, 153 m. fl. som erhållit betyget väl godkänd på en 20-poängskurs i ett av tjänstens ämnen tillgodoräknas en extra meritpoäng (som alltså är ekvivalent med en termins lärartjänstgöring). Om två lärare genomgått samma studiekurser om sammanlagt 120 poäng (den behörighetsgivande utbildningen) och den ene erhållit betyget väl godkänd på samtliga kurser, medan den andre erhållit betyget godkänd på samtliga, tillgodoräknas den förra sex meritpoäng mer än den senare (svarande mot tre läsårs lärartjänstgöring).

1.3 Tillsättning av andra tjänster än lärartjänster

Den metod som tillämpas vid tillsättning av lärare i grundskolan och gymnasieskolan, dvs. tillsättning i stort sett på basis av framräknade meritpoäng, är unik inom förvaltningen.

På andra områden inom offentlig förvaltning, liksom inom näringslivet m. m. sker tillsättningen av tjänster i allmänhet på grundval av

- a) de sökandes insända handlingar
- b) under hand införskaffade upplysningar om vissa av de sökande
- c) anställningsintervjuer med vissa av de sökande samt ibland också
- d) resultatet av provtjänstgöring.

Instrument c) har särskilt under de senare åren fått en framträdande roll.

För icke-lärartjänster inom skolan använder man också oftast denna metod. Det gäller t. ex. skolledare, vaktmästare, kontorspersonal, kuratorer och syokonsulenter.

Det förhållandet att man inom läroämnet har ansett sig kunna tillsätta tjänster utan att använda instrumenten b)–d), torde främst bero på följande två omständigheter:

- 1) De flesta lärare som söker en viss tjänst har likartad utbildning.
- 2) De handlingar, som de sökande bifogar sina ansökningar till tjänst, kan på grund av sin allsidighet väl ligga till grund för en objektiv poängmässig bedömning av de sökande, såväl vad gäller deras förtjänst som deras skicklighet.

1.4 Behovet av ett poängmässigt meritvärderingssystem

Myndigheter, som har att tillsätta lärartjänster, liksom berörda lärare ser i allmänhet positivt på förekomsten av ett poängsystem som grundval för meritvärdering vid lärartillsättning. Detsamma gäller lärarorganisationerna. Man menar att ett sådant skapar största möjliga rättvisa.

Det torde också utan anvisningar för meritvärdering eller annan central service vara mycket svårt för tillsättande lokala myndigheter – om dessa inte förfogar över specialister på området – att jämföra sökande med utbildning från olika tidsperioder på grund av de ändringar i utbildningen och betygsättningen som gång efter annan skett, särskilt under de sista 10–15 åren.

Behovet av ett poängsystem för meritvärdering vid tillsättning av lärartjänster hänger också samman med det stora antal tjänster det är frågan om och det stora antalet sökande som anmäler sig.

2 Diskussionen om betyg i lärarutbildningen

2.1 Inledning

Frågan om det skall finnas betyg eller inte i lärarutbildningen har diskuterats under lång tid. Med betyg avses då kvalitetsbetyg, dvs. differentierade godkändbetyg. Att det skall vara möjligt att sätta underkänd har aldrig ifrågasatts. De som blir underkända får emellertid inte lärarexamen och kan därmed aldrig konkurrera om fasta lärartjänster.

2.2 Arbetsgruppen BUL och dess förslag

Som en följd av de protester mot betyg i lärarutbildningen – särskilt lärarskicklighetsbetyget – som förevarit från de studerandes sida tillsatte SÖ år 1970 en arbetsgrupp med uppgift att analysera och utreda behovet av betyg i lärarutbildningen, betygsättningens funktioner, formerna för betygsättningen samt effekterna på utbildningen. Arbetsgruppen antog namnet BUL (Betygsättning och utvärdering i lärarutbildningen). BUL:s arbete resulterade i ett stort antal rapporter, som innehöll dels redogörelser för omfattande gjorda enkäter, dels förslag till olika åtgärder inom de olika lärarutbildningarna. Dessa rapporter kom år 1974.

BUL ansåg att de skäl som talar för betyg vägde tyngre än de skäl som talar mot sådana. Betygen borde alltså enligt BUL i princip vara kvar. Dock borde antalet ämnen, i vilka betyg skulle sättas, reduceras i vissa lärarutbildningar. BUL var dock inte helt enig i sin bedömning.

Den starkt differentierade betygsskala som fanns i flera lärarutbildningar (A, a etc.) borde enligt BUL ersättas med de betyg som fanns vid lärarhögskolorna.

2.3 SÖ:s synpunkter på BUL:s förslag

BUL:s olika förslag behandlades av SÖ:s styrelse och resulterade i en skrivelse till regeringen.

I frågan om kvalitetsbetyg i lärarutbildningen önskade styrelsen avvakta

resultatet av arbetet i den nyligen tillsatta utredningen LUT 74 och därför t. v. inte ta ställning. Styrelsen ansåg emellertid att betygssystemet i de lärarutbildningar som hade kvar de gamla betygsgraderna (A, a etc.) snarast skulle ändras. Samma betygsgrader skulle användas som vid lärarhögskolorna, såväl i lärarskicklighet (betygen 1, 2 och 3) som i ämne-teori (betygen godkänd och väl godkänd).

Den nämnda ändringen kom till stånd i och med 1977 års högskole-reform.

2.4 Utredningen LUT 74 och dess förslag samt remissinstansernas synpunkter

LUT fick bl. a i uppdrag att syssla med frågan om betyg i lärarutbildningen. I tilläggsdirektiv den 3 februari 1977 till LUT 74 fick utredningen i uppdrag att skyndsamt och med förtur arbeta med frågan om betygs-sättningen i lärarutbildningen.

LUT 74 överlämnade den 16 juni 1977 en skrivelse i frågan. Utredningen föreslog där att alla kvalitetsbetyg i lärarutbildningen skulle slopas. Betygsgraderna skulle endast vara Godkänd och Underkänd. Utredningen var inte enig. Två av utredningens ledamöter reserverade sig. De ansåg att kvalitetsbetyg borde finnas i den ämne-teoretiska delen av utbildningen.

De flesta remissinstanser tillstyrkte LUT 74:s förslag. SACO/SR ansåg dock att differentierade godkändbetyg skulle finnas kvar i ämne-utbildningen.

2.5 Regeringens åtgärder med anledning av LUT 74:s förslag

Sedan LUT 74:s förslag sålunda remissbehandlats överlämnades den 18 maj 1978 ärendet till UHÄ som hade att vidta de åtgärder som ankommer på ämbetet.

I uppdraget erinrade regeringen om de särskilda meritvärderingsregler som tillämpas vid tillsättning av statligt reglerade tjänster i skolväsendet. Det föreskrevs att förändringar av betygsättningssystemet inte fick träda i kraft förrän meritvärderingsreglerna i förekommande fall anpassats till förändringarna. Det sistnämnda ålåg SÖ.

2.6 SÖ:s arbete med ett meritvärderingssystem

Under verksamhetsåret 1978/79 utarbetade SÖ ett meritvärderingssystem som byggde på förutsättningen att kvalitetsbetyg inte skulle finnas i lärarutbildningen. SÖ konstaterade emellertid att det inte var möjligt att utifrån den nämnda förutsättningen konstruera ett system som skulle kunna fungera på samma sätt som det nuvarande, nämligen så, att tjänstetillsättningar i stort sett skulle kunna ske på basis av framräknade merit-

poäng. De sökandes skicklighet gick inte att få med i poängsumman vid avsaknad av dokument som berörde denna. SÖ presenterade emellertid för personalorganisationerna ett förslag till poängmässig meritvärdering som byggde på att kvalitetsbetyg inte skulle finnas i lärarutbildningen. I SÖ:s förslag som diskuterades med personalorganisationerna, ingick därför som en viktig del följande:

Vid tillsättning av lärartjänst skall hänsyn emellertid inte tas enbart till meritpoängtalet utan också till redovisade meriter, som inte poängmässigt värderats, samt till kännedom eller upplysningar om de sökande.

Ett meritvärderingssystem, som inte kunde grundas också på betyg, måste således, enligt SÖ:s mening, leda till att den s. k. fjärde befodringsgrunden måste få större betydelse än vad den enligt praxis nu har.

Från SL:s sida hade som diskussionsunderlag framförts ett förslag, enligt vilket studier, lärartjänstgöring och viss annan yrkesverksamhet skulle värderas lika och ingenting annat än tid ingå i poängunderlaget. Det skulle betyda att den verksamma tiden skulle ensam vara avgörande, dvs. i många fall levnadsåldern.

2.7 LUT 74:s slutbetänkande och remissinstansernas synpunkter på detta m. m.

LUT74 tog i sitt slutbetänkande (SOU 1978:86) Lärare för skola i utveckling åter upp frågan om betyg i lärarutbildningen. Utredningen har här samma inställning som i den tidigare refererade skrivelsen. Kvalitetsbetyg bör inte finnas i lärarutbildningen. Även nu reserverade sig två ledamöter.

LUT74:s slutbetänkande har varit föremål för en mera omfattande remiss än dess skrivelse den 16 juni 1977. Även om det finns kritiska synpunkter på LUT74:s förslag i betänkandet, liksom det finns gentemot skrivelsen från år 1977, är alldeles övervägande antalet remissinstanser positiva.

Sedan överläggningarna mellan SÖ och personalorganisationerna t. v. avbrutits i maj 1979 och LUT74:s slutbetänkande förelåg återtogs uppdraget till UHÄ. Frågan om betyg i lärarutbildningen har därefter handlagts inom regeringskansliet samtidigt med LUT74:s och SAK:s betänkanden.

Bilaga 8

Sammanfattning av SAK-gruppens promemoria (PM 4, 1980-10-24) angående personal för pedagogiska arbetsuppgifter inom den statliga skoladministrationen

1 Bakgrund

Skoladministrativa kommittén (SAK) har i sitt betänkande (SOU 1980: 5) Förenklad skoladministration – principer för ny organisation (s. 237) föreslagit att man i en fortsatt översyn prövar den statliga skoladministrationens behov av särskilda tjänster med tidsbegränsade förordnanden och därvid analyserar den nuvarande gymnasiainspektionen samt skolkonsulent- och fortbildningskonsulentorganisationerna.

En sådan prövning har utförts av den arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet (SAK-gruppen) som haft i uppdrag att i avvaktan på riksdagens ställningstagande till kommande regeringsförslag, interimistiskt bereda frågor kring en förändrad statlig skoladministration.

SAK-gruppen överlämnade den 24 oktober 1980 till statsrådet Mogård en promemoria med förslag till tjänstekonstruktioner för den personal som i framtiden skall svara för vissa pedagogiska arbetsuppgifter inom den statliga skoladministrationen. Under utarbetandet av denna promemoria har SAK-gruppen haft överläggningar med SÖ:s verksledning, representanter för berörda arbetsenheter på SÖ och de lokala arbetstagarorganisationerna vid SÖ, länskolnämnderna och fortbildningsavdelningarna. Här följer ett kort sammandrag av innehållet i nämnda promemoria.

2 Vissa utgångspunkter

Den översyn som pågår syftar bl. a. till att förenkla och effektivisera den statliga skoladministrationen. Härtill kommer kraven i SAK:s direktiv om en minskning av den totala statliga skoladministrationen. Detta kräver bl. a. en bättre samordning av nuvarande resurser samt en ökad decentralisering och delegering inom den statliga skoladministrationen.

En sådan bättre samordning förutsätter också, vilket många remissinstanser framhållit med anledning av SAK:s betänkande, att SÖ och länskolnämnderna kan fungera inom ramen för *en* statlig skoladministration. Detta kan innebära dels ett ökat gemensamt arbete inom olika områden, dels en viss specialisering till den centrala resp. regionala nivån. Specialiseringen skall syfta till ett bättre resursutnyttjande och förhindra dubbelarbete. Utgångspunkten för en sådan specialisering bör vara att SÖ har det centrala myndighetsansvaret för att skoladministrationen i hela landet fungerar så att statsmaktens intentioner uppfylls. Länskolnämnderna

skall framför allt fungera som den statliga skoladministrationens fältorganisation. De skall därvid på olika sätt stödja lokalt utvecklingsarbete och medverka till en löpande utvärdering av skolverksamheten. Detta innebär att SÖ:s uppgifter i huvudsak bör vara av övergripande karaktär. De löpande arbetsuppgifterna bör så långt möjligt föras till länskolnämnderna.

3 Skolkonsulentorganisationen

3.1 Nuläge

Den nuvarande skolkonsulentorganisationen, som tillkom i samband med att SÖ fick sin organisation den 1 oktober 1964, omfattar f. n. 64,5 tjänster vid SÖ. Den totala lönekostnaden för skolkonsulenterna för budgetåret 1980/81 är beräknad till 10,4 milj. kr.

Skolkonsulent förordnas för högst sex år. Den som innehaft tjänst som skolkonsulent i sex år kan få fortsatt förordnande för en tid av högst tre år. Stationeringsort är Stockholm, såvida inte anställningen gäller kortare tid än ett år.

De flesta skolkonsulenterna arbetar inom ett visst ämnes- eller yrkesområde. Skolkonsulenterna deltar i pedagogiskt utvecklingsarbete såsom läroplansarbete, ger råd och service till bl. a. skolpersonal och fullgör vissa administrativa uppgifter.

3.2 Gjorda utvärderingar

RRV utförde under budgetåret 1970/71 en förvaltningsrevisionell studie av SÖ (projektrapport 1971-06-28, Dnr 547). Denna studie kompletterades senare med en analys av skolkonsulentorganisationen (projektrapport 1972-06-20, Dnr 1972: 6). Syftet var att kartlägga konsulentverksamheten och peka på eventuella problemområden. Däremot hade man inte till uppgift att föreslå alternativ till konsulentorganisationen. Material till kartläggningen insamlades genom flera enkätundersökningar inom SÖ. Enkäter tillställdes samtliga skolkonsulenter och vissa chefspersoner.

RRV konstaterade, att skolkonsulentorganisationen i stort sett fyllde de syften den var avsedd för men ansåg att de administrativa uppgifterna borde begränsas och att kortsiktiga, avgränsade uppgifter borde överlåtas åt experter. Vidare ansåg RRV att man borde överväga att inrätta ett antal fasta tjänster i stället för skolkonsulenttjänster för sådana uppgifter som krävde kontinuitet och uppföljning.

I februari 1979 kontaktade SAK ett antal skolkonsulenter för att få en bild av hur skolkonsulenternas arbetssituation förändrats sedan den tid då RRV:s undersökning gjordes. Därvid framkom bl. a. att fältbesöken minskat bl. a. beroende på bristande tid, begränsade reseanslag och gymnasieinspektörernas verksamhet.

3.3 Synpunkter i remissyttranden över SAK

I remissyttrandena över SAK:s betänkande har flera länskolnämnder framfört synpunkter på den nuvarande skolkonsulentorganisationen. *Länskolnämnderna i Kristianstads, Malmöhus och Kopparbergs län* framhåller bl. a. att skolkonsulenternas kontakter med verksamheten på fältet minskat under de senaste åren och att skolkonsulentresursen bör fördelas på länskolnämnderna. *Länskolnämnden i Malmöhus län* tar dock inte ställning till behovet av skolkonsulenter vid SÖ för handikappfrågor. *Länskolnämnden i Kronobergs län* föreslår att vissa delar av skolkonsulenternas arbetsuppgifter decentraliseras till länskolnämnderna.

3.4 Överväganden och förslag

Utöver att tillföra SÖ pedagogisk sakkunskap har skolkonsulentorganisationen syftat till att på olika sätt tillgodose SÖ:s behov av direkta kontakter med fältet. Genom konstruktionen med tidsbegränsade förordnanden har organisationen även ansetts bidra till att kunskap om och erfarenhet av SÖ:s arbete kunnat föras ut i den direkta skolverksamheten.

RRV:s studie av skolkonsulentorganisationen år 1972 visade att organisationen vid denna tid i huvudsak svarade mot det syfte som avsågs då den inrättades. Skolkonsulenternas direkta fältkontakter har dock sedan dess successivt minskat. Så har t. ex. gymnasieinspektörerna kommit att alltmer överta vissa uppgifter för gymnasieskolan. En liknande utveckling har skett inom grundskolan, där bl. a. länskolnämndernas resurser kommit att utnyttjas alltmer för rådgivning till länets skolor.

RRV:s påpekanden om att administrativa och förvaltningsmässiga uppgifter i möjligaste mån borde skötas av annan personal än skolkonsulenter med en ämnesmetodisk inriktning äger fortfarande aktualitet. Som närmare kommer att behandlas i avsnitt 7, synes emellertid skolkonsulenternas nuvarande specialisering på ämnen och ämnesområden inte längre stämma överens med den allmänna utveckling som skett inom skolväsendet under 1970-talet.

Nuvarande tjänstekonstruktion för skolkonsulenter innebär att SÖ har svårigheter att rekrytera skolkonsulenter. Det beror bl. a. på

- att personer, som inte bor i Stockholmstrakten, i allmänhet inte vill flytta utan står inför valet att antingen pendla mellan hemorten och Stockholm eller tillfälligt bo borta från familj och hemmiljö,
- att anställningen är tidsbegränsad och
- att bedömningen av meritvärdet av anställning som skolkonsulent är olika vid ansökan till skolledartjänster (tjänstgöring som skolkonsulent har inte alltid meritmässigt jämfällts med t. ex. tjänstgöring som skolledare).

Ett särskilt problem innebär den tidsbegränsade anställningen när befattningshavare med icke-statlig bottenjänst skall förordnas som skolkonsulent. I allmänhet kan sådan befattningshavare inte beviljas tjänstledighet från botten tjänsten längre tid än ungefär ett år. Detta förhållande är mest markerat inom vårdutbildningarna, där botten tjänsterna i allmänhet är kommunala. Denna omständighet skapar naturligen instabilitet i verksamheten och problem vid rekryteringen.

Ett annat problem vid anställning av skolkonsulenter, som inte redan är stationerade i Stockholmsområdet, är de höga kostnaderna för anstånd med omstationering (resor och traktamenten) under det första året. Dessa kostnader belastar normalt SÖ:s reseanslag, vilket i sin tur innebär att utrymmet för andra kontakter mellan SÖ och fältet minskar.

Som framgår av det tidigare har den tidsbegränsade tjänstekonstruktionen för skolkonsulenter en rad nackdelar. Erfarenheterna visar också på att konstruktionen inte ger en sådan systematisk personalrörlighet inom skoladministrationen som ursprungligen avsågs. Därför bör nuvarande konstruktion med tidsbegränsade förordnanden som skolkonsulenter upphöra. Den specialisering på ämnen/ämnesområden som f. n. utmärker konsulentorganisationen synes inte heller numera vara ändamålsenlig. SÖ bör därför ha dels ett antal fast anställda befattningshavare för övergripande pedagogiska arbetsuppgifter, dels medel för korttidsanställning av experter, bl. a. med ämnesspecifik inriktning. Därmed skulle avsevärda fördelar kunna uppnås, såsom ökad kontinuitet och stabilitet i den pedagogiska verksamheten. Tjänsterna skulle också bli lättare att rekrytera med kvalificerade sökande. Uppgifter och inriktning för en sådan personalorganisation ges i avsnitt 7.

4 Gymnasieinspektionen

4.1 Nuläge

Gymnasieinspektionen som inrättades år 1964 i samband med riksdagens beslut om reformering av de gymnasiala skolorna (prop. 1964: 171, SäU 1964: 1, rskr 1964: 407), omfattar f. n. 32 tjänster vid SÖ. Den totala lönekostnaden är för budgetåret 1980/81 beräknad till 5,7 milj. kr. Resekostnaderna för gymnasieinspektörerna bestrids från SÖ:s anslagspost för reseersättningar och uppgår till ca 1 milj. kr. per år.

Av de nuvarande gymnasieinspektörerna är 13 förordnade på sex år. Av dessa är tre anställda på halvtid. Tre gymnasieinspektörer är förordnade på två eller tre år. Förordnade på ett år är tolv gymnasieinspektörer, därav tre på halvtid. Sex gymnasieinspektörer har en förordnandetid på ca en termin. Vidare finns ett antal korttidsanställda inspektörer. Stationeringsorten varierar och fastställs av SÖ i varje enskilt fall.

Gymnasieinspektörerna arbetar i regel inom ett visst ämnes- eller yrkes-

område. Vidare finns bland de korttidsanställda inspektörerna avnämarrpresentanter. Som avnämare betraktas högskolor, branschorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer samt kommun- och landstingsförbund.

Gymnasieinspektionen har både en rådgivande och en utvärderande funktion. Till den sistnämnda hör bl. a. att vid de skolbesök som utgör en stor del av inspektörernas arbetstid, med lärare och skolledning diskutera betygsättningen så att gymnasieskolelevernas prestationer bedöms efter likartade bedömningsgrunder i hela landet.

4.2 RRV:s utvärdering

RRV bedriver f. n. en granskning av SÖ:s utvärdering av skolan. Därvid har RRV undersökt och bedömt gymnasieinspektionen främst ur utvärderingssynpunkt. I rapporten Skolöverstyrelsens utvärdering - gymnasieinspektionen (1980-06-27, Dnr 1979:531) sammanfattas resultaten av denna undersökning.

RRV:s undersökning, som är relativt omfattande och den enda hittills gjorda om gymnasieinspektionen, bygger bl. a. på material från intervjuer med gymnasieinspektörer, tjänstemän vid SÖ och länskolnämnder, skoldirektörer, skolledare, lärare och elever. Vidare har RRV studerat gymnasieinspektörernas rapporter och de rapportsammanställningar som SÖ årligen ger ut.

Enligt RRV var det en allmänt spridd uppfattning att effekterna av gymnasieinspektionen var tämligen ringa. Representanter för länskolnämnderna och skolstyrelserna var mest kritiska.

RRV har i sin undersökning bl. a. funnit att av gymnasieinspektionens båda huvudfunktioner rådgivning och uppföljning/utvärdering är det rådgivningen som fungerar bäst. Rådgivning, stimulans och stöd åt skolans personal har också kommit att allt mer dominera gymnasieinspektörernas verksamhet. En av anledningarna till detta är att gymnasieinspektionen i dag i hög grad svarar för den direkta kontakten mellan den statliga skoladministrationen och de enskilda gymnasieskolorna. Skolkonsulenternas fältkontakter har successivt minskat och till en del övertagits av gymnasieinspektionen. Vidare är länskolnämndernas kontakter med gymnasieskolan fortfarande begränsade.

Inspektionen anses dock inte i sin nuvarande form vara ett tillfredsställande instrument för utvärdering av gymnasieskolan. Detta beror enligt RRV på många faktorer. RRV anser bl. a. att insamling, bearbetning och presentation av information om gymnasieskolan är alltför osystematisk och att användningen på SÖ av inspektionens resultat är bristfällig. Möjligheterna till samordning av inspektionens iakttagelser med övrig utvärdering av gymnasieskolan tas inte heller till vara. Enligt RRV borde inspektionens utvärderande arbete därför samordnas bättre än f. n. med SÖ:s övriga utvärdering av gymnasieskolan, främst ekonomisk och organisatorisk utvärdering, liksom med den pedagogiska forskningen.

RRV konstaterar vidare att gymnasieinspektionen inte längre kan anses motsvara sådana krav på en åtgärdsinriktad kontroll av gymnasieskolan, som låg till grund för inspektionens inrättande. Undersökningen visar bl. a. att betydelsen av gymnasieinspektionens insatser för en betygsekvivalering inte får övervärderas.

RRV föreslår att SÖ omprövar gymnasieinspektionens inriktning, uppgifter och organisation. Därvid kan en uppdelning av gymnasieinspektionens huvudfunktioner bli nödvändig. Oberoende av om en grundlig översyn kommer till stånd eller inte bör vissa förbättrande åtgärder vidtas. RRV lämnar i rapporten en rad förslag till sådana åtgärder.

4.3 Synpunkter i remissyttranden över SAK

Länsskolnämnden i Södermanlands län anser att fortbildningskonsulenterna vid länsskolnämnderna bör utvidga sitt arbetsområde till gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Tjänsterna som gymnasieinspektör kan därmed avvecklas och resurserna tillföras länsskolnämnderna. *Länsskolnämnden i Malmöhus län* framför liknande åsikter.

Länsskolnämnden i Kronobergs län anser det knappast rimligt att gymnasieskolans inre utveckling skall ledas från SÖ och föreslår att vissa delar av gymnasieinspektörernas arbetsuppgifter decentraliseras till länsskolnämnderna.

Länsskolnämnden i Kristianstads län framhåller de goda erfarenheterna med s. k. avnämarsinspektörer men föreslår att en stor del av gymnasieinspektörsresursen överförs från SÖ till länsskolnämnderna.

LO betonar behovet av att de fackliga organisationerna får reella möjligheter att medverka i den förändringsprocess som påbörjats med ökad anknytning mellan skolan och arbetslivets företrädare. Härvid pekar *LO* bl. a. på möjligheter till utökad gymnasieinspektion.

4.4 Överväganden och förslag

Gymnasieinspektionen kan karakteriseras som en till SÖ knuten fältorganisation med i princip två huvudfunktioner – en rådgivande och en kontrollerande (utvärderande) funktion. Dess ursprungliga anknytning till gymnasiets tre- och fyraåriga linjer finns inte längre. Den omfattar numera hela gymnasieskolan och har – om än i begränsad omfattning – utsträckt till den kommunala vuxenutbildningen.

Den gymnasiala utbildningen har sedan år 1964, då gymnasieinspektionen tillkom, byggts ut kraftigt. Kommunerna har också ålagts ett uppföljningsansvar för alla ungdomar upp till 18-årsåldern. Den kommunala vuxenutbildningen har byggts ut. Detta – i kombination med ett ökat kommunalt ansvar även för gymnasieskolan – innebär att kommunernas behov av stimulans och stöd för den gymnasiala utbildningen är av annat

slag än år 1964. Härtill kommer att det, åtminstone för de stora ämnena och ämnesområdena, nu är möjligt att lokalt och regionalt finna kompetenta ämnesföreträdare som kan medverka i gymnasieskolans utveckling. Behovet av ämnesmetodisk utveckling förutsätts också i framtiden i huvudsak tillgodoses genom resurser och organisation för personalens kontinuerliga utbildning (fortbildning). Däremot är det fortfarande svårt att lokalt eller regionalt klara de mindre frekventa ämnenas och ämnesområdenas behov av utveckling.

Vad gäller gymnasieinspektionens rådgivande funktion har den enligt gymnasieinspektionens egen uppfattning kommit att uppta en allt större del av arbetstiden. RRV:s undersökning bestyrker detta. I detta avseende har gymnasieinspektionen uppgifter liknande dem som f. n. åvilar länskolnämnderna i vad avser grundskolan.

Den statliga skoladministrationens mera direkt fältinriktade uppgifter förutsätts i framtiden i huvudsak ombesörjas av länskolnämnderna. Det synes därför naturligt att också den gymnasiala utbildningens behov av stimulans och stöd för det lokala utvecklingsarbetet tillgodoses på ett liknande sätt som för grundskolan, dvs. främst genom länskolnämnderna. På motsvarande sätt bör nämnderna också svara för behovet av allmän information om och insyn i den gymnasiala utbildningen. Dessa bör också svara för erforderlig tillsyn och i förekommande fall kontroll av denna utbildning.

Gymnasieutredningens betonande av samhällets krav på gymnasieutbildningens mål och innehåll är fortfarande aktuellt. Det har snarare ytterligare markerats under de senare årens skoldebatt. Det betonas också i den nu pågående gymnasieutredningens uppdrag. Detta krav har i viss mån tillgodosetts genom den s. k. avnämrepresentationen inom gymnasieinspektionen. I detta sammanhang är det också naturligt att beakta de regionala planeringsråden. Det finns därför skäl att överväga möjligheten av att ge dessa vissa vidgade uppgifter när det gäller kontakter och samverkan mellan gymnasieskola och arbetsliv. Vad gäller kommunerna bör de lokala planeringsråden kunna ha motsvarande uppgifter.

Ett vidgat regionalt ansvar för tillsyn av och rådgivning för gymnasieskolan kräver att man uppmärksammar behovet av särskilda åtgärder när det gäller de lågfrekventa utbildningarna/ämnena i gymnasieskolan. Rådgivnings- och tillsynsverksamheten kan i här avsedda fall behöva baseras på större regioner än ett län och därför i förekommande fall förutsätta samverkan mellan flera länskolnämnder. I vissa fall kan det också vara lämpligt att man koncentrerar uppgifter av här avsedd karaktär till SÖ. Under alla förhållanden bör SÖ ha ansvar för att en samverkan av den art som här har beskrivits kommer till stånd. Motsvarande samverkan behöver också ske när det gäller personalutbildning i lågfrekventa ämnen.

Gymnasieinspektionen tillför i dag SÖ en direkt och fortlöpande allmän information om gymnasieskolan. För att tillgodose detta informationsbe-

hov även i framtiden är det angeläget att få till stånd fungerande informationskanaler från länskolnämnderna till SÖ och omvänt. Detta gäller för övrigt även för grundskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

Behovet av en organisation av gymnasieinspektionens karaktär för utvärdering av den gymnasiala utbildningen bör övervägas mot bakgrund av utvecklingen av den gymnasiala utbildningen och av högskoleutbildningen samt näringslivets förändring. En utveckling mot ett ökat lokalt ansvar för och en minskad statlig reglering av den gymnasiala utbildningen ställer nya krav på den centrala utvärderingen. Samhället, eleverna och olika avnämare har rätt att kräva vissa garantier för att utbildningen når avsedd nivå och är likvärdig för hela landet. Det är också angeläget att företrädare för avnämarna har möjlighet att på fältet hålla kontakt med utbildningen.

Det torde emellertid inte vara ändamålsenligt och inte heller möjligt att genomföra en utvärdering av den gymnasiala utbildningen, t. ex. med avseende på kunskaper och färdigheter, över hela landet genom särskilda ämnesföreträdare och med en organisation av det slag gymnasieinspektionen utgör. En central utvärdering av den gymnasiala utbildningen bör därför genomföras i annan form. Så behöver utvärderingen av gymnasieskolan inte avse samtliga gymnasieskolor utan endast ett sådant urval, som garanterar att utvärderingen bygger på en tillräckligt representativ information. Utvärderingen kan t. ex. avse en viss sektor av den gymnasiala utbildningen, vissa bestämda ämnen eller grupper av ämnen och övergripande funktioner (skolmiljö, elevsociala frågor) m. m. Utvärderingen bör givetvis även kunna omfatta besök i skolor och kontakt med avnämare.

En central utvärdering av den gymnasiala utbildningen i annan form än gymnasieinspektionen bör därför komma till stånd. Det bör ankomma på SÖ att närmare fastlägga formerna för en sådan utvärdering av olika delar av de gymnasiala utbildningarna.

Av intresse i sammanhanget är att SÖ redan nu som ett komplement till gymnasieinspektionen vid särskilt utvalda s. k. analyskolor utför vissa undersökningar av hur läroplanerna i olika ämnen fungerar. Även övergripande frågor t. ex. samverkan mellan olika ämnen kan vara föremål för analys. Informationen från analyskolorna används bl. a. som underlag i läroplansutvecklingen. Denna verksamhet bekostas i dag av FoU-medel.

En viss utvärdering av gymnasieskolan sker också inom ramen för FoU-arbetet. I några fall har forskare engagerats för att i samverkan med skolkonsulenter och SCB utvärdera studieorganisationen i gymnasieskolan. Även genom byrå P I:s enkäter och statistikbearbetning sker en viss utvärdering av gymnasieskolan.

Här kan vidare erinras om den utvärdering som sker i vad avser de yrkesinriktade studievägarna i gymnasieskolan. Utöver besök av SÖ:s personal vid skolor och utbildningar och genom skolledarkonferenser (motsvarande) sker utvärderingen också i form av enkäter till elever, lärare

och skolledare samt i förekommande fall vissa avnämare. Utformningen av enkäterna sker i allmänhet i kontakt med eller medverkan av representant/representanter för resp. yrke/yrkesområde. Berörda myndigheter, intresseorganisationer och personalorganisationer bereds också tillfälle att påverka enkätutformningen. I dessa utvärderingar liksom i SÖ:s läroplansarbete har inte minst kontakterna mellan skolan och arbetslivet utvecklats på ett konstruktivt sätt. Detta sker bl. a. i särskilda arbets- och/eller referensgrupper med representanter från berörda myndigheter och organisationer. Bl. a. för en mer kontinuerlig bevakning av läroplansfrågorna har SÖ inom vissa yrkesområden särskilda referensgrupper med arbetslivets representanter, i regel från parternas centrala yrkesnämnder och arbetsmarknadens yrkesråd. Inom kommunal vuxenutbildning, där resurserna i form av gymnasieinspektion är begränsade, spelar det rikt utvecklade samrådsförfarandet med arbetsmarknadens parter en viktig roll.

Till utvärderingsarbetet behöver SÖ, som framgår av det tidigare, utöver sin fasta personal för begränsad tid kunna knyta särskild expertis utanför verket, såsom skolledare, lärare och avnämare. I detta sammanhang bör särskilt beaktas att avnämarrpresentationen i gymnasieinspektionen, vilket bl. a. LO betonar i sin remiss över SAK:s betänkande, har bedömts värdefull. Det är därför nödvändigt att bl. a. arbetsmarknadens parter, även i fortsättningen kontinuerligt kan medverka i en central utvärdering av den gymnasiala utbildningen.

Till gymnasieinspektionens kontrollerande funktion hör också uppgiften att medverka till viss ekvivalering av betygsättningen dvs. medverka till att gymnasieskolelevernas prestationer värderas efter likartade bedömningsgrunder i hela landet.

I detta syfte utfärdar SÖ anvisningar för betygsättningen i gymnasieskolan (Lgy 70 s. 46–48 och SÖ-FS 1980: 141) och utarbetar centrala prov i vissa ämnen. Gymnasieinspektörernas medverkan består i att tillsammans med lärare och skolledning diskutera betygsättningen utifrån bl. a. betygs-kataloger och resultat på centrala prov.

Enligt RRV:s bedömning har gymnasieinspektionens uppgift att hjälpa och stödja lärarna vid betygsättning emellertid alltmer nedtonats till förmån för att mera fortlöpande verka för gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens utveckling och utvärdering. Det finns därför anledning att pröva andra centrala åtgärder i syfte att främja en likartad bedömning av elevprestationerna i gymnasieskolan. En sådan åtgärd kan vara att SÖ inforrdar betygs-kataloger, eller ett urval sådana, för statistisk bearbetning och jämförelse med resultat från centrala prov, jämförelse mellan olika regioner och skolor m. m. Resultatet av en sådan bearbetning bör bl. a. delges berörda skolmyndigheter och skolor. Här kan erinras om att viss betygsstatistik publiceras redan nu av SCB och SÖ.

I länskolnämndens löpande uppgifter att svara för tillsyn och i förekommande fall kontroll av gymnasieskolan bör man betona nämndens ansvar

för och skyldighet att på olika sätt – främst i samband med skolbesök – medverka till normering av betygsättningen. Nämndens ansvar bör bl. a., liksom nu är fallet för gymnasieinspektionen, framhållas i läroplansdokument och i de anvisningar för betygsättning som SÖ utfärdar.

Sammanfattningsvis betyder det här anförda att gymnasieinspektionens funktioner

- dels bör fördelas mellan SÖ och länskolnämnderna på sätt som angetts,
- dels bör organiseras inom ramen för de allmänna resurser som kommer att stå till SÖ:s och länskolnämndernas förfogande för pedagogiska uppgifter (jfr avsnitt 7).

5 Fortbildningskonsulentorganisationen

5.1 Nuläge

De 24 första tjänsterna som fortbildningskonsulent vid länskolnämnderna beslöts år 1961. Konsulentorganisationen har sedermera byggts ut successivt och omfattar f. n. 243 tjänster. Den totala lönekostnaden för fortbildningskonsulenter är för budgetåret 1980/81 beräknad till 19.4 milj. kr.

Fortbildningskonsulenterna, som är anställda vid länskolnämnderna, har i regel halvtidstjänst som konsulent och halvtidstjänst som lärare. Konsulenttjänsten får inte förenas med tjänst som skolledare eller huvudlärare.

Fortbildningskonsulenterna tillsätts av resp. länskolnämnd. Förordnande meddelas t. v., dock längst för tre år. I flera fall har dock omförordnanden gjorts. Konsulenterna har ferier, inte semester, men skall under ferietid fullgöra till tjänsten hörande arbetsuppgifter som inte kan utföras under läsåret.

Fortbildningskonsulenterna har till uppgift att besöka skolorna i länet och därvid överlägga med lärare, elever, skolledning och föräldrarepresentanter, delta i lokalt anordnade konferenser samt följa undervisningen. I fortbildningsarbetet, t. ex. personallags- och skolledarutbildningarna, deltar fortbildningskonsulenterna tillsammans med annan personal vid nämnderna.

Fortbildningskonsulenternas arbete skiftar från län till län. Detta kan bl. a. bero på att olika län bedriver den pedagogiska rådgivningen till kommunerna på olika sätt, länets skolförhållanden m. m.

Tydligt är att fortbildningskonsulenternas arbetsinriktning förändrats under senare år främst inom grundskolan. Från att ha varit studie- och ämnesexperter har fortbildningskonsulenterna mer kommit att syssla med övergripande pedagogiskt/metodiska frågor. De har alltmer fått ett ansvar för att stimulera ett lokalt utvecklingsarbete och vidarebefordra erfarenheter från detta.

5.2 SAK:s och remissinstansernas synpunkter

SAK framhåller i sitt betänkande (s. 107) att kommunerna bör ha planerings- och genomförandeansvaret i fråga om personalutveckling för all personal i kommunernas skolor och utbildningar. Länskolnämnderna bör i första hand svara för stöd och stimulans till de kommunala personalutbildningsinsatserna. Enligt SAK skall fortbildningen ses som en integrerad del av övrig utvecklings- och utvärderingsverksamhet. Som en konsekvens av denna syn på personalutbildningsfrågorna anser SAK (s. 229) "att man på länsnivå inte bör ha särskilt avdelade resurser för skilda fortbildningsinsatser". Personalbehovet bör därför bedömas med utgångspunkt i länskolnämndernas samlade pedagogiska verksamhet.

Många länskolnämnder ansluter sig till SAK:s syn på personalbehovet för den pedagogiska verksamheten. Några nämnder delar emellertid inte SAK:s uppfattning när det gäller behovet av särskilda tjänster som fortbildningskonsulenter. Bl. a. *länskolnämnden i Södermanlands län* anser att nuvarande konstruktion för tjänster som fortbildningskonsulenter är bra. Nämnden framhåller dock att särskild kunskap inom det beteendevetenskapliga området är en förutsättning för att konsulenter skall kunna fullgöra sina utvecklings- och utvärderingsuppgifter. *Länskolnämnden i Uppsala län* hävdar även att tjänsterna för fortbildningskonsulenter bör vara kvar. *Länskolnämnden i Göteborgs och Bohus län* ställer sig frågande inför SAK:s uttalande att nämnderna inte bör ha särskilt avdelade resurser för fortbildningsinsatser och förordar att fortbildningskonsulenternas erfarenheter tas till vara i den nya organisationen. *Länskolnämnden i Västmanlands län* menar att en minskning av antalet fortbildningskonsulenter skulle rimma illa med kraven på ökat stöd från länskolnämnden till den kommunala fortbildningen. *Länskolnämnden i Gotlands län* menar att beteckningen fortbildningskonsulent inte längre är relevant med tanke på konsulenternas nuvarande arbetsuppgifter.

5.3 Överväganden och förslag

Fortbildningskonsulentorganisationen har syftat till att i nära kontakt med fältet genom fortbildning och stöd till lärare och annan skolpersonal skapa förutsättningar för att undervisningen skall kunna bedrivas enligt läroplanernas anvisningar.

Någon egentlig utvärdering av fortbildningskonsulentorganisationen har inte gjorts. Som framgår av bl. a. yttrandena över SAK:s betänkande synes den dock fungera väl. Den anses allmänt vara en viktig pedagogisk resurs, som är anpassningsbar efter skolans utveckling.

Som tidigare har nämnts, är fortbildningskonsulenterna halvtidsanställda, i regel med en kombination av halvtidstjänstgöring som lärare. Denna kombination har vissa fördelar. Fortbildningskonsulenten har ge-

nom sin lärartjänst en nära kontakt med skolsituationen och kan bedriva visst utvecklingsarbete inom ramen för sin egen undervisningsskyldighet. Detta underlättar givetvis kontakterna med länets lärare inom fortbildningskonsulentens arbetsområde.

Systemet med att kombinera två tjänster har dock vissa nackdelar. Det medför problem genom täta omställningar, resor m. m. för fortbildningskonsulenten och problem när vikarie behöver anställas (vid sjukdom eller tjänstledighet). Systemet innebär också – jämfört med en organisation av fast anställd personal på heltid - vissa ökade kostnader för främst resor och traktamenten. Genom täta omställningar och resor uppstår också vissa effektivitetsförluster.

Bl. a. dessa skäl talar för att länskolnämnderna – liksom SÖ – får disponera ett antal fasta tjänster på heltid för pedagogiska uppgifter. Den slutliga bedömningen av det framtida behovet av fast personal och rörliga resurser för pedagogiska arbetsuppgifter vid länskolnämnderna blir emellertid beroende av bl. a. hur fortbildningen av skolans personal kommer att organiseras i framtiden.

6 Vissa andra befattningshavare

Den statliga skoladministrationens kontinuerliga behov av pedagogisk kunskap och erfarenhet har, som framgått av det tidigare, på central nivå till stor del tillgodosetts genom skolkonsulentorganisationen och gymnasieinspektionen samt på regional nivå genom fortbildningskonsulentorganisationen. Härutöver har detta behov främst hos SÖ tillgodosetts genom experter. Så har t. ex. SÖ:s behov av pedagogisk personal för vuxenutbildningen mestadels tillgodosetts på detta sätt.

Antalet helårsanställda experter vid SÖ:s avdelningar S, V och L uppgick i oktober 1980 till totalt 53 personer. Dessa experter fullgör arbetsuppgifter i stort motsvarande skolkonsulenternas.

Kostnaderna för dessa experter belastar utöver SÖ:s anslag för expertis (C 1) anslagen för pedagogiskt utvecklingsarbete inom skolväsendet (C 7) och fortbildning m. m. (C 8). Gällande arbetsrättslagstiftning innebär att dessa experter i praktiken har en anställning närmast motsvarande en fast tjänst med tillsvidareanställning.

Den främsta anledningen till det här beskrivna förhållandet är att SÖ:s arbetsområde och uppgifter successivt utvidgats utan att nya skolkonsulenttjänster eller andra fasta pedagogiska tjänster kunnat inrättas.

Den statliga skoladministrationens kontinuerliga behov av fast personal bör i framtiden tillgodoses i huvudsak inom ramen för en fast tjänsteorganisation. Olika sakanslag, såsom anslag för pedagogiskt utvecklingsarbete och fortbildning, bör alltså inte få disponeras för anställning av experter för löpande pedagogiska uppgifter.

7 En förändrad personalorganisation

De förslag, som redovisats i det föregående, pekar sammantagna på att det inom den statliga skoladministrationen bör finnas dels fasta tjänster för övergripande pedagogiska arbetsuppgifter, dels medel för korttidsanställning av experter, bl. a. med ämnesspecifik inriktning. Denna organisation avses ersätta de nuvarande tjänsterna som skolkonsulent, gymnasieinspektör och fortbildningskonsulent samt konstruktionen med helårsanställda experter. Därmed skapas en organisation av betydligt större enhetlighet än den nuvarande, bl. a. genom att alla utbildningar tillgodoses på ett likartat sätt. Härigenom åstadkoms också en ökad överensstämmelse i tjänstekonstruktionen hos SÖ och länskolnämnderna. Nuvarande tjänster vid länskolnämnderna som konsulenter för rörelsehindrade elever och för verksamhet bland dövblinda berörs inte av dessa förslag.

Arbetsuppgifterna för SÖ:s och länskolnämndernas personal kommer av naturliga skäl delvis att bli av olika slag. För personalen vid SÖ bör arbetet framför allt gälla centrala uppgifter såsom läroplansarbete, central utvärdering, samordning av utvecklingsarbete och medverkan i SÖ:s planeringsarbete på såväl lång som kort sikt. Personalen vid länskolnämnderna bör främst ha till uppgift att i direkt kontakt med länets skolor stödja lokalt utvecklingsarbete, delta i den regionala utvärderingen samt insamla och vidarebefordra erfarenheter från den lokala nivån till SÖ samt kommuner och skolor inom länet.

Den statliga skoladministrationens organisation och verksamhet bygger i stor utsträckning på ett arv från tiden vid mitten på 1960-talet, när ett stort antal nya ämnen eller ämnesgrupper skulle införas. För att underlätta detta införande anställdes ett stort antal ämnesspecialister både på central och regional nivå. Denna förändring, som sammanhänger med de stora skolreformerna, är nu genomförd. Sedan denna tid har också den kommunala nivån på olika sätt fått en ökad ämnesmetodisk kompetens. Däremot finns specialisterna i stor utsträckning kvar inom den statliga skoladministrationen men har till viss del kommit att ägna sig åt andra uppgifter. Detta förhållande kännetecknar främst skolkonsulentorganisationen, gymnasieinspektionen och fortbildningskonsulentorganisationen.

Starka skäl talar för att den fasta personalen i framtiden till övervägande del mer bör representera en bred pedagogisk kunskaps- och erfarenhetsbas än en särskild ämnesspecifik inriktning. Vidare bör den fasta personalen också representera kunskap om och erfarenhet av administration, ekonomi, planering m. m. För detta talar också det förhållandet att en långt driven specialisering försvårar olika helhetsbedömningar och kan leda till en splittrad verksamhet. Däremot kan det finnas skäl att ha fast personal som svarar för ett större ämnesblock. Behov av speciell kunskap och erfarenhet som inte kan tillgodoses i en fast personalorganisation bör främst tillgodoses genom tillfälligt anställda experter.

Behovet av att komplettera den fasta personalen med vissa rörliga resurser för anställande av experter motiveras främst av följande förhållanden.

Den statliga skoladministrationens behov av skilda specialistkunskaper kan inte tillnärmelsevis tillgodoses inom ramen för en fast tjänsteorganisation. Av särskilt intresse här är t.ex. de behov som de lågfrekventa utbildningarna/ämnena framför allt i gymnasieskolan och vuxenutbildningen skapar. Detta behov måste till stor del tillgodoses genom anlitande av externa experter.

Härtill kommer att den statliga skoladministrationen måste kännetecknas av en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad. Till en del kan detta tillgodoses inom administrationen bl. a. genom en systematisk personalutveckling. I stor utsträckning måste dock skoladministrationen i detta syfte också tillföras aktuell kunskap om och erfarenhet av skilda områden inom och utanför utbildningssektorn. Även för detta ändamål fordras tillgång till extern expertis för det löpande arbetet.

Den statliga skoladministrationens verksamhet måste präglas av en god kontakt med och kännedom om utvecklingen på fältet och möjlighet att föra ut olika förändringar i skolsystemet. Länskolnämnderna kommer härvid att ha en viktig funktion i egenskap av skoladministrationens fältorganisation. Det innebär att nämndernas personal måste avsätta en betydande del av sin arbetstid för verksamhet direkt ute i skolorna och kommunerna. För SÖ innebär den föreslagna övergången från tjänster med tidsbegränsade förordnanden till fasta tjänster med tillsvidaranställning däremot vissa risker för en minskad kontakt med fältet. Genom att den centrala myndigheten genom decentraliseringen kommer att fatta färre beslut i frågor av betydelse för den direkta skolverksamheten minskar också direktkontakten med fältet. Länskolnämndernas fälterfarenheter måste därför på ett mer systematiskt och kontinuerligt sätt än f. n. tas till vara i SÖ:s verksamhet. Vidare behöver SÖ rörliga resurser för att från tid till annan direkt till sig knyta expertis från fältet.

I det föregående har behandlats den statliga skoladministrationens behov av expertis för att dels tillföra administrationen kontinuerlig och allsidig kunskap, dels underlätta kontakterna med fältet och samhället i övrigt. Frågan om samverkan mellan den statliga skoladministrationen och arbetslivets organisationer hör nära samman med detta. Den har tidigare berörts i olika sammanhang i denna promemoria, bl. a. i fråga om arbetet med gymnasieskolans läroplaner och den nuvarande avnärmarrepresentationen i gymnasieinspektionen.

Vikten av samverkan mellan skolan och arbetslivet understryks i grundskolans och gymnasieskolans läroplaner. Denna samverkan kan ske bl. a. genom att arbetslivsrepresentanter medverkar i undervisningen, genom studiebesök och genom praktisk arbetslivsorientering. Härvid har bl. a. de lokala och regionala SSA-råden viktiga uppgifter.

Samverkan mellan skola och arbetsliv bör av naturliga skäl präglade även den statliga skoladministrationens organisation. *AMS* anser i sitt yttrande över SAK t. ex. att förutsättningarna för en sådan samverkan bör byggas in i skolväsendets administrativa organisation. Motsvarande tankegångar finns i *LO:s* och *TCO:s* yttranden. Det är därför angeläget att arbetslivets organisationer ges möjlighet att i fasta former medverka i skolans utveckling. Den nuvarande formen för samverkan med arbetslivets organisationer i läroplansarbetet synes vara lämplig och utvecklingsbar. Motsvarande gäller för avnämarnas nuvarande medverkan i utvärderingen av gymnasieskolan.

För att tillgodose behovet av en kontinuerlig medverkan från arbetslivets organisationer i arbete med att utveckla och utvärdera skolverksamheten bör särskilda expertmedel anvisas. Detta kan t. ex. ske i de former som i dag tillämpas för avnämarrpresentationen i gymnasieskolan. F. n. disponeras sålunda resurser motsvarande ungefär tre heltidstjänster för detta ändamål.

Sammanfattningsvis bör den statliga skoladministrationens kontinuerliga behov av personal för pedagogiska arbetsuppgifter tillgodoses inom ramen för en enhetlig tjänstestruktur: fasta tjänster med anställning tills vidare. Vidare finns från tid till annan behov av personal med särskild kunskap om och erfarenheter av, liksom direkta kontakter med, skolans verksamhet och samhället i övrigt. Det kan t. ex. röra sig om särskild ämnesexpertis liksom expertis från näringsliv och arbetsmarknad. För sådana avgränsade, väl definierade och tidsbegränsade uppgifter bör man anlita experter inom ramen för de rörliga resurser, som ställs till den statliga skoladministrationens förfogande. Härvid bör balansen mellan resurser för fast anställd personal och rörliga resurser för expertis ägnas särskild uppmärksamhet. Ett varaktigt behov av allmän eller särskild kompetens bör tillgodoses i första hand genom fast anställd personal. De rörliga resurserna bör därför endast undantagsvis användas för anställning av experter för längre tid än sex månader.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	3
1 Inledning	3
2 Föredragandens överväganden	6
2.1 Decentralisering och skoladministration	7
2.2 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun – den statliga skoladministrationens uppgifter	17
2.2.1 Skolutveckling	17
2.2.2 Planering	29
2.2.2.1 Gymnasieskolans organisation	29
2.2.2.2 Skolbyggnader	37
2.2.2.3 Stadigvarande undervisningsmateriel	39
2.2.3 Administration	40
2.2.3.1 Statsbidragsadministration	40
2.2.3.2 Personaladministration	44
2.2.3.3 Besvär över beslut av skolmyndighet	53
2.2.4 Tillsynsuppgifter	56
2.3 Den statliga skoladministrationens organisation, arbetsformer och resurser	57
2.3.1 En statlig skoladministration	57
2.3.2 Verksamhetsområde	60
2.3.3 Arbetsuppgifter	62
2.3.4 Skolöverstyrelsen	64
2.3.4.1 Vissa utgångspunkter	64
2.3.4.2 Den nya organisationen	66
2.3.4.3 Verksstyrelsen	73
2.3.5 Länsskolnämnderna	77
2.3.5.1 Vissa utgångspunkter	78
2.3.5.2 Den nya organisationen	79
2.3.5.3 Lekmannanämnden	80
2.3.6 Personal för pedagogiska arbetsuppgifter	81
2.3.7 Resurser	84
2.4 Genomförande	91
3 Hemställan	92
4 Beslut	93

Bilagor

- 1 Sammanfattning av SSK:s förslag (SOU 1978:65) Skolan. En ändrad ansvarsfördelning
- 2 Sammanställning av remissyttranden över SSK:s förslag (SOU 1978:65) Skolan. En ändrad ansvarsfördelning

- 3 Sammanfattning av SAK:s förslag (SOU 1980: 5) Förenklad skoladministration – principer för ny organisation
- 4 Sammanställning av remissyttranden över SAK:s förslag (SOU 1980: 5) Förenklad skoladministration – principer för ny organisation
- 5 Elevvårdskommitténs promemoria (PM 16/79: 3, 1979-08-13) angående behovet av länsskolpsykologtjänsterna samt centralt planerings- och utvecklingsarbete inom elevvården
- 6 Sammanställning av remissyttranden över elevvårdskommitténs promemoria (PM 16/79: 3)
- 7 Promemoria angående meritvärdering vid tillsättning av lärartjänster samt betyg i lärarutbildningen
- 8 Sammanfattning av förslag angående personal för pedagogiska arbetsuppgifter inom den statliga skoladministrationen, avgivet av SAK-gruppen

