

Skolans huvudmannaskap och styrning

Författare:

Ulf P. Lundgren

Den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning

Denna översikt är ett sammandrag av en beskrivning av hur den politiska styrningen över folkundervisningen/skolväsendet förändrats. Den bygger vidare på flera tidigare arbeten. Det som här lyfts fram är hur ansvaret fördelats mellan stat, kommun och fristående skolor. Beskrivningen tar således inte upp framväxten av ett tidigt skolsystem som börjar i domskolor, klosterskolor och katedralskolor och som ligger till grund för realskolor och gymnasier. Dessa lärdomsskolor styrdes till en början av kyrkan men kom med tiden att tas över av staten. Detta skolväsende faller inte i modern tid inom temat decentralisering.

Genom 1842 års stadga om folkundervisningen i riket infördes en författningsreglerad skyldighet för församlingarna och socknarna att hålla folkskolor. Dittills hade uppfostran och undervisning för barn, som inte skrivits in vid allmänna läroverk eller motsvarande skolor, varit en angelägenhet för hemmen och för de folkskolor, som församlingar eller enskilda inrättat på frivillighetens väg. Det finns två lagar av betydelse för folkundervisning före 1842, som jag vill nämna inledningsvis.

Det är dels 1686 års kyrkolag, som reglerade klockarens skyldighet att ”med all flit och trohet” driva barnläran. I andra kapitlet § 10 sägs att prästen skulle hålla längder på sina åhörare och veta besked om deras framsteg och kunskap i kristendom. Därmed stadfästes husförhören, som i nästa steg blev till en kontroll av förmågan att läsa. Dels är det förordningen om undervisningsplikt som stadfästes 1723. Det är den första allmänna förordningen om barnundervisning. Föräldrar och förmyndare blev vid straffpåföljd skyldiga att sörja för barnens undervisning. Undervisningen skulle ge färdighet i att innantill läsa i bok och inpräglade i minnet Luthers lilla katekes. Den så kallade hustavlan kom att bli en del av undervisningen. Genom den kunde man förstå sin plats och sin roll i samhällshierarkin.

I 1842 års stadga anges ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om folkundervisningen. I folkskolepropositionen till 1840/41 års riksdag anges ansvarsfördelningen enligt följande: Staten skulle inrätta och bekosta seminarier, ge stipendier till behövande seminarister, samt lämna särskilt fattiga kommuner bidrag till lärarnas avlöning.

I Kommunallagskommitténs betänkande 1859 framställs kommunerna som föreningar för vissa gemensamma ändamål, men att de samtidigt utgjorde delar av statens område, att deras gemensamma ändamål tillika var statsändamål och att de därigenom blev integrerade delar av statsförvaltningen. Att staten ålade kommunerna eller gav dem rätt att handha vissa uppgifter och genomföra verksamheter innebar en delegering från statens sida.

Under de efterföljande decennierna stärkte statens sitt ansvar för folkskolan genom statliga bidrag. Statsbidragens andel av kommunernas totalkostnader för folkskolan ökade från ca 20 % vid 1870-talets början till ca 30 % vid sekelskiftet.

Det omedelbara ansvaret för folkundervisningen fick skolstyrelsen. Denna var vald av sockenstämman och med kyrkoherden som självskriven ordförande. Med 1862 års kommunallagar blev vården av folkskolan en angelägenhet för kyrkostämman och för ett skolråd på minst fem ledamöter med kyrkoherden som ordförande. Skolrådet valdes av kyrkostämman. Skolrådet övertog skolstyrelsens uppgifter. Den tidiga ansvarsfördelningen handlade om en relation mellan den profana staten, kyrkan och kommunerna. Den regionala ledningen från 1842 innebar att uppsikten över folkundervisningen lämnades till biskopen och domkapitlet, även om vissa statsbidrags- och besvärfrågor ganska snart överlämnades till länsstyrelsen.

Ett viktigt steg i statens alltmer ökande ansvarstagande för att höja nivån på folkundervisningen blev folkskoleinspektionen. Riksdagen beviljade 1858/60 ett anslag som skulle räcka till ett 20-tal inspektörer med den föreslagna uppgiften. Mot seklets slut fanns upp till 55 inspektörer. Från och med 1877 skulle inspektionen innefatta också viss lärarfortbildning, granskning av statsbidragsrekvisitioner och skolbyggnadsritningar och från och med 1879 kontroll av att den nya normalplanen följdes. År 1864 inrättades en särskild folkskolebyrå inom ecklesiastikdepartementet.

Genom utfärdandet 1878, 1889 och 1900 av normalundervisningsplaner ökade staten sitt inflytande på själva undervisningen. Den starkare statliga styrningen kom till uttryck också i den ständiga ökningen av regler i stadgor, kungörelser och cirkulär.

Sammanfattning av perioden fram till 1900

Folkundervisningen växer fram med kyrkans krav på menigheten. Med reformationen stärks folkundervisningen. På 1600-talet införs husförhören och på 1700-talet undervisningsplikten. Föräldrar och förmyndare var därmed vid straffpåföljd skyldiga att sörja för barnens undervisning.

Genom 1842 års stadga om folkundervisningen i riket infördes en författningsreglerad skyldighet för församlingarna och socknarna att hålla folkskolor. Dittills hade uppfostran och undervisning för barn, som ej skrivits in vid allmänna läroverk eller motsvarande skolor, varit en angelägenhet för hemmen och för de folkskolor, som församlingar eller enskilda inrättat på frivillighetens väg.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om folkundervisningen borde enligt folkskolepropositionen till 1840/41 års riksdag vara följande: Staten skulle inrätta och bekosta seminarier, ge stipendier till behövande seminarister, samt lämna särskilt fattiga kommuner bidrag till lärarnas avlönande.

Till en början var ansvarsförhållanden delade mellan den profana staten, kyrkan och kommunerna. Med tiden tar staten över alltmer av ansvaret och stegvis sker en centralisering. Den tar sig uttryck i en ökad ekonomisk styrning över statsbidrag, en ideologisk eller innehållsmässig styrning genom normalplaner och föreskrifter och en ökad kontroll genom inspektörer samt en utbyggd central ledning. Grunden för denna ökade statliga styrning får som konsekvens en allt starkare reglering från riksdag, regering och myndigheter.

Under perioden minskar således kommunernas inflytande, kyrkans ansvar kringgärdas, men finns kvar. Den fjärde maktfaktorn är lärarkåren som mot slutet av 1800-talet synes ha ett svagt inflytande. Även här stärkte staten sitt inflytande över lärarutbildningen för folkskolan. Med tiden kommer dock lärarna som grupp att göra sig gällande i så väl kommun som stat och därmed utöva ett inflytande.

1900 - 1945

Frågorna om folkskolan skulle höra under den kyrkliga eller den borgerliga kommunen, om det självskrivna prästerliga ordförandeskapet och om lärarnas rätt till representation i skolråden aktualiserades under 1900-talets första decennier.

År 1905 gavs lärarkåren representationsrätt i skolrådet. Fyra år senare fick Kungl. Maj:t rätt att i vissa städer låta stadsfullmäktige utse en folkskolestyrelse. Frågan om huvudmannaskapet och om det självskrivna ordförandeskapet i skolrådet tog längre tid att hantera. Riksdagens beslöt först 1930 att folk- och fortsättningsskolornas angelägenheter i alla kommuner med stads- eller kommunalfullmäktige skulle skötas av en av fullmäktige utsedd folkskolestyrelse. I övriga kommuner skulle alltjämt kyrkostämman utse skolråd. Ansvarsfördelningen mellan fullmäktige och folkskolestyrelse blev dock inte helt tydlig.

Domkapitlets roll som administrativ mellaninstans och statlig tillsynsmyndighet för folkskoleväsendet försvagades, men förblev formellt sett bestående. Vid 1930-talets mitt fick folkskolan en företrädare i domkapitlet. Först med länskolnämndernas tillkomst 1958 upphörde domkapitlens befattning med folkskoleärenden.

Folkskoleinspektionen förstärktes 1914 genom att inspektörstjänsterna förvandlades till fasta heltidstjänster och genom att en ny instruktion utfärdades.

År 1905 inrättades läroverksöverstyrelsen och dess tillkomst aktualiserade frågan om en central statlig ledning av folkskoleväsendet. En folkskoleöverstyrelse inrättades 1914. Enligt instruktionen skulle överstyrelsen i förhållande till små- och folkskolorna fullgöra både en lednings- och tillsynsfunktion och en utvecklings- och utvärderingsfunktion. Den skulle däremot inte ha till syfte att driva fram en likformighet, såvida denna inte hade ”sakliga hänsyn”.

Yrkesutbildningen lades 1918 till folkskoleöverstyrelsen som 1920 sammanslogs med läroverksöverstyrelsen till en enda skolöverstyrelse. Efter folkskoleöverstyrelsens tillkomst växte den centrala regleringen av folkskoleverksamheten snabbt.

1919 års undervisningsplan för rikets folkskolor innebar en ny form av styrinstrument. Den var normerande för rikets skolor och inneslöt en rad radikala förändringar. Undervisningsplanen kom att gälla fram till 1955. År 1921 utfärdade Kungl. Maj:t en reviderad folkskolestadga. Den gav staten större inflytande över kommunerna än tidigare. Stadgan blev i allt det väsentliga gällande till 1958. Under perioden 1900-1940 ökade statsbidragens andel av kommunernas folkskolekostnader från ca 30 % till ca 63 %.

Även statens styrning av seminarierna blev starkare under perioden. Domkapitlet skulle fortfarande vara lokal styrelse. Genom en ny stadga och undervisningsplan 1937 höjdes inträdesfordringarna och innehållet fick en starkare vetenskaplig grund.

Sammanfattningen av perioden 1900 – 1945 kan göras kort. Staten stärker sitt inflytande. Den ekonomiska styrningen ökar genom utökade statsbidrag. Den ideologiska styrningen ändras och skärps genom tillkomsten av en ny form av läroplan. Kontrollen ökar genom inspektion och tillkomst av skolöverstyrelsen. Kyrkans inflytande minskar i takt med statens stärkta styrning. Den lokala styrningen av skolan regleras starkare. Lärarnas inflytande är närmast osynligt i regleringar. Överhuvudtaget sker en centralisering av olika områden under mellankrigstiden.

Perioden 1945 - 1985

1946 års skolkommision och 1940 års skolutredning framhöll två huvuduppgifter för skolan: att bidra till samhällets ekonomiska, kulturella och sociala utveckling och att främja ett demokratiskt samhälle. Skolan skulle, menade skolkommisionen fostra demokratiska människor, präglade både av självständighet och av samarbetsvilja. För att detta skulle kunna genomföras, fordrades att ett flertal förutsättningar uppfylldes, bland annat att inspektion och konsulentverksamhet fick till huvudsyfte att ge uppslag, råd och hjälp, att samla och föra vidare idéer och erfarenheter och att uppmuntra lärarnas egna försök. Fler tjänster borde inrättas som inspektörer, rektorer och huvudlärare. Vidare borde lekmannainflytandet öka och att ansvar och befogenheter decentraliserades, samt att skolans ledning på alla nivåer organiserades så att skolreformens genomförande underlättades och skolans nya mål främjades.

Våren 1950 fattades ett principbeslut om att åtgärder skulle vidtas för genomförande inom en tid, som senare skulle bestämmas, av en på nioårig skolplikt grundad enhetsskola. Den skulle förberedas genom en omfattande försöksverksamhet. Därmed aktualiserades frågorna, om vem skulle vara huvudman och hur skulle verksamhets- respektive kostnadsansvaret fördelas?

Emot ett rent statligt huvudmannaskap talade enligt kommissionen främst antagandet, att det lokala intresset för skolan skulle slappna och att den administrativa apparaten skulle bli alltför omfattande. För ett kommunalt huvudmannaskap talade för att skolan skulle bli en medborgerlig angelägenhet och få utrymme i den kommunala politiken.

Om ett kommunalt huvudmannaskap skulle kunna garantera skolan en större frihet, sa måste det åtföljas av vidgade befogenheter för den lokala skolledningen. Vidare fordrades ett intimt samarbete mellan skolstyrelsen och skolledarna efter gränsdragning mellan deras befogenheter. Rektorer, lärare och kollegier måste tillerkännas självständighet även i förhållande till de kommunala skolorganen. Undervisningens frihet måste säkerställas.

Rätten att besluta om skolarbetets målsättning i stort och att fastställa den yttre ramen för skolorganisationen måste vara ett statligt ansvar. Därvid måste en minimistandard för skolväsendet föreskrivas. Skolväsendet skulle stå under skolöverstyrelsens överinseende och en statlig inspektion skulle finnas.

Vad gällde den ekonomiska ansvarsfördelningen skulle kostnaderna för skolväsendet sa långt möjligt läggas på statsverket. Detta för att garantera en likvärdig standard. Tanken om en kommunal tillsättning av lärare fick motstånd från lärarorganisationerna och högerpartiet och folkpartiet.

Försöksverksamheten med enhetsskola initierades 1949 av skolkommissionen. Ansvaret för verksamheten överfördes 1950 till skolöverstyrelsen. Försöksbestämmelser utfärdades, som 1958 inarbetades i allmänna skolstadgan och folkskolestadgan. Många gånger överfördes bestämmelser som gällt för realskolorna.

Utredningen om skolväsendets centrala ledning föreslog 1962 att skolöverstyrelsen och yrkesskolöverstyrelsen, som skiljts några tiotal år tidigare, åter skulle slås samman. Samtidigt rekommenderade den en fortsatt decentralisering men först efter en beredning. Regeringen förde 1963 fram sammanslagnings- och decentraliseringstankarna, som accepterades av riksdagen.

Organisationskommittén för skolväsendets centrala ledning, vilken tillsattes för att närmare överväga det nya sammanslagna verkets organisation, sammanfattade de nya arbetsuppgifterna under begreppen utveckling, planering, samordning, rationalisering och service. En mycket central funktion var att se till att undervisningen fyllde skollagens syfte och att den effektiviserades och förändrades efter samhällsutvecklingens krav, det vill säga en tydlig tillsyn. Vidare skulle Skolöverstyrelsen, utifrån utvärderingar och analyser av förändring i samhället förslå förändringar i läroplaner och anvisningar. Denna uppgift – rullande läroplansreformen – anges tydligt i regleringsbrevet.

Kommittén förtecknade vidare inte mindre än 204 ärenden och ärendegrupper som kunde eller borde decentraliseras från K. Maj:t eller skolöverstyrelsen till länskolnämnd, skolstyrelse eller rektor. I stort sett genomfördes kommitténs förslag.

SSK-utredningen (utredningen om skolan, staten och kommunerna) rekommenderade 1978 en mycket långtgående decentralisering och en betydande förändring av Skolöverstyrelsens roll och funktion. Skolöverstyrelsens kanske viktigaste uppgift måste vara, menade utredningen, att se till att principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard upprätthölls.

I direktiven till Skoladministrativa kommittén 1978 uppdrogs åt kommittén att - med vissa begränsningar - överväga vilka ytterligare möjligheter som fanns att decentralisera befogenheter och ansvar från staten till kommunerna utöver vad som redan skett genom det s.k. SIA-beslutet och det nya statsbidragssystemet för grundskolan.

Kommittén anknöt 1980 i sitt slutbetänkande till dessa direktiv och menade att den traditionella myndighetsutövningen, som byggde på detaljreglering, kontroll samt olika administrativa och formella beslutsfunktioner, behövde förändras till att mer än tidigare innefatta handledning, rådgivning och stimulans för det lokala arbetet.

Regeringens proposition 1981 om den statliga skoladministrationens förändring följde kommitténs förslag mycket nära. I den framhölls bl.a. att den reform av den statliga skoladministrationen som föreslogs närmast var en konsekvens av 1970-talets decentraliseringsåtgärder. Skolöverstyrelsen borde nu som sin viktigaste uppgift ha att se till att de fastställda målen och strategierna förverkligades. Riksdagen biföll propositionen så gott som utan ändringar, och den nya Skolöverstyrelsen med den nya inriktningen började arbeta 1982.

På förslag av Skolstyrelseutredningen beslöt statsmakterna 1956 att inrätta länskolnämnder som mellaninstanser för alla skolformer. De skulle närmast under de

centrala skolmyndigheterna ha ett allmänt överinseende över de skolor, som skall sortera under dem. De skulle vidare skaffa sig kännedom om de enskilda kommunernas skolförhållanden och i samarbete med kommunernas företrädare genom råd och upplysningar främja skolväsendet. Den omedelbara inspektionen av skolorna skall de till myndigheten knutna pedagogiskt utbildade inspektörerna svara för. Nämnderna skall vidare bl. a. se till att skolväsendet blir ändamålsenligt planerat och ordnat.

Skolans lokala ledning och ansvarsfördelningen mellan skolans intressenter

Som förut framhållits strök 1946 års skolkommision under vikten av att den nya enhetsskolan fick en stark lokal förankring. De nya skolstyrelserna, som borde vara gemensamma för kommunens skolor oavsett skolform, borde omfatta också ansvaret för det pedagogiska framåtskridandet i kommunens skolväsen.

Frågan om skolledningens roll i skolans styrsystem blev 1974 några av huvudfrågorna i SIA-utredningens betänkande från 1974. Decentralisering av beslut till kommunal nivå och skolenhetsnivå uppfattades väsentliga liksom sektorsövergripande samverkan och ökat medinflytande och medansvar för skolverksamhetens intressenter och särskilt för eleverna. Det enskilda rektorsområdet eller den enskilda arbetsenheten tilldelades ett ökat ansvar och egen beslutanderätt i en rad frågor som tidigare reglerats av staten genom skolförordning, läroplan eller statsbidragsbestämmelser. Inom rektorsområdet skulle rektor få dela med sig av sin makt och sina befogenheter till skolpersonal, elever och föräldrar. Som organ för det ökade inflytandet för skolans närmaste intressenter föreslog utredningen en bestyrelse för varje skola, utsedd av skolstyrelsen och bestående av representanter för skolpersonalen, eleverna (på högstadiet och i gymnasieskolan) och föräldrarna med rektor som ordförande. Bestyrelsen skulle fungera som en styrelse för rektorsområdet eller enheten och ha beslutsrätt inom ramarna för av skolstyrelsen anvisade medel och riktlinjer med undantag för arbetsrättsliga och avtalsbundna frågor.

I propositionen i anslutning till SIA-utredningen framhålls att en grundläggande uppgift för det svenska skolsystemet är att stärka demokratin och att skapa ökad jämlikhet i samhället. ”SIA-reformen” betraktades som en viktig del av den uppgiften. Regeringen var övertygad om att det lokala engagemanget för skolan kunde ökas ytterligare utan att enhetlighets- och likvärdighetskravet eftersattes. Bortfallet av bestämmelser, som reglerade utnyttjandet av de olika resurserna, kunde ersättas av mål och modeller, som klargjorde syftet med och konsekvenserna av olika resursanvändningar. Den administrativa styrningen skulle därmed ersättas huvudsakligen av information och stimulans, det vill säga en form av informativ styrning.

Som en följd av SIA-beslutet 1976 antog riksdagen 1978 ett förslag till schabloniserat statsbidragssystem för grundskolan. Det gav kommunerna betydligt större frihet vid resursanvändningen och organiserandet av skolan än tidigare.

I ett nästa steg, och som en konsekvens av den informativa styrningen, utfärdade regeringen 1980 efter riksdagsbehandling en ny läroplan för grundskolan (Lgr 80). Det var en väsentlig nyhet att läroplanens allmänna del, omfattande mål och riktlinjer, timplaner och kursplaner i sin helhet fastställdes av regeringen. De tidigare läroplanerna från 1962 och 1969 hade delvis fastställts av skolöverstyrelsen, vilket

hade skapat oklarhet om i vilken grad de var tvingande. I denna infördes arbetslagsprincipen och målen fick en inriktning mot att ange grundläggande begrepp och modeller och därmed ge större utrymme för lärares och arbetslagets val av stoff som skulle anges i en lokal arbetsplan. Dessa grundläggande principer för läroplanen kom senare att utvecklas än tydligare i Lpo 94. Vidare så avskaffades bestämmelser i betygssystemet av de procentsatser som reglerat betygsstegen, dock skulle det finnas fler tvåor än ettor och fler treor än tvåor, färre fyror än treor och färre femmor än fyror.

Tendensen i dessa reformer är att ge ett ökat professionellt ansvar. I läroplanspropositionen sägs: ”Den grundläggande principen för skolorganisationens utformning bör vara att närma beslutsnivå och verkställighetsnivå till varandra. Det är därför viktigt att decentraliseringen inte stannar på kommunnivå utan förs vidare till dem som direkt har att arbeta med frågorna på de olika skolorna. Det är i denna direkta koppling mellan besluts- och verkställighetsnivå som de största vinsterna med decentralisering finns att hämta.”

I läroplanen återkommer detta stycke med tillägget ”Det blir också därigenom möjligt att engagera elever, föräldrar och personal i arbetet.”

Också den behovsstyrda resursfördelningen och ansvaret för denna behandlades i läroplanen.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun var också, den med SIA-utredningen samtida SSK-utredningens huvuduppgifter. Bland annat skulle statsbidragssystemet ses över. Utredningen framhöll att en ändrad ansvarsfördelning skulle innebära att kommunerna på sikt borde få ett fullständigt ansvar för skolans drift och verksamhet inom ramen för de av staten fastställda målen och riktlinjerna. Därigenom skulle det dels bli lättare att anpassa verksamheten till lokala förhållanden, dels skulle möjligheterna att tillgodose elevernas varierande behov öka.

När den borgerliga koalitionsregeringen tillträdde hösten 1976, utlovade den i regeringsdeklarationen att verka för att lärare, elever och föräldrar skulle få ett ökat inflytande över skolan. Ett förslag lade om inrättande av så kallade skolnämnder. Förslaget fick såväl kritik som stöd. Resultatet blev att en informations- och samrådspålit för rektor infördes, skolkonferenser inrättades och samarbetsnämnderna gjordes frivilliga.

Sammanfattning

Genomförandet av grundskolan inleddes med en försöksverksamhet för vilken skolöverstyrelsen fick ett ansvar, Försöksverksamheten liksom genomförandet fokuserade frågor kring ansvarsfördelning. Kyrkans makt försvinner istället stärks statens inflytande. Den nya sammanslagna Skolöverstyrelsen får ett tydligare ansvar för att följa utvecklingen och föreslå förändringar. Uppgiften att bevaka och utveckla likvärdigheten understryks. Länskolnämnderna tillkommer som regionala organ. Under 70-talet genomförs två stora utredningar SSK-utredningen och SIA-utredningen. Dessa utredningar fokuserar ansvarsfrågorna och föreslår en ökad decentralisering. Decentraliseringen avser inte bara överförande av det politiska ansvaret till kommunerna utan också ett ökat professionellt ansvar samt ett ansvar och inflytande från föräldrar och elever.

Dessa förändringar sammantaget speglar en mer övergripande samhällsförändring mot en ökad decentralisering, som kort och sammanfattningsvis skall redovisas för att ge en fond till förändringarna av skolväsendet.

Decentraliseringstendenser

Under efterkrigstidens kom en strävan mot decentralisering. En förändring som gällde de industrialiserade länderna. I många länder hade under mellankrigstiden skett en centraliseringsprocess. Detta accentuerades av naturliga skäl under andra världskriget. På femtio- och sextiotalen skedde en påtaglig förändring som blev än starkare efter 1968.

Tre tendenser framträder tydligt. För det första, skedde en decentralisering av ansvar och befogenheter från kommunala till kommunalt lokala organ såsom ”grannskapsråd” eller kommundelsråd, ofta med upprättande av ”community centers” för skola, kultur, barnomsorg social service. För det andra, skedde en förstärkning av de kommunala organens kompetens och befogenheter för att förhindra en maktförskjutning till högre nivåer eller till centrala statliga förvaltningsorgan. Och för det tredje, kom självstyrelserätt för etniska minoriteter att hävdas.

Efter initiativ motionsvägen av en grupp bondeförbundare begärde riksdagen 1947 en utredning om en allmän decentralisering av statsförvaltningen. Samma sommar tillsattes Decentraliseringsutredningen. Den formulerade riktlinjer för decentralisering som kom att få betydelse skolväsendet.

I motioner och interpellationer upprepade under 1950- och 1960-talen de oppositionspartierna gång på gång krav på decentralisering liksom på rationaliseringar och förenklingar av statsförvaltningen. Propäerna ledde till att Statskontoret och Riksrevisionsverket inrättades 1961. Vissa decentraliseringsåtgärder genomfördes också.

Oppositionspartierna markerade nu i sina program betydligt starkare än tidigare sin vilja att förstärka den kommunala och regionala självstyrelsen. Så gjorde också några av tidens utredningar. Länsförvaltningsutredningen t.ex. rekommenderade 1967 att all översiktlig samhällsplanering borde ledas och samordnas av länsstyrelsen, vilken därför borde kompletteras med lekman.

Vid decennieskiftet 1969/1970 reviderade den borgliga oppositionen sina program. Avsnitten om den kommunala demokratin blev i alla tre betydligt utbyggda. Kommundelsråd, kommunala folkförvaltningar och närdemokrati var nyckelord. De mest långtgående kraven restes i Centerpartiets program. Även Socialdemokraterna skrev 1975 in en passus i sitt program om decentralisering.

Länsberedningens betänkande från 1974 lade fast fem principer vad gällde arbetsfördelningen mellan stat och kommun bedömde den i sitt betänkande 1974 Stat och kommun i samverkan vara en praktisk fråga. Under hänvisning till bl.a. länsberedningens rekommendation tillsattes våren 1975 Decentraliseringsutredningen. Den framhöll att en ny syn på uppgiftsfördelningen behövdes, en som fokuserades på en förstärkning av växelspelen mellan besluten om mål och medel. Decentralisering betraktades vara av vital betydelse för utvecklingen av en levande demokrati genom att den stimulerade den enskildes intresse för samhällsarbetet.

Också Kommunalekonomiska utredningen tog upp frågan om relationerna mellan stat och kommun. Den menade att staten i första hand skulle nöja sig med att dra upp de allmänna riktlinjerna för samhällsuppbyggnaden. En sådan ramstyrning kunde väl kombineras med minskad detaljkontroll och ökad decentralisering av arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter. Specialdestinerade bidrag kunde avlösas av mer generella skatteutjämningsbidrag.

Behovet av en decentralisering av ansvar och befogenheter inom den kommunala organisationen behandlades av Kommunaldemokratiutredningen i huvudbetänkande 1975. Även här betonas nödvändigheten av att förstärka det medborgerliga inflytandet på olika sätt. Genom storkommunreformen och tendensen till centralisering av nämndorganisationen hade, menade man, avståndet mellan väljare och valda blivit mycket stort och förtroendemännens möjligheter att påverka besluten minskat genom uppgifternas ökade mängd och komplexitet. För att vitalisera medborgarnas och de politiska partiernas intresse och möjligheter att aktivt delta i beslutsprocessen rekommenderade utredningen bl.a. en utvidgad kommunal information och inrättandet av flera kommunala nämnder.

Den koalitionsregering som bildades efter valet 1976 satte redan samma höst igång flera utredningar i syfte att öka decentraliseringen. Folkpartiregeringen förde 1978 fram Decentraliseringsutredningens förslag nästan ograverade i en proposition, vilken i allt väsentligt bifölls av riksdagen. I slutbetänkandet "Ökad kommunal självstyrelse" 1980 framhöll Statskontrollkommittén att den statliga kontrollen av kommunerna redan reducerats och att riksdagen nyligen sagt ja till en proposition om ytterligare minskad statlig detaljreglering. Den påminde om att en ny kommunallag stiftats av ramlagskaraktär, om att ett 25-tal specialförfattningar förenklats, och om att regeringen 1978 uppmanat de centrala myndigheterna att rensa bort sådana föreskrifter, anvisningar och råd som inte längre behövdes.

Länsdemokratikommittén hävdade 1982 att bästa möjliga styrning och utnyttjande av resurserna på regional nivå säkrast kunde ske genom att det medborgerliga, politiska inflytandet på samhällsverksamheten vidgades på länsnivå.

Efter regeringsskiftet 1982 accentuerades olika strävanden att decentralisera och förenkla förvaltningen liksom att förstärka den representativa demokratin på den kommunala nivån.

Stat/kommunberedningen föreslog och riksdagen beslöt 1984 om en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse i nio kommuner och tre landsting. Den har nu påbörjats. Syftet skall vara dels att avsevärt öka den kommunala självstyrelsen genom betydande dispenser från statlig reglering så att den kommunala organisationen bättre kan anpassas till lokala förhållanden, dels att åstadkomma ett bättre och mer samlat resursutnyttjande samt dels att få till stånd ökad samordning och effektivitet.

Demokratiberedningens rekommenderade i sitt huvudbetänkande från 1985 en rad åtgärder för att förbättra kommunernas och landstingens service och kontakter med medborgarna och ge brukarna ökat inflytande. I ett andra betänkande drog beredningen upp riktlinjer för en ny kommunallag och i ett tredje betänkande behandlades temat Skola för delaktighet. Regeringen lade våren 1985 fram ett program för "den offentliga sektorns förnyelse".

Perioden 1985 –

Under sjuttio- och åttiotalen genomfördes försöksverksamheter. Dessa kan inte sägas innebära en decentralisering, däremot markerar de ett intresse för att nyttja lokala initiativ i det centrala utvecklingsarbetet. Det gällde dels den försöksverksamhet på de centrala områden utredningen 1976 års gymnasieutredning pekat ut. Dels gällde det försöksverksamhet med gymnasieskolans yrkesinriktade utbildning. Försöksverksamheten kom att utvärderas under budgetåren 1988/89 – 1990/91.

Under 70-talet och 80-talet kom skolans resultat att få en allt mer medial uppmärksamhet. Inte minst började internationella kunskapsmätningar att uppmärksammas. I diskussionerna om skolans produktivitet och effektivitet kom också den politiska styrningen att bli en central frågeställning.

Den politiska styrningen uppfattades alltmer problematisk och många forskare pekade på som faktorer bakom kraven på effektivitet och produktivitet var statens ökade svårigheter att styra omfattande välfärdssystem, som en konsekvens av en allt mer internationell ekonomi och arbetsmarknad. Reformerna blev allt svårare att genomföra.

I dessa internationella diskussioner kan vi se två huvudlinjer. En var att decentralisera starkt centrala system och ge större utrymme för de professionella. En annan väg var att öppna för en marknad genom privatisering och/eller skolpeng. Dessa frågeställningar fanns också med i den svenska debatten på 80-talet. Kraven på decentralisering motiverades allt mer av argument om ökad effektivitet och produktivitet.

I budgetpropositionen 1986 ger regeringen sin syn på behovet av en förändrad styrning och en klarare ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Dessa frågor skulle beredas. Så skedde genom styrningsberedningen. Ett underlag kring ansvarsfördelning och styrning i svenskt skolväsende utarbetades. Styrningsberedningens betänkande ledde till en proposition, där regeringen förordade ökad decentralisering och strävan från regelstyrning mot ökad målstyrning. Riksdag och regering skulle ha det övergripande ansvaret och kommunerna skulle ansvara för skolans organisation och genomförande. Detta skulle kräva dels ett annat huvudmannaskap för dem som arbetade i skolan, dels ett annat finansieringssystem. Nästa steg var således att flytta över huvudmannaskapet från stat till kommun. Detta skedde i propositionen 1989 om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer. Därmed överfördes vad gällde löne- och anställningsvillkor från stat till kommun.

För att målstyrning skall fungera, menade beredningen, måste den lokala arbetsplan som infördes med 1980 års läroplan för grundskolan vara det instrument som skall ge en precisering av de nationella målen. Varje kommun skall utarbeta en skolplan, där kommunens mål och ambitioner för skolan och den kommunala vuxenutbildningen skall uttryckas och preciseras. För att åstadkomma decentralisering måste statsbidragssystemet förändras bland annat genom att öronmärkta resurser förs samman till en gemensam undervisningsresurs för att åstadkomma en behovsstyrd resursfördelning och resursanvändning. Vad gällde den statliga skoladministrationen gick beredningen vidare i den riktning som blev resultat av Skoladministrativa kommitténs förslag. Skolöverstyrelsen skall främst arbeta med nationell utvärdering, utredning, stöd till skolväsendet i syfte att främja de nationella målen och ansvara för

läroplansarbete och forskning. Länskolnämnderna uppgift skulle vara tillsyn, uppföljning samt information och stöd till skolväsendet.

För att ökat lokalt ansvar skulle bli reellt var det nödvändigt att ändra statsbidragssystemet. Statliga medel skulle ges till kommunerna efter vissa fördelningsprinciper, men utan specificerade regler för dess användande.

I stora drag följde propositionen beredningens förslag. Inom utbildningsdepartementet tillsattes en arbetsgrupp för att konkretisera hur statsbidragssystem och målstyrning skulle. Ett första steg innebar att löne- och anställningsvillkor överfördes från staten till kommunerna.

På den socialdemokratiska partikongressen 1990 annonserade skolminister Göran Persson att Skolöverstyrelsen skall läggas ned och två nya myndigheter - Statens skolverk och Statens institut för handikappfrågor i skolan. Beslutet kom överraskande och markerade en radikal förändring av statens roll. ”Statens uppgifter när det gäller skolväsendet rör i huvudsak två områden, utveckling av skolan samt uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolans verksamhet. För dessa uppgifter inrättas ett nytt ämbetsverk, skolverket, samtidigt som den regionala organisationen förändras och anpassas till de nya förutsättningarna för skolans styrning.”

I propositionen preciserades ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för grundskolan, gymnasieskolan och Komvux.

I grova drag kan styrmodellen beskrivas som byggd på tvåpelare. Den ena avsåg målstyrningen. Den andra pelaren avsåg resultatvärderingen och redovisningen. Grundtanken var att skolutveckling skulle ske genom att uppföljning och utvärdering skulle ge underlag för värdering och beslut om förändring. Detta skulle gälla på alla nivåer.

På nationell nivå skall riksdag och regering styra genom skollag och förordningar utifrån nationell uppföljning, utvärdering och tillsyn. Skolverket skall ansvara för den nationella uppföljningen och utvärderingen. Kommunen skall upprätta en skolplan. Verksamheten skall ges tillräckliga resurser för att utbildningen skall kunna bedrivas i den omfattning som föreskrivs. Huvudmannen skall också ansvara för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande författningsföreskrifter, vad avser innehåll i och riktlinjer för utbildningen. Med andra ord det måste finnas en lokal tillsyn, uppföljning, och utvärdering.

Den mål- och resultatstyrning som föreslogs och senare godtogs av riksdagen ställde nya och andra krav på hur läroplanerna skulle utformas. Här kom den modell som introducerades med Lgr 80 att utgöra en utgångspunkt för det kommande läroplansarbetet.

Regeringen tillsatte 1991 en kommitté för att utreda och lägga fram förslag till nya läroplaner. Efter regeringsskiftet 1991 fick läroplanskommittén ny sammansättning och nya direktiv. Dessa följer till stora delar de tidigare men förändringar i uppdraget gjordes. Året innan hade en betygsutredning tillsatts.

Vid sidan av decentraliseringen infördes ett fristående skolsystem. Genom förordning 1984 om statsbidrag för fristående skolor på gymnasial nivå, infördes generella och

enhetliga regler. Justeringar av bestämmelserna i skollagen om fristående skolor och grundskolan gjordes 1991. Därefter har under nittioatlet en rad förändringar av bidrag och villkor för fristående skolor gjorts. Med ett fristående system finns också en annan form av decentralisering som inte handlar om kommunalt ansvar utan det ansvar som huvudmän, som äger skolan, har. Vid prövning av ansökan om att starta fristående skola läggs stor vikt vid att utbildningen vid de fristående skolorna präglas av de grundläggande värden och de allmänna mål som finns angivna i skollagen.

Barnomsorgen flyttades från familjepolitiken till skolpolitiken.

Under nittioatlet har den mest omfattande och framför allt snabbaste reformperioden i svensk skolhistoria genomförts.

- Ändrat den politiska styrningen och ansvaret över skolan.
- Ändrat läroplaner och kursplaner mot en tydlig mål- och resultatstyrning.
- Ändrat betygssystem från ett relativt till ett absolut betygssystem.
- Byggt ut gymnasieskolan till en treårig skola.
- Ändrat gymnasieskolan struktur mot bredare ingångar, program och kursuppbyggd.
- Infört ett fristående skolsystem.
- Infört en omfattande satsning på vuxenutbildning genom kunskapslyftet.
- Fört in barnomsorg och skolbarnomsorg i skolsektorn.
- Infört en ny skolform – förskoleklass.
- Anpassat grundskolans läroplan till förskoleklass och skolbarnomsorg.
- Infört en läroplan för förskolan.

Sammantaget innebär detta å ena sidan en decentralisering genom att kommunerna och fristående skolor som huvudmän fått överta ansvaret för skolans genomförande. Å andra sidan har staten återtagit ansvaret genom dels riktade åtgärder i form av utvecklingsstöd och specialresurser och dels genom att stärka kontrollen som styrinstrument.

Sammanfattning

Det finns fyra styrinstrument som staten har till sitt förfogande:

1. Grunden för all politisk styrning är den juridiska styrningen i form av lagar, förordningar och föreskrifter;
2. Den ekonomiska styrningen handlar om ansvaret för ekonomin och hur det ekonomiska stödet regleras;
3. Den ideologiska styrningen, som avser styrning av mål, innehåll och metod;
4. Den utvärderande styrningen som sker genom kontroll i form av tillsyn (juridisk kontroll), inspektion (ideologisk och/eller ekonomisk) och bedömningssystem (ideologisk);

Den juridiska styrningen är grunden för de tre andra typerna av styrning. I den historiska beskrivning som här har getts dominerar förutom den juridiska styrningen den ekonomiska styrningen. Med tiden stärks den ideologiska styrningen genom normalplaner och senare läroplaner och genom inspektion. Styrning genom kontroll finns tydligt tidigt men avtar. Under efterkrigstiden försvagas den successivt.

Vad gäller ansvaret tar den profana staten tidigt ett starkt ansvar tillsammans med kyrkan. Under efterkrigstiden försvinner kyrkans makt och kommunerna får ett allt ansvar. De professionellas frihet uttrycks också allt starkare men också föräldrars och elevers ansvar. Decentraliseringen bär demokratins färger. Under nittioalet är det inte längre demokrati som talar för decentralisering utan mer effektivitet och produktivitet. Föräldrapåverkan liksom elevpåverkan förs över till frågor om val och valmöjligheter, vilket ett fristående skolväsende öppnar för. Å ena sidan sker en decentralisering och å andra sidan sker en centralisering genom bland annat utvärdering, tillsyn internationella prov, nationella prov och betygssystem. En aktör som allt starkare påverkar är media. Denna bild skall fogas till den volymökning som skolväsendet genomgår genom bland annat barnomsorgens inlemmande i skolväsendet och en treårig gymnasieskola.

Dessa tendenser framkommer än tydligare i hur den centrala skoladministrationen har förändrats under 2000-talet. Statens institut för handikappfrågor i skolan övergår i Specialpedagogiska institutet, Skolverket delas i två myndigheter för att sedan slås samman igen och en ny myndighet Skolinspektionen tillkommer.

Den skollagskommitté som tillsattes 1999 och som lagt sitt betänkande 2002 har ännu inte lett till en proposition. Detta faktum kan tolkas som en svårighet att bygga en reglering som både skall ge ett lokalt ansvar i vissa avseenden och ett statligt ansvar i andra avseenden.

Sammanfattningsvis kan de första åren på det nya seklet sägas peka på en tendens till att den professionella autonomin, elevinflytande och lokalt utvecklingsarbete minskat genom en allt starkare central administration som styr bedömningssystem, inspektion och utvärdering både för individ och system.

Till frågan om kommunalisering

Om termen kommunalisering avser att kommunerna ägt det fulla ansvaret för svenskt skolväsende, då har det aldrig funnits någon kommunalisering. Beslut och politisk styrning har delats mellan: Stat, kyrka, kommun, fristående skolor, professionella, föräldrar och elever. Sedan femtioalet har kyrkans makt helt försvunnit. Den var som starkast vid folkskolans tillkomst. Föräldrar och elever har haft ett ringa inflytande som garanterats i regler och beslutsorgan. Under sjuttioalet fanns ett utrymme. Ansvaret har med olika tyngdpunkter legat på stat och kommun i samspel och på senare år mellan stat och fristående skolor. Dessa tyngdpunkter har legat med olika tonvikt på olika styrinstrument. Staten har alltid ytterst ägt den juridiska styrningen genom regering och riksdag. Under olika perioder har staten delegerat ansvaret för delar av den ekonomiska styrningen till kommunerna och den ideologiska styrningen till de professionella. Under nittioalet skedde en förändring med allt större ekonomiskt ansvar för kommunerna att genomföra skolans verksamhet. Målstyrningen ökade det professionella ansvaret. Under senare år har staten återtagit styrningen genom kontroll, vilket minskat det professionella inflytandet. För närvarande pågår en centralisering.

*Artikeln har skrivits för webbplatsen Lärarnas historia och publicerades i mars 2010.
För källreferens ange: Författare, Artikeltitel, www.lararnashistoria.se, 2010.*