

Avreglering, decentralisering och kommunalisering

Efterkrigstidens skolreformer följde en viss modell. Stora parlamentariska utredningar tillsattes för att utreda en skolf orm i taget. Ofta hade dessa utredningar också sakkunniga som representerade myndigheter och fackliga organisationer. Med en sådan reformstrategi hade LR ganska goda möjligheter att påverka utredningsarbetet, men på 1970-talet ändrades reformstrategin. En rullande reformstrategi infördes där kommunerna fick mycket större möjligheter att besluta om förändringar.

I modellen från 1950- och 60-talen med stora parlamentariska utredningar anlätades vanligen ett stort antal experter – ofta lärare – som ämnessakkunniga. Kommittéerna arbetade i flera år, ofta även med underkommittéer, delegationer eller arbetsgrupper för olika frågor. Kommittéerna anlätade också ofta forskare för olika undersökningar, och ibland bedrevs omfattande försöksverksamhet. Enhetsskolan och de treåriga försöksgymnasierna är exempel på sådan försöksverksamhet.

Efter flera års arbete presenterade utredningarna ett eller flera digra betänkanden, som sedan skickades ut på bred remiss, och remisstiden var vanligen lång. Om remissopinionen var alltför splittrad, kunde det dröja innan regeringen lade fram en proposition. Ibland fick skolmyndigheterna i uppdrag att göra kompletterande utredningar.

När propositionen hade presenterats och motionerna var inlämnade, tillsattes ofta ett särskilt utskott för att försöka hitta en lämplig kompromiss mellan de olika ståndpunkterna. Riksdagsbeslutet kunde sedan fattas i relativt stor enighet, i varje fall i de viktiga principfrågorna. Endast



Så ser det ut på en modern LR-kongress. Bilden tagen 1996.

ett fåtal reservationer gjordes – ofta av högern – och vanligen endast i marginella frågor.

Med denna reformstrategi hade LR relativt goda möjligheter att påverka arbetet och resultatet, både under utredningen och försöksverksamheten, i remissyttranden samt genom uppvaktningar och skrivelser. Det blev inte de stora konfrontationer som man kanske skulle ha väntat sig. Endast i fråga om beslutet om grundskolan 1962 intog LR en starkt kritisk hållning, eftersom förbundet tyckte att regeringen inte hade tagit tillräcklig hänsyn till resultatet av försöksverksamheten. LR insåg emellertid också nödvändigheten av reformen på grund av de stora barnkullarna och behovet av en snabb utbyggnad av skolan.

När ett riksdagsbeslut väl var fattat, utarbetades stadgor, statsbidragssystem, timplaner och läroplaner. På det ovan beskrivna sättet reformerades grundskolan, gymnasiet och vuxenutbildningen under 1950- och 60-talen. Därigenom fick vårt land ett starkt uniformerat skolsystem med central resurs- och regelstyrning.

Decentralisering och målstyrning

På 1970-talet ändrades denna reformstrategi. Utredningen om skolans inre arbete, SIA, 1974 och det riksdagsbeslut som 1978 följde på utred-

ningen var det första exemplet på ett mer decentraliserat synsätt när det gällde skolreformer och deras genomförande. Nu betonades betydligt starkare de lokala behoven, som var beroende av den sociala miljön, antalet invandrare etc., den lokala skolutvecklingen och det kommunala inflytandet. Ett nytt statsbidragssystem infördes, som bestod av basresurser och förstärkningsresurser, där den enskilda kommunen fick betydligt större möjligheter att själv fördela statsbidragen till enskilda skolor. Den nya läroplanen, Lgr 80, som blev resultatet av SIAs arbete, infördes dock i relativt stor enighet av tre olika borgerliga regeringar (1978-82).

Som tidigare redovisats hade LR en i grunden positiv inställning till det nya statsbidragssystemet och det ökade lokala inflytandet. Dock var förbundet kritiskt till att det ökade lokala inflytandet skulle omfatta även lärartillsättningen.

LR avfärdade också mycket i SIA som verklighetsfrämmande och flummigt och som ett utslag av 1968 års vänstervåg. Vänstervågen resulterade i en motreaktion, den s.k. kunskapsrörelsen och bildandet av Föreningen för kunskap i skolan. Många LR-medlemmar sympatiserade med denna rörelse och krävde tydligare kunskapsmål i läroplaner och kursplaner.

Decentraliseringen fortsatte emellertid under 1980-talet. Försöksverksamhet med ökat kommunalt inflytande och s.k. frikommuner inleddes i syfte att stärka den kommunala demokratin. Utredningen om skolan, staten och kommunerna, SSK-utredningen, hade till uppgift att föreslå en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun gentemot skolan.

Decentraliseringssträvandena fortsatte och intensifierades under slutet av 1980-talet. På basis av bland annat SSK-utredningen lade regeringen under hösten 1988 fram sin proposition om "Skolans utveckling och styrning". I den konstaterades bland annat att varje kommuns skolstyrelse hade "mycket goda möjligheter att inom ramen för av riksdag och regering givna regler genom prioriteringar och extra satsningar utveckla skolverksamheten så långt den själv och ytterst kommunens fullmäktige önskar och ger ekonomiska och andra förutsättningar för".

När styrningspropositionen diskuterades i riksdagen, hade Göran Persson inträtt på scenen som ny skolminister. I riksdagsdebatten om

styrningspropositionen markerade Göran Persson att staten inte tänkte släppa sina ambitioner på skolområdet, men lokala skolpolitiker, skolpersonal, elever och föräldrar skulle få mer att säga till om i skolan.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens proposition och beslöt att en ny modell för styrning av skolan skulle införas. Den innebar bland annat:

- Ökat lokalt ansvar för skolverksamheten.
- Utveckling från regelstyrning till målstyrning med färre regler och tydligare mål.
- Mer målmedveten utvärdering.
- Stärkt skolledning.
- Bättre information och förstärkta fortbildningsinsatser om skolans mål.
- Effektivare tillsyn av skolornas verksamhet.
- Mer flexibel personalpolitik.

Med "mer flexibel personalpolitik" avsågs dels att skolstyrelsen – utan undantag – skulle sköta tillsättningen av skolledare och lärare, dels större flexibilitet i fråga om personalens insatser, till exempel genom förändring av lärarnas arbetstidsreglering och friare lönesättning.

LR hade under hela efterkrigstiden vänt sig mot att skolstyrelserna skulle få makt att tillsätta skolledare och lärare, men LR hade successivt fått backa. Tillsättningen av skolledare, lektorer och lärare hade successivt flyttats nedåt i den skolbyråkratiska hierarkin från regeringen till Skolöverstyrelsen till länsskolnämnden och nu slutligen till kommunen.

Helt följdriktigt behandlades också styrningspropositionen och riksdagsdebatten på ledarplats i *Skolvärlden* under rubriken "Kurs mot kommunalisering?". *Skolvärlden* skrev: "Konsekvenserna för skolväsendets och lärarnas del av den numera tydliga inriktningen mot kommunalisering av skolan är för närvarande svåra att bedöma i detalj. Även om lärartjänsterna inte kommunaliseras nu, så måste riksdagsbeslutet uppenbarligen få konsekvenser för hur lärarnas kollektivavtal skulle komma att konstrueras. Mer ingripande arbetsgivarförslag om förändringar av lärarnas åligganden, arbetstider och lönesystem kommer



Arbetsgrupp på LR sammanträder. Från vänster Stig Skagert, Thérèse Larsson, Sven Salin och Viviann Karlström.

kanske inte i årets avtalsrörelse men måste rimligen på sikt aktualiseras efter riksdagens beslut. Diskussionen om dessa spörsmål bland lärarna och i lärarnas beslutande fackliga organ måste därför intensifieras. Facket måste fortsätta diskussionen om kommunaliseringen av skolan – förändringar av kollektivavtal och statsbidragssystem – och därvid seriöst väga nackdelar mot eventuella fördelar.”

LR hade rätt i sin profetia att riksdagsbeslutet om styrningspropositionen var ett steg i riktning mot kommunalisering. Frågan återkom emellertid tidigare än väntat – nämligen redan i 1989 års avtalsrörelse.

Riksdagsbeslutet om skolans styrning innebar också att varje kommun minst vart tredje år skulle utarbeta en plan för skolväsendet i kommunen. I en sådan plan borde skolans organisation läggas fast, men även en rad andra frågor skulle tas upp, till exempel elevinflytande samt informations- och samrådsfrågor.

Kommunaliseringen

Diskussionerna om decentralisering och kommunalisering fortsatte under 1989. LR hade en positiv inställning till decentralisering och ansåg att man borde ”decentralisera beslutanderätten över vissa skolfrågor, inte till kommunerna, men till lärare, annan skolpersonal, elever och



1985 protesterade man mot den begynnande nedrustningen av skolan.

föräldrar ute på skolorna". LR hade till en början inte heller en helt negativ inställning till kommunalisering. På ledarplats i *Skolvärlden* 12/1989 skrev LR: "Det blir nu nödvändigt att förutsättningslöst och ingående analysera, vilka effekter kommunalt reglerade lärartjänster, annorlunda statsbidrag och nya former för kollektivavtalsförhandlingar kan tänkas få på den svenska skolans kvalitet och lärarnas löne- och anställningsvillkor. Inte bara statens och kommunernas företrädare utan också lärarna och deras fackliga organisationer måste med stort allvar gå in i dessa analyser."

Ju längre tiden gick under 1989, desto intimare kopplades kommunaliseringsfrågan ihop med avtalsrörelsen. LR hävdade med bestämdhet att kommunaliseringen var en politisk fråga och borde avgöras av Sveriges riksdag och inte i en avtalsrörelse. "Det är nu hög tid för regeringen och särskilt skolminister Göran Persson att ingripa. Lyft ut kommunaliseringen ur avtalsrörelsen!", kunde man läsa i *Skolvärlden* 22/1989.

LRs inställning till kommunaliseringen blev också allt mer negativ. LR hävdade att statligt reglerade lärartjänster och öronmärkta statsbi-

drag var en garanti för utbildningens kvalitet och likvärdighet över hela landet. LR frågade sig också om kommunerna verkligen borde vara så positiva till att ta hand om skolan med tanke på risken för minskade statsbidrag plus en rad andra problem.

Skolminister Göran Persson gjorde som LR krävde: han lyfte bort kommunaliseringsfrågan ur avtalsrörelsen och lade fram en proposition om kommunalisering av tjänsterna som lärare, skolledare och syo-funktionärer från och med den 1 januari 1991. Därigenom blev kommunaliseringen "något mycket mer än ett renodlat fackligt spörsmål, som bara lärarna och deras motparter på arbetsgivarsidan är intresserade av. Kommunaliserade lärartjänster med åtföljande kollektivavtal om bundenhet till skolan för lärarna har blivit skolpolitik av intresse för den stora allmänheten och de politiska partierna." (*Skolvärlden* 29/1989)

LR hade också under hösten fått avtalsbud, som av LR:s medlemmar uppfattades som mycket dåliga: bland annat ökad bundenhet till skolan och ferietjänstgöring. Nu vidtog en intensiv lobbyverksamhet, och det uppstod en omfattande politisk debatt. LR gick ut i strejk och fick stöd av en rad kulturarbetare.

Det stod ganska tidigt klart att de borgerliga partierna skulle rösta emot en kommunalisering av skolan. LR lyckades också övertyga miljöpartiet att avvisa kommunaliseringen. Vänsterpartiet sade sig emellertid vara för den, bland annat därför att Göran Persson hade utlovat 300 miljoner kronor per år under tio år till skolan för miljöförbättringar. Enskilda vänsterpartister var dock kritiska.

När utbildningsutskottet hade behandlat propositionen om kommunalisering, stod det klart att Göran Persson skulle få en majoritet i riksdagen som bestod av (s) och (vpk). Det blev ändå en maratondebatt inför fullsatta åhörarläktare, och voteringen emotsågs med stor spänning.

Voteringen utföll så att 162 riksdagsledamöter röstade ja, 157 röstade nej och en, Larz Johansson (c), avstod. Riksdagen hade alltså med fem rösters övervikt beslutat att kommunalisera bland annat lärartjänsterna.

"Dagens beslut att från den 1 januari 1991 införa kommunalt reglerade tjänster för lärare och syo-funktionärer är ett på många sätt djupt olyckligt beslut. Dels är beslutet sakligt sett illa underbyggt, dels har det genomdrivits mot de berörda arbetstagarnas vilja. Dessutom har en genomgripande skolpolitisk förändring integrerats i avtalsrörelsen och rentav utgjort en förutsättning för arbetsgivarens vilja att sluta avtal ... Nu måste diskussionerna om utformningen av 90-talets skola starta på allvar. I den diskussionen kommer lärarna, på alla nivåer, att företräda den kvalitetsinriktade skolan. På den enskilda skolan, i varje kommun och centralt gentemot Kommunförbundet, skolmyndigheter och statsmakter kommer lärarna att kräva frihet i yrkesutövningen och undervisningen, rejält med pengar till nödvändig upprustning av skolan i olika avseenden och kraftiga, materiella satsningar på lärarna i kommande avtalsrörelser."

Ur ledare i Skolvärlden 30/1989 om riksdagsbeslutet om kommunaliseringen

Riksdagsbeslutet innebar att kommunerna fick driftsansvar för skolan och skolans personal. Staten behöll emellertid ett övergripande ansvar för skolan och skulle även i fortsättningen styra skolan, bland annat genom

- en centralt fastställd läroplan;
- likvärdig lärarutbildning och omfattande fortbildning;
- specialdestinerade statsbidrag till skolan;
- utvärdering och uppföljning;
- centrala behörighetsregler.

Kommunaliseringsbeslutet i december 1989 följdes upp hösten 1990 med riksdagsbeslut, som ytterligare konkretiserade målen och resultatstyrningsmodellen. Dessa beslut innebar bland annat:

- Regering och riksdag skulle genom skollagen och läroplanerna fastställa mål och riktlinjer för skolan.
- Staten skulle ge bidrag till skolan men inte styra genom bidragen. Därigenom avvecklades de specialdestinerade statsbidragen trots löften om motsatsen.
- SÖ och länsskolnämnderna avvecklades och i stället inrättades Skolverket, som framför allt skulle svara för uppföljning och utvärdering.



Gemensam demonstration mot nedrustning av skolan. Från vänster Hans Hellers, ordförande i Sveriges Lärarförbund, Ove Engman och i mitten till höger Solveig Paulsson, vice ordförande i Sveriges Lärarförbund.

Den följande utvecklingen är väl känd och hör inte längre till historien. Den skall därför inte närmare behandlas här. Låt oss bara peka på några viktiga beslut:

- Sverige fick genom riksdagsbeslutet 1991 på grundval av regeringens proposition "Växa med kunskaper" en ny, kursutformad gymnasieskola med sexton treåriga, nationella program. Gymnasieskolan och komvux skulle samordnas i fråga om läroplaner, kurs- och timplaner.
- På grundval av Läroplanskommitténs förslag "Skola för bildning" utarbetades nya läroplaner, dels för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94), dels för de frivilliga skolformerna (Lpf 94).
- På grundval av Betygsberedningens förslag infördes ett nytt, målrelaterat betygssystem för alla skolformer med centralt fastställda betygskriterier.

- De centralt fastställda styrdokumenterna angav endast mål och riktlinjer. Utbildningens organisation, innehåll och arbetsformer skulle bestämmas på lokal nivå.

Sammanfattningsvis kan konstateras att LR visserligen förlorade kommunaliseringsstriden, men LR intog en positiv hållning till decentraliseringen och målstyrningen. Det gällde nu att se till att decentraliseringen inte stannade på kommunnivå utan att den enskilda skolan och lärarna fick ökat inflytande på utbildningen, undervisningens organisation och innehåll samt på skolans ekonomi.

Inom LR påbörjades ganska snart en omfattande debatt och ett intensivt arbete med att professionalisera läraryrket, stärka lärarrollen och höja lärarnas status. Lärarna borde få ökat inflytande över skolans utveckling och sin egen fortbildning.

Några av de viktiga krav som LR framfört under 1990-talet är till exempel införandet av en lärarlegitimation med etiska regler och mer resurser till skolan. LR har också genom en intensiv debatt och omfattande opinionsbildning kommit att bidra till den fortsatta utvecklingen av den svenska skolan.



Förbundsstyrelsen överlägger i en kvistig fråga.
Från 1996 års kongress.