

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

132:1 • 2012

Lärarkårens kommunalisering

TORBJÖRN LUNDQVIST*

Institutet för framtidsstudier, Stockholm

Johanna Ringarp, *Professionens problematik: lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*, Södertörn Doctoral Dissertations 53 (Stockholm: Makadam 2011. 231 s. (Summary in English: The problems of the teaching profession.)

Under senare år har riksdagens beslut från 1989 att kommunalisera skolan varit mycket debatterat. Denna åtgärd har fått klä skott för läraryrkets sämre villkor och lärarutbildningens minskade attraktionskraft, liksom för större skillnader mellan olika kommuner när det gäller prioritering av skolan. Staten anses ha varit en garant för en likvärdig skola över hela landet. Den som i debatten brukar pekas ut som ansvarig för beslutet är dåvarande skolministern, Göran Persson. Johanna Ringarp undersöker denna kommunalisering av lärarkåren i sin avhandling.

Hur såg det då ut innan kommunaliseringen? I kapitel 4 finns en redogörelse för hur skolektorn var organiserad innan beslutet 1989. Här beskrivs en klassisk byråkrati, en pyramid med ämbetsverket i toppen, länskolnämnder på mellannivå, skolstyrelse i varje kommun och längst ned i pyramiden de enskilda skolorna som mottagare av order uppfifrån. Själva skolorna var kommunala och lärarna var kommunalt anställda. Deras tjänster var dock statligt reglerade och staten bestämde hur många lärarna skulle vara, vilka som skulle anställas och vilken lön de skulle ha. Ringarp konstaterar att man i debatten tycks koppla samman kommunaliseringen av lärartjänsterna med en decentralisering av hela skolan. Det tycks alltså finnas en spridd missuppfattning om hur det såg ut tidigare.

Den här debatten verkar vara Ringarps första motiv till att forska om saken. Först i andra hand nämns ett vetenskapligt motiv: "Undersökningen är också viktigt ur ett historiskt perspektiv, eftersom utbildning under hela

* Fakultetsopponent

efterkrigstiden varit en central del i det svenska välfärdsbygget." (s. 14f.) Det tredje motivet är att ge en bredare bild av välfärdsstatens förvandling genom att studera reformen i fråga. Sedan kommer själva syftet med avhandlingen, som är att utifrån välfärdsstatens förvandling och lärarkårens professionalisering "analysera kommunaliseringsdebatten fram till beslutet 1989" (s. 15). Det är motiven bakom, inte konsekvenserna som står i fokus.

Sedan förs ett resonemang om att för att förstå vad som hände måste beslutet sättas in i ett vidare sammanhang. Ett antal frågor formuleras: "Vilka åsikter om skolans mål, personal och styrning fanns i samhället vid tidpunkten för kommunaliseringen? Hur såg Socialdemokraterna på skolans fortsatta utveckling?" Välfärdsstaten omstrukturerades. Ringarp frågar: "Vilka var drivande? Vilka motiv hade dessa?" Frågan angående lärarprofessionens roll i samband med reformen lyder: "Hur ställde sig lärarkåren till kommunaliseringen och frågan om yrkets professionaliseringsprocess?" (s. 15f.)

Dessutom anges att det finns "anledning att diskutera om kommunaliseringen var en markering av det som brukar kallas den tredje vägens politik". Det som sägs stå i fokus i avhandlingen är "välfärdsstatens förvandling och problemen med lärarkårens professionalisering". Välfärdsstatens förvandling definieras som den övergripande process som innebar att ett "mer ekonomiskt inspirerat styrsystem" fick ökat inflytande över den offentliga sektorn under 1970- och 1980-talen. Detta fick betydelse för välfärdsprofessionerna, definierade som de "professioner vars samhälleliga sanktion, status och arbetsuppgifter skapades i nära samband med den moderna välfärdsstatens tillkomst och utveckling". Debatten har i efterhand kommit att handla om att kommunaliseringen innebar att lärarna deprofessionaliserades. Ett syfte är därför att "analysera lärarkårens professionaliseringsprocess i förhållande till förändringarna i välfärdsstaten på nationell nivå". (s. 16f.)

Avhandlingens viktigaste resultat sägs vara slutsatsen att kommunaliseringen var ett led i en större omvandling av den offentliga sektorn: Socialdemokraterna ansåg att välfärdsstatens bas var den kommunala nivån, kommunaliseringen kunde minska statens ekonomiska belastning. De viktigaste aktörerna var Ingvar Carlsson, Finansdepartementet, Kommunförbundet, och Utbildningsdepartementet efter att Göran Persson hade tillträtt. Aktörerna hade delvis olika motiv: Finansdepartementet hade ekonomiska motiv, och det dubbla huvudmannaskapet var inte ändamålsenligt i mål- och resultatstyrningen. Kommunförbundet såg för sin del en fördel även i att kommunerna fick kontroll över alla sina anställda, att man kunde samordna skolan med barnomsorgen samt att man kunde skapa ett enhetligt lönesystem för alla anställda. Lärarna såg förändringen som en deprofessionalisering.

Källmaterialet kommer främst från lärarfacken, Kommunförbundet,

Arbetsgivarverket, samt riksdagens protokoll och utredningar. När det gäller lärarfacken har protokoll från arbetsutskott och förbundsstyrelse undersökts, liksom lärarfackens tidningar. När det gäller riksdag och regering är det utskottsprotokoll och debatter som undersökts, liksom propositioner och utredningar. Beslutsprotokoll från Kommunförbundet och deras tidning har undersökts.

Strukturen på avhandlingen följer en traditionell mall. Efter inledningen kommer kapitel som diskuterar professionalisering respektive välfärdsstatens omvandling. Sedan följer den empiriska delen som behandlar de viktigaste aktörerna: riksdag och regering, Arbetsgivarverket, Kommunförbundet, lärarfacken. I sista kapitlet sammanfattas resultaten och en vidare utblick görs. Avhandlingen innehåller utöver käll- och litteraturförteckning även personregister och tre bilagor.

Kritiska anmärkningar

Det är ett spännande och ovanligt aktuellt ämne som avhandlas. Men den historievetenskapliga motiveringen till avhandlingen är outvecklad. Varför är detta ett problem för historiker, vad kan en historisk ansats bidra med jämfört med andra samhällsvetenskaper? Den typen av frågor, som med tanke på ämne och tidsperiod hade varit motiverade, lyser med sin frånvaro. Ringarp skriver att syftet är att analysera kommunaliseringsdebatten. Man undrar varför. Debatten utgör ju en mindre del av det Ringarp undersöker. Det handlar mer om hur olika aktörer agerade och resonerade och att beskriva själva processen genom en undersökning av de viktigaste aktörernas agerande.

Det finns en antydning till en historieteori när Ringarp talar om att förstå. Hon skriver: "För att förstå vad det innebar för utbildningssektorn när välfärdsstaten förändrades under 1980-talet måste både den offentliga sektorn och inte minst skolans utveckling sättas in i ett vidare sammanhang." (s. 15) Den viktigaste faktorn för att förstå förändringen tycks vara ekonomin. I kapitel 3, kallat "Välfärdsstat i förvandling", undersöks frågan. Det här är avhandlingens svagaste kapitel. Redan kapitlets titel väcker frågor: "förvandling" är ett väldigt starkt ord för det som hände under 1980-talet. Vad ska vi i så fall kalla 1990-talet med EU-medlemskap, budgetsanering och det verkliga genombrottet för New Public Management (NPM)? I ingressen skriver Ringarp att hon analyserar hur ekonomiskt orienterade idéer fick allt större fäste inom den offentliga förvaltningen. Men det är svårt att se någon egentlig analys. Snarare beskriver Ringarp hur en del av litteraturen på området behandlar ämnet. Flera av böckerna är diskursanalyser som knappast har undersökt om ekonomiska idéer fick fäste. Ringarp gör ingen självständig tolkning av utvecklingen.

Angående NPM skriver Ringarp att det inte är en teori utan en filosofi för ledning och styrning som ger "möjlighet att tolka krafter och förändringar i välfärdsstaten" (s. 36). Men då använder Ringarp NPM som en teori i betydelsen att den kan förklara, eller åtminstone bidra till en förklaring av, de förändringar hon studerar. Dilemmat är naturligtvis att det mesta som sker i välfärdsstaten skulle kunna reduceras till ett uttryck för NPM. Det är en principiellt viktig fråga med tanke på att den viktigaste slutsatsen i avhandlingen sägs vara att "kommunaliseringen var ett led i en större omvandling av den offentliga sektorn" (s. 175).

Därefter kommer ett litet avsnitt om "Välfärdsstatens ekonomiska kris", vilket förvånande nog mest handlar om byråkratikritiken. När det handlar om ekonomi beskrivs 1980-talet som ett krisdecennium. Var 1970- eller 1990-talet mindre krisartade? Jag vill nog snarare hävda att 1980-talet, tvärtom, innebar relativt goda tider. Efter kreditavregleringen 1985 inföll en högkonjunktur som mot slutet av decenniet i princip innebar full sysselsättning. Till och med arbetskraftsinvandring blev en fråga på agendan. De ekonomiska problemen var de vanliga: löneglidning och inflation, alltså frågor som hade anknytning till arbetsmarknaden.

På sidan 38 för Ringarp ett resonemang om att *managers* fick mer inflytande. Vilka var de och var fanns de under 1980-talet? Referensen är från Storbritannien. På sidan 40 kallas Ronald Reagans och Margaret Thatchers ekonomibaserade politik för New Public Management – varför då? Jag uppfattar NPM som idéer som konsulter införde i offentlig förvaltning snarare än något som förknippas med ekonomisk politik. Kort därefter kommer ett citat som handlar om att staten ökat kvalitetskontrollen, standardproven och utvärderingarna samt inrättat myndigheter som sköter allt detta. Slutsatsen blir att, som Ringarp skriver, "de ekonomiska impulserna i samhället har mer och mer tagit över som styrningsmodell". De ekonomiska impulserna?

Kanske det hela klarnar om begreppet ekonomi diskuteras. Ekonomi är en term som används genomgående i avhandlingen. Den används som beskrivning av den nya offentliga sektorn kännetecknad av NPM, vilket ger intryck av att ekonomi inte kännetecknade verksamheter dessförinnan. Jag hade gärna sett en definition av termen ekonomi för de sammanhang Ringarp beskriver. Nu blir byråkratins nya kontrollinstrument tecken på ekonomi. Det finns dock antydningar till en definition i not 12 på sidan 16. Där beskriver Ringarp vad hon menar med "ekonomiskt inspirerat styrsystem". Hon refererar till NPM och menar att detta begrepp inte bara ska inkludera marknadsorienterade förändringar utan även organisatoriska. Ringarp skriver: "De offentliga förvaltningarna började styras allt mer som företag." – ett påstående som aldrig utvecklas.

Jag undrar också lite över termen "kommunalisering" som Ringarp an-

vänder. Det är visserligen en behändig term, men den är något vilseledande. Författaren skriver att "före kommunaliseringen hade lärarna varit kommunalt anställda" (s. 21) men att tjänstevillkor och löner reglerades centralt. Vad det handlade om, var en decentralisering av arbetsgivaransvaret. Termen kommunalisering är hämtad från skoldebatten och är missvisade som analytiskt begrepp.

Det finns en del märkligheter i avhandlingen. Mitt på sidan 38 skriver exempelvis Ringarp att en "ny administration för att kontrollera och fördela kostnaderna byggdes upp och ersatte den demokratiskt valda förvaltningen". Det finns ingen demokratisk vald förvaltning i Sverige vad jag vet!

Varje kapitel inleds med ett citat uppe i sidhuvudet. Längst upp på sidan 45 finns ett citat från en statlig utredning med ett slags definition av decentralisering och ett förespråkande för att utbildning skall vara likvärdig i hela landet. Vad är syftet med de här citaten – skall aktörerna definiera begreppen? Sedan kommer ett citat direkt i texten: "Skolan är en del av det moderna samhället och kan inte förstås i och genom sig själv. Man måste se dess funktion i samhället och samhällsutvecklingen." Det här är en teoretisk utsaga om hur samhället, och skolan i synnerhet, skall förstås. Det verkar fungera som ett argument för att föra samman skolan med ett förvaltningspolitiskt perspektiv. En teoretisk positionering hör hemma i inledningen. Den här skrivningen är dessutom väldigt oprecis, dels vad som menas, och sedan vad i det som sägs som Ringarp ansluter sig till.

När Ringarp skriver om Finansdepartementets skolpolitiska vision slutar kapitlet med följande mening: "Göran Persson tog då över som skolminister och genomförde flera av Finansdepartementets visioner." (s. 65.) Det ger intryck av att det var Finansdepartementet som bestämde över skolpolitiken. Men i avhandlingens inledning skriver Ringarp att Ingvar Carlsson letade efter någon som hade modet och styrkan att genomföra en förändring av skolans styrning och att han fann Göran Persson. Här låter det som det är statsminister Ingvar Carlsson som bestämmer över skolpolitiken. Hur var det egentligen? En annan variant på samma tema finns på sidan 70, där det står att Persson handplockades till posten som skolminister, och på nästa sida står det: "Att Ingvar Carlsson slöt upp bakom Persson är tydligt."

När man kommer till avslutningskapitlet framgår det att det finns ett perspektiv i avhandlingen som skulle kunna betecknas som både teoretiskt och metodologiskt men som inte nämns i inledningen. Det handlar om begreppsparet brott-kontinuitet och det appliceras på kommunaliseringen och på socialdemokratin i fråga om den tredje vägens politik. Jag hittar ingen bra förklaring till vad begreppen står för i avhandlingen.

Tidsandan

I slutsatskapitlet (s. 178ff.) ställer Ringarp frågan: "Hur kunde då Göran Persson så fort komma fram med kommunaliseringsförslaget och varför hade det inte lyckats Ingvar Carlsson att genomdriva förändringen tidigare?" Författaren skriver vidare: "Svaret är att tidsandan i slutet av 1980-talet var en annan än i början på 1970-talet." Jag menar dock att en viktig del av tidsandan saknas – den generella utvecklingen på arbetsmarknaden under 1980-talet, alltså en beskrivning av lärtjänsternas kommunalisering från ett arbetsmarknadsperspektiv. Trenden inom arbetsgivarpolitiken under 1980-talet var att söka sig bort från centraliserade förhandlingar, att decentralisera. Det centraliserade avtalssystemet med förhandlingar mellan Svenska arbetsgivarföreningen och Landsorganisationen löstes upp. Det här är en trend under 1980-talet, utöver det som Ringarp tar upp, som borde kopplats till decentraliseringen av ansvaret för lärtjänsterna från stat till kommun, inte minst med tanke på att både arbetsgivare och fackförbund undersöks ingående i avhandlingen. Det finns på flera ställen i avhandlingen noteringar som kunde ha lett i den riktningen. Ringarp skriver: "Arbetsgivarna inom den offentliga sektorn hade nämligen under 1986 års avtalsrörelse starkt markerat att de önskade större inslag av lokala förhandlingar som ett led i att införa en mer individuell och marknadsanpassad lönesättning." (s. 140.) Dessutom kan man konstatera att fackets makt och legitimitet hade försvagats markant i förhållande till 1970-talet. Ingvar Carlsson kunde inte ha utmanat lärarfacken och kommunalisera lärtjänsterna under 1970-talet. I slutet av 80-talet var det möjligt att göra det.

Det tycks också som att Lärarnas riksförbund kämpade mot tiden. Ringarp skriver att "genom utbyggnaden av utbildningsväsendet hade denna särställning ändrats och oavsett om lärarna skulle ha haft kvar den statligt reglerade tjänstetillsättningen eller inte, skulle den höjda utbildningsnivån i samhället i övrigt inneburi en kunskapsutjämning gentemot andra grupper". (s. 184.) Här antyds en alternativ tolkning som snarare har med "kunskaps-samhällets" utveckling att göra än med NPM. Det är inte svårt att föreställa sig att det finns en slags sektorslogik, en rationalitet som förklarar utvecklingen mot kommunalisering. Om man betraktar hela utbildningssektorn, ser man en stor förändring över tid. Det är en strävan mot förutsägbarhet, rationalitet och genomströmning, eftersom målen är att höja den generella utbildningsnivån och utjämna klasskillnader. Den här idén om deprofessionaliseringen som en följd av kunskapsutjämning hade kunnat utvecklas.

Avslutning

Avhandlingens viktigaste resultat sägs vara slutsatsen att kommunaliseringen var ett led i en större omvandling av den offentliga sektorn. Hade det inte varit konstigt om detta skett på tvärs med en större trend? Dessutom har tesen redan framförts av Niklas Stenlås, som i en rapport om lärarnas deprofessionalisering skriver en hel del om NPM som bakgrund till kommunaliseringen.¹ Snarare är avhandlingens viktigaste resultat, enligt min mening, att decentraliseringsprocessen utreds i sina delar och fogas samman till en helhet. Det är inte *att* utan *hur* som är det intressanta. En av styrkorna i avhandlingen är att Ringarp lyckats väva samman ett relativt komplicerat problem till en berättelse som sätter en mindre händelse i ett sammanhang av samhällsförändring och kamp mellan olika intressen.

Min kritik har till del handlat om bristen på förankring i ett historiskt perspektiv, några oklara begrepp, samt sättet att argumentera. Viljan att hitta uttalade belägg för den övergripande tesen leder ibland till övertolkningar av enskilda citat. Dessutom finns det oklarheter om vilken fråga som är i fokus. På det hela taget är det dock en trovärdig tolkning av decentraliseringen av lärartjänsterna. Jag har redovisat några andra tolkningsramar som är möjliga. När det gäller analysen av själva den politiska och fackliga processen som ledde fram till propositionen finns inte mycket att ifrågasätta. Det är en gedigen genomgång av komplicerade turer.

1. Niklas Stenlås, *En kår i kläm: läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, ESO 2009:6 (Stockholm 2009).