

## ÅRSBÖCKER I SVENSK UNDERVISNINGSHISTORIA

har utgivits sedan 1921. Nedan förtecknas de senaste årgångarna.

- 1990: 164 Minnen och dokument I: Skolledare minns  
165 Utbildningshistoria 1990
- 1991: 166 Minnen och dokument II: Gamla småskolor och deras lärare  
167 *Harry Lindholm*, Föreningarna för matematisk-naturvetenskaplig undervisning  
168 *Göran Åberg*, Högre allmänna läroverket i Jönköping 1878–1968
- 1992: — Särskild medlemsvolym: *Ett folk börjar skolan. Folkskolan 150 år. 1842–1992*. Red: Gunnar Richardson  
169 *Gudrun Spetze*, Stockholms folkskolor 1842–1882  
170 Utbildningshistoria 1992
- 1993: 171 Svenska skolmuseer. Red: *Stig G Nordström – Bengt Thelin*  
172 *Ingrid Lindell*, Disciplinering och yrkesutbildning. Reformarbetet bakom 1918 års praktiska ungdomsskolereform  
173 *Sven J Enlund*, Svenska kyrkan och folkskoleseminarierna 1842–1968 med särskild hänsyn till seminarierna i Uppsala, Härnösand och Göteborg
- 1994: 174 Minnen och dokument III: Skolinspektörer minns  
175 *Bengt Jacobson*, Kommunal vuxenutbildning 1965–1984  
176 Utbildningshistoria 1994  
177 Minnen och dokument IV: Gymnasieinspektörer minns
- 1995: 178 Minnen och dokument V: Aurelius' räknelära från 1614  
179 Minnen och dokument VI: Lärare minns sina första år  
180 Minnen och dokument VII: Comenius' Pampædia
- 1996: 181 Minnen och dokument VIII: Dahm: Skolmästarkonst  
182 Utbildningshistoria 1996  
183 Årsböcker i svensk undervisningshistoria under 75 år  
184 *Alf Uddholm*, Gävles Vasaskola och dess elever under fem sekler (1557–1990)
- 1997: 185 Minnen och dokument IX: Spjutspets mot framtiden? Skolministrar, riksdagsmän och SÖ-chefer om skola och skolpolitik  
Red: *Gunnar Richardson*  
186 *Sven Ekvall*, ABC-bok, katekes och kulram – kamin och kvast. Skolans lokalvård och småskollärayrkets feminisering i ett historiskt perspektiv
- 1998: 187 *Sixten Marklund*, Det svenska skolväsendets centrala ledning  
188 Utbildningshistoria 1998 (Statlig styrning och lokalt självbestämmande på skolans område)
- 1999: 189 *Gunnar Richardson*, Torsten Rudenschöld. Samhällskritiker och skolreformator (Utkommer april 1999)

FÖRENINGEN FÖR SVENSK UNDERVISNINGSHISTORIA  
UPPSALA UNIVERSITETS BIBLIOTEK UPPSALA



16000

001695848

Repro HSC, Uppsala 1998

UTBILDNINGSHISTORIA 1998



188

Em-c:k  
(n)

# UTBILDNINGSHISTORIA

## 1998

UPPSALA UNIVERSITET  
PEDAGOGISKA INSTITUTIONEN  
BIBLIOTEKET



FÖRENINGEN FÖR SVENSK UNDERVISNINGSHISTORIA

Uppsala  
Universitetsbibliotek  
Blåsenhusbiblioteket

NEN

Em-c:K(p)

UTBILDNINGSHISTORIA 1998

ÅRSBÖCKER I SVENSK UNDERVISNINGSHISTORIA  
ÅRGÅNG LXXVIII 1998 VOLYM 188  
UNDER REDAKTION AV STIG G NORDSTRÖM

---

# UTBILDNINGSHISTORIA

1998

Redigerad av Stig G Nordström  
och Gunnar Richardson

UPPSALA UNIVERSITET  
Pedagogiska institutionen  
Biblioteket  
Signum *Em-cik 1*

(P)



## ÅRSBÖCKER I SVENSK UNDERVISNINGSHISTORIA

Redaktör: Docent Stig G Nordström

Adress: Box 2056, 750 02 Uppsala

Telefon: 018 – 51 05 50

Telefax: 018 – 54 44 53

Postgiro: 5 80 01 - 9

Medlemsavgift: 150 kr

Tidigare utgivna volymer kan beställas och i mån  
av tillgång expedieras från ovanstående adress.

© Föreningen för svensk undervisningshistoria och resp författare

ISBN 91-85130-61-3

ISSN 0347-8461

Reprocentralen HSC Uppsala 1998

## Innehåll

Förord	7
I. Symposiebidragen	
<i>Olof Wennås</i> : Skolans styrning genom tiderna. En översikt	9
<i>Lars Du Rietz</i> : Kampen om statsbidragen – en historia om pengar och styrning i svensk skolpolitik under efterkrigstiden	36
<i>Berit Askling</i> : Lärarutbildningen och skolans utveckling	91
<i>Nils Slunga</i> : Inspektion och examenskontroll som statliga styrinstrument	106
<i>Sven-Åke Johansson</i> : Staten, kommunerna och SIA-reformen. Några iakttagelser i skolpolitiken mellan 1970 och 1982	134
<i>Solveig Paulsson</i> : Lärarna och skolans styrning	155
<i>Mats Sjöberg</i> : Centrala skolreformer och lokala livsformer. Motstånd och rationalitet kring halvtidsläsningens bevarande i landsbygdsmiljö kring 1920	164
<i>Gunnar Berg</i> : Skolans styrning och lärares yrkesroller	191
<i>Bert Stålhammar</i> : Skolledarutbildningen – ett strategiskt inslag i ett decentraliserat skolsystem	197
<i>Agneta Linné</i> : Utbildning av lärare som ett statens styrinstrument för skolan	213
II. Övriga bidrag	
<i>Sven Ekwall</i> : Småskolläraryrket Anna Hamnardahl – en förbisedd ivrare för kvinnors sak	246
<i>Bengt Thelin</i> : Studenten – en tradition som blivit modern	273
III. Recensioner	
Bergström, Göran, <i>Jämlikhet och kunskap. Debatter     och reformstrategier i socialdemokratisk skolpolitik     1975–1990.</i> (Urban Dahllöf)	280



Odd Asbjörn Mediås, <i>En 132-årig skolehistorie Skoldirektörembetet i Norge 1860–1992.</i> (Gunnar Richardson)	286
Sven-Arne Larsson, <i>Från smeder till yrkesdansare. Kommunal yrkesutbildning i Stockholm.</i> (Kaj Wengström)	289
Mats Sjöberg, <i>Att säkra framtidens skördar. Barndom, skola och arbete i agrar miljö: Bolstads pastorat 1860–1930.</i> (Olof Wennås)	292
Ellen Key, <i>Barnets århundrade. Omläst hundra år senare med introduktion och kommentarer av Ola Stafseng.</i> (Bengt Thelin)	296
Bo Andersson, <i>Hörselskadade i historia och nutid. Hörselskadades Riksförbund.</i> (Kaj Wengström)	300
Åke Isling, <i>DAKS 10 år, speglade i minnen och dokument.</i> (Gert A Berntsson)	302
Alf Uddholm, <i>Tokrektorn. Till minnet av Höglärde herr Johan Unonius i Gefle stad.</i> (Stig G Nordström)	304
Viola Rohdin – Gunvor Larsson-Utas: <i>Alla tiders folkskollärarinnor – pionjärer och förbund.</i> (Bengt Thelin)	306
IV. Meddelanden från föreningen	307

## Förord

I anslutning till föreningens årsmöten har vid några tillfällen tidigare anordnats symposier eller minisymposier kring olika aktuella frågor. Så var fallet 1992 då tillkomsten av 1842 års folkskolestadga uppmärksammades. Symposierapporten utgjorde huvuddelen i *Utbildningshistoria 1992*. Vid årsmötet 1993 behandlades privatskolor, enskilda skolor och friskolor och detta minisymposium avrapporterades i *Utbildningshistoria 1994*. I anslutning till föreningens 75-årsjubileum 1995 anordnades ett symposium kring temat "Kön och könsroller i svensk skola – ett historiskt perspektiv" med stöd från Forskningsrådsnämnden. Symposiet avrapporterades i *Utbildningshistoria 1996*.

Inför utgivningen av *Utbildningshistoria 1998* valde föreningens styrelse det dagsaktuella temat "Statlig styrning contra kommunal och lokal frihet. Ansvarsfördelningen på skolområdet i historiskt perspektiv". Inte alla aspekter på ämnet kan naturligt nog inte belysas inom det begränsade utrymmet för en årsbok. Så har t ex läroplanernas styrande uppgift inte behandlats eftersom denna funktion är så självklar.

Föreningen tackar författarna för värdefull medverkan i *Utbildningshistoria 1998*. I anslutning till föreningens årsmöte den 14 maj 1998 hölls ett minisymposium kring detta tema. Medverkande var några av författarna och en rad inbjudna gäster, som representerade olika föreningar, institutioner och myndigheter: Förbundsdirektören Björn Wikström, Sveriges Skolledarförbund, förbundsordföranden Thomas Johansson, Lärarnas Riksförbund, vice ordföranden Solveig Eklund, Lärarförbundet, undervisningsrådet Kersti Blidberg, Skolverket, sektionschefen Louise Fernstedt, Svenska Kommunförbundet och politiskt sakkunnige Jan Hylén, Utbildningsdepartementet.

Uppsala och Skara den 15 oktober 1998

Stig G Nordström

Gunnar Richardson

## I. Symposiebidragen

*Olof Wennås:*

### Skolans styrning genom tiderna En översikt

Hur har den nuvarande styrningen på skolområdet vuxit fram? Vilka förespråkare för olika idéer och intressen har därvid från tid till annan försökt göra sina krav och önskemål till statens vilja? Vilka argument och motiveringar har de använt sig av? Och vilka styrningsformer har under olika perioder använts?

Utän någon kännedom om svaren på dessa frågor är det svårt att rätt förstå den nutida situationen och att diskutera förändringar av den. Därför skall här ges en översikt av framväxten av dagens ansvarsfördelning, styrning och ledning. Eftersom skolans utveckling i olika avseenden alltid varit beroende av samhällsutvecklingen i övrigt, skall också några viktiga drag i den utvecklingen antydast.

Först skildras vad som hänt inom den s.k. läroverkstraditionen, d.v.s. inom de skolor som under tidigare århundraden kallats katedralskolor, trivialskolor eller elementarläroverk och som under 1900-talet benämnts realskolor och gymnasier. Det sker både därför att den skolformen är den äldsta och därför att den obligatoriska skolan – folkskolan och grundskolan – i styrnings- och ledningsavseende i mångt och mycket kommit att präglas av det som gällde för läroverken.

Allra först dock några ord om begreppet styrning.

#### *Styrningsbegreppet*

Begreppet styra härstammar från grekiskans *cybernan* som på latin blev *gubernare* och senare på franska *gouverner* och på engelska *govern*. Vi känner igen ordet i de svenska formerna *guvernör* och *guvernant* som ju har innebörden styresman, ledare.

I grekiskan betecknade ordet *cybernetes* styrman eller rorsman på ett skepp. Ordstammen lever vidare i namnet på den vetenskap, *cybernetik*, som studerar och utvecklar metoder för styrning och



kontroll av processer eller handlingsförlopp. Ett av cybernetikens centrala begrepp är återkoppling eller erfarenhetsåterföring (feedback) mellan olika delar av ett system. Utan en effektiv återkoppling fungerar inte styrningen.

All verksamhet med någotsånär bestämd avsikt behöver styras. Men styrningens art och grad varierar med olika verksamheters karaktär och med olika organisationers omfattning och struktur.

Styrningens uppgift kan sägas vara att samordna och fördela en organisations aktiviteter och resurser så att organisationens målsättning bäst främjas. Den innebär en medveten strävan från beslutsfattarens sida att påverka en process, t.ex. skolundervisningen, så att deras intentioner med den genomförs.

Man skiljer vanligen mellan tre olika former av styrning inom den offentliga sektorn inkluderande skola och utbildning:

*Juridisk styrning, regelstyrning eller författningsreglering*, som innebär att staten eller kommunerna genom tvingande föreskrifter påbjuder eller förbjuder olika beteenden och ageranden. Den som inte följer reglerna, riskerar ofta sanktioner.

*Ekonomisk styrning*, som innebär att staten eller kommunerna genom skatter, avgifter, villkorade subventioner och bidrag försöker få till stånd ett önskvärt handlande.

*Informationsstyrning, innehållsstyrning eller ideologisk styrning*, innebärande påverkan genom information, opinionsbildning och personliga kontakter mellan beslutsfattare och verkställare, en form som ibland kallas direkt eller indirekt personalstyrning.

I den pedagogiska litteraturen betecknas i regel den ideologiska styrningen som den övergripande. Den utövas främst genom av statsmakterna utfärdade läroplaner med mål och riktlinjer men också genom lärarutbildningen, lärarfortbildningen och skolledarutbildningen.

### *Styrningen inom läroverkstraditionen*

#### *De statliga läroverken före 1905*

Det torde vara allmänt bekant att skolan kom med den kristna kyrkans inträde i Sverige. Vi vet att det fanns skolor redan på 1100- och 1200-talen i form av kloster- och domskolor. Vi vet dock inte så

mycket om hur de styrdes och leddes mer än att de förestods av en rektor eller skolmästare och att de stod under den katolska kyrkans direkta ledning genom biskopar och präster. Mycket talar för att undervisningen följde mönster från katolska skolor på kontinenten. Latin och kyrkosång var de viktigaste ämnena och huvudändamålet utbildning av präster. Under högmedeltiden tillkom i några städer s.k. stadsskolor med uppgift att utbilda för handelns behov.

Under reformationstiden fick skolorna förfalla men rustades snart upp sedan kungamakten insett att den behövde mer kompetenta tjänstemän och präster för att konsolidera den nya nationalstaten och fast etablera den lutherska läran. Domskolorna utvecklades till katedralskolor (i stiftsstäderna) och lärdomsskolor med uppgift att utbilda både präster och statstjänstemän och förbereda för universitetsstudier.

Staten finansierade och reglerade lärdomsskolorna via den nya statskyrkan. Biskopen och domkapitlet svarade för den administrativa ledningen och tillsynen, i den uppgiften snart kallade eforus och konsistorium. Den omedelbara ledningen och uppsikten sköttes av rektor. Genom ett avsnitt i 1571 års kyrkoordning författningsreglerades skolverksamheten ifråga om bl.a. organisation, ämnesinnehåll, läroböcker och läsordning.

Denna ansvarsfördelning innebar att staten fastställde verksamhetens syfte och inriktning på förslag av kyrkan och sedan överlät på kyrkan att genomföra verksamheten inom ramen för den kyrkliga administrationen. Någon central statlig styrning var det således inte fråga om. Men både staten och den lutherska statskyrkan kunde genom denna delade ansvarsfördelning använda skolan som instrument för sina politiska respektive teologiska strävanden.

\* \* \*

För att höja landets nivå ekonomiskt och kulturellt och hävda rikets ställning som politisk stormakt byggde staten under 1600-talet ut både universitetet och lärdomsskolorna. De senare försågs med en överbyggnad, efter tyskt mönster kallad gymnasium. I en flerårig skriv- och räkneklass skulle skolorna ge också blivande handelsmän vissa kunskaper och färdigheter. För näringslivets behov i övrigt av yrkesutbildad arbetskraft fick det självt sörja.



Under stormaktstiden med dess allmänna tendens till fixering av offentliga rättigheter och skyldigheter organiserades statsförvaltningen i allt fastare former. Lärdomskolans nya roll som instrument för tidens politiska och kyrkligt-ortodoxa strävanden kom till påtagligt uttryck i 1649 års skolordning. I ett 30-tal kapitel gavs där utförliga anvisningar om lärarnas och rektors åligganden, om lärjungarna och deras fördelning på klasser, om undervisningen i religions- och sedelära, om undervisningen i språk och övriga ämnen, om läroböckerna, om inlärandet av läroämnenas teori och regler, om tolkningen av klassiska författare, om skrivövningarna och deras rättande, om övningarna i att tala latin, om minnets övning, om repetitioner och examina, om musikundervisningen, om belöningar och straff, om ferier, lekar och kroppsövningar, om skolbyggnaden och om skolklassen.

Enligt den i tidens skolordningar vanliga inledande ändamålsparagrafen skulle läroverken "förutom bibringandet av ett fromt och dygdigt sinnelag" ha det dubbla syftet att ge både språkkunskaper och sakkunskaper.

Regelstyrningen blev sålunda redan nu tämligen omfattande och detaljerad. Den administrativa styrningen och tillsynen låg fortfarande helt hos biskop, domkapitel och rektor. Den ideologiska styrningen, via stadgans bestämmelser om innehållet i kurser och läroböcker, var starkt färgad av tidens samhällsuppfattning och teologiska synsätt. En genomgång av hundratalet skol- och läroverkshistoriker visar att skolordningens bestämmelser i allt väsentligt också följdes.

Anmärkningsvärt nog fick kyrkan fortsätta att organisera sig själv. Dess, och därmed skolans angelägenheter, blev alltjämt en sak för den samlade kyrkostyrelsen i form av prästeståndet i riksdagen, biskoparna och domkapitlen.

Staten bar hela det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Utanför stiftsstäderna fick dock i regel borgerskapet svara för skolbyggnaderna. Staten behöll dock merparten av den ekonomiska styrningen i sina händer.

\* \* \*

Under merkantilismens, utilismens och det förindustriella samhällets 1700-tal försökte företrädare för den uppåtstigande medelklas-

sen och för de nya utbildningsbehoven förgäves förändra lärdomskolornas inriktning och ledning. Biskoparna och prästeståndet lyckades bevara läroverkens huvudinriktning mot utbildning av blivande präster, vetenskapsmän och statstjänstemän i allmänhet.

Med den förnyade skolordningen 1724 fick biskoparna dessutom en mer preciserad tillsynsfunktion. Som en slags statliga inspektörer skulle de nu utöva en mer direkt styrningsfunktion än tidigare både ex ante genom förvaltningsbeslut och ex post genom kontroll av undervisningsresultaten och den ekonomiska skötseln. Även rektors uppgifter preciserades mer än tidigare; han sattes mer markerat in som en aktiv del av styrningsfunktionen.

Den, trots kyrkans motstånd, sakta pågående moderniseringen av läroverksundervisningen kom till författningsmässigt uttryck i 1807 års skolordning. Genom den infördes för första gången ett statligt utvärderingsinstrument genom bestämmelser om en kontinuerlig central utvärdering, uppföljning eller efterhandskontroll. Rektorerna skulle till biskop och domkapitel insända verksamhetsredogörelser, vilka därefter i sammandrag årligen skulle insändas till ecklesiastikexpeditionen (fr o m år 1840 ecklesiastikdepartementet) inom regeringskansliet för granskning.

Som en annan nyhet infördes en skolrätt för avgörande av disciplinmål, en slags domstol med rektor som ordförande; i den kan ses ursprunget till kollegiet som beslutsorgan.

Genom en ny skolordning år 1820 tillmötesgick regeringen näringslivets krav på en bättre utbildning för dess behov. Läroverken skulle nu bestå av dels apologistkolor, lämpade för lägre tjänstemän och olika slag av näringsidkare, dels lärdomskolor för dem som ämnade söka sig till vetenskapen eller statliga ämbeten. Om något religiöst syfte med läroverken talades inte längre – ett sådant hade inlett alla tidigare läroverksstadgor.

För att få säkert genomslag för de skolpolitiska intentionerna förstärkte staten den redan tidigare omfattande regelstyrningen. Den nya förordningen var indelad i fem sektioner om tillsammans 27 kapitel och 215 paragrafer. Första sektionen innehöll föreskrifter om läroverkens indelning, läroämnen, undervisningens fördelning, lärotider, intagning, flyttning, avgång, prövningar, offentliga förrättningar och examina samt disciplin. Andra sektionen behandlade



lärohus och ämbetsgårdar, inventarier samt kassor, avgifter och redovisning. Tredje sektionen var en "befordringslag" med kapitel om ansökningsrätt till tjänster, om prov och betyg, om tillsättning samt om löneförmåner och befordran. Fjärde sektionen upptog bestämmelser om tillsyn samt om kollegium, lärare, biblioteksföreståndare, rektor, eforus och inspektor och om deras uppgifter. I den femte sektionen slutligen föreskrevs bl.a. en vidgning av statens efterhandskontroll.

En ny statlig utvärderingsfunktion skulle förstärka den statliga styrningen. En statlig revisionskommitte skulle inrättas. Den skulle vart tredje år granska från läroverken inkomna redogörelser och handlingar, utarbeta översikter över läroverkens förhållanden och över metoder och läroböcker m.m. Den skulle också avge förslag till åtgärder om så behövdes. Granskningen och förslagen skulle redovisas offentligt. (I verkligheten kom endast tre revisioner till stånd och med betydligt längre mellanrum än tre år.)

Den regionala statliga styrningen förstärktes genom att eforerna, d.v.s. biskoparna, gavs flera och mer specificerade uppgifter, delvis genom en decentralisering av befogenheter till dem från K Maj :t. Även rektors åligganden specificerades noggrannare. Rektorsbefattningen förvandlades till en i stort sett administrativ ordinarie tjänst med viss undervisningsskyldighet. Om något pedagogiskt ledningsansvar talades dock ännu inte direkt.

\* \* \*

Efter en lång och intensiv debatt reformerades läroverken vid 1850-talets mitt i flera omgångar (1849, 1856, 1859 och 1878). De delades vertikalt i en klassisk och en real linje och horisontellt i ett lägre och ett högre elementarläroverk. Rektorernas befogenheter ökades något, medan eforernas minskades. Detta kan ses som uttryck för den sekularisering som fordrade att kyrkans och biskoparnas makt måste bli mindre på skolområdet. Det kravet representerades i riksdagen av främst företrädare för bönderna och borgarna och bland de senare särskilt av företrädare för bruksägarna, industri-företagarna och handelsmännen.

Rektorernas förstärkta position uppvägdes till en del genom en föreskrift om samråd med klassföreståndare rörande tillsyn ifråga

om ordning och flit, med klasskonferenser i flyttningsärenden och med ämneskonferenser ifråga om undervisningens uppläggning och om läroböcker. Härigenom gavs lärarna del i rektors styrningsrätt på detta område. Rektors ställning som ledare av den pedagogiska verksamheten markerades nu uttryckligen. Samtidigt tilldelades rektor vid vissa läroverk en helt ny roll, nämligen som "provårsföreståndare", d.v.s. ledare av den lärarutbildning som nu infördes som nytt styrningsinstrument. Genom tillkomsten 1858 av en läroverksbyrå inom ecklesiastikdepartementet, och genom den därifrån övervakade studentexamen som infördes 1862, stärkte staten den centrala styrningen ytterligare.

För första gången blev 1878 de år 1862 tillkomna borgerliga kommunerna formellt representerade i beslutsorgan på läroverkens område. De fick då rätt att utse två delegerade i styrelsen för den byggnadsfond som i fortsättningen skulle finnas vid varje läroverk och som skulle finansieras genom terminsavgifter.

\* \* \*

Sammanfattningsvis kan konstateras att den juridiskt-administrativa styrningen av läroverken efterhand blev allt starkare och alltmer detaljreglerad. En centralisering av ansvar och befogenheter till regeringen och ecklesiastikdepartementet var på väg. Biskoparnas funktion som statens styrningsverktyg var samtidigt i avtagande.

Avtog gjorde också den kyrkligt färgade ideologiska styrningen av läroverken. Att detta var en följd av sekulariseringen i tiden är uppenbart. Den ökande centraliseringen kan ses som ett konkret uttryck härför. Genom den ville staten förhindra att biskoparna som regionala styres- och tillsynsmän motverkade genomförandet av de nya skolpolitiska intentionerna. Dessa intentioner hade ju till syfte att omforma läroverken efter tidens krav på minskad undervisning i de gamla språken och teologin och ökad i moderna språk och realämnen såsom naturvetenskap.

Som ett led i sekulariseringen kan också ses den successiva förstärkningen av biskoparnas ledningsfunktioner till förmån för rektorsfunktionen. Rektor framträder vid sekelskiftet som den verkliga ledaren av sitt läroverk. Rektorstjänsten är på väg mot en egen profession – rektor är inte längre huvudsakligen en lärare med vissa administrativa funktioner.



## *De statliga läroverken efter 1905*

### *Tillkomsten av läroverksöverstyrelsen*

Enligt riksdagsbeslut 1904 ersattes de lägre och högre elementarläroverken av sexklassiga realskolor med realexamen som slutmål och av fyraåriga real- och latingymnasier med studentexamen som mål. Som ny skolform tillkom samrealskolor för både flickor och pojkar. De högre allmänna läroverken skulle alltjämt vara reserverade enbart för manliga elever. Eforernas och domkapitlens befattning med läroverksadministrationen upphörde i allt väsentligt. I stället inrättades en kunglig läroverksöverstyrelse.

Ett av argumenten för upprättandet av denna styrelse var att den rådande ordningen försvårade önskvärd enhetlighet och planmässig ledning. Ett annat var att läroverksreformen inte fick äventyras genom brist på fast ledning. Ett tredje var att den nya realexamen ställde ökade krav på administration och en effektiv inspektion eftersom inga censorer skulle kontrollera den.

Sett i ett centraliserings–decentraliserings-perspektiv innebar reformen att vissa ärenden decentraliserades från ecklesiastikdepartementets läroverksbyrå till den nya överstyrelsen medan andra – den stora merparten – centraliserades till departementet från domkapitlen. I fråga om lärartillsättningarna innebar reformen att makten centraliserades från domkapitlen till K Maj :t.

Reformen författningsreglerades 1905 i en ny stadga för läroverken, en undervisningsplan för realskolorna och en instruktion för den nya överstyrelsen. Den nya stadgan innehöll 227 paragrafer och var mer detaljerad än någon tidigare stadga; föreskrifter om undervisningens innehåll på gymnasiet hade dessutom överförts till en särskild undervisningsplan. Därtill kom i strid ström en serie cirkulär och brev från K Maj:t och överstyrelsen i vilka regelstyrningen ytterligare detaljerades. Fem år efter reformen hade föreskrifterna ökat i antal så att de upptog nästan 1000 sidor i en tvåbandshandbok med läroverksförfattningar. Instruktionen för överstyrelsen rymde inom 28 paragrafer föreskrifter om dess sammansättning, ämbetsbefattning, ärendehandläggning, semester och tjänstledighet, åtal och ansvar för tjänstefel samt besvär.

### *Lokalstyrelser för samrealskolorna*

För de vanliga allmänna läroverken infördes inget mellanled mellan rektor och överstyrelse. Men för samrealskolorna skulle det finnas en särskild styrelse, inkluderande företrädare för kommunen. Styrelsen skulle öva allmän tillsyn över skolan, främja dess verksamhet och tillvarata dess intressen, följa undervisningen, se till skolans lokaler och inredning samt anmäla till rektor eller överstyrelse om rättelse behövde göras i något avseende.

### *Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun*

De statliga läroverken fick efterhand sällskap av allt fler kommunala realskolor, flickskolor och gymnasier, bland de senare ett antal handelsgymnasier. Samtidigt aktualiserades frågan om ett större ansvar från kommunernas sida för de statliga läroverkens organisation och ekonomi.

Frågan löstes delvis i samband med 1927 års skolreform. Riksdagen beslöt då att lokalstyrelser skulle inrättas för de allmänna läroverken. De skulle bestå av rektor, en ledamot utsedd av länsstyrelsen och en av kollegiet, samt två ledamöter utsedda av vederbörande kommunalstyrelse. De fick dock mera begränsade uppgifter än vad lokalstyrelserna för samrealskolorna hade. De skulle främst handlägga ekonomiska ärenden, förvalta byggnadsfonden, se till att lokaler, inredning, utrustning och hygieniska förhållanden var tillfredsställande, svara för viss revision, hyra ut skolans lokaler, medge befrielse från eller nedsättning av terminsavgifterna, bestämma den dagliga undervisningstiden samt utse vittnen vid studentexamen och närvara vid realexamen.

För högre folkskolor, kommunala realskolor och flickskolor fanns lokalstyrelser allt sedan respektive skolforms inrättande. Rektorerna vid dessa skolor tillsattes av läroverksöverstyrelsen, sedermera skolöverstyrelsen, medan lokalstyrelserna förordnade lärare och annan personal. Lokalstyrelserna upprättade bl.a. förslag till undervisningsplan, bestämde läsårstider och daglig undervisningstid, antog i vissa fall läroböcker m.m. Styrelserna hade också rätt att vidta disciplinära åtgärder mot personalen. För varje skola utsåg skolöverstyrelsen en inspektor, som förutom tillsyn också hade vissa administrativa uppgifter.



### *Författningsregleringen*

Skolreformbesluten vid 1927 års riksdag ledde till att nya läroverksstadgor utfärdades 1928 och 1933. Båda innehöll sju kapitel och 225 paragrafer. De präglades av tidens tendenser till demokratisering och sekularisering. Sålunda rekommenderades visst elevinflytande, varigenom elevernas ansvarskänsla kunde utvecklas. Rektor skulle stimulera eleverna till olika former av förenings- och fritidsverksamhet. Klassföreståndarnas elevvårdande uppgifter preciserades.

Huvudintrycket av stadgan, och de till den anslutande föreskrifterna, är att läroverken även i ganska små detaljer blev än mer reglerade än tidigare. På undervisningens organisation, inriktning och genomförande fick värdkommunerna dock inget inflytande att tala om.

\* \* \*

Efterkrigstidens genomgripande skolreformer medförde att de statliga läroverkens nedre del – realskolan – uppgick i enhetsskolan/grundskolan och att gymnasiedelen överfördes till kommunalt huvudmannaskap. Samtidigt började regelstyrningen att minska i omfattning och detaljeringsgrad. En begynnande decentralisering flyttade ansvar och befogenheter från centrala statliga organ till nya regionala och kommunala organ både på den politiska förtroendemannasidan och tjänstemannasidan.

Samtidigt som enhetsskolan/grundskolan byggdes ut med högstadier, avvecklades realskolorna. Terminsavgifterna avskaffades, och kassor och medel för olika ändamål överfördes till kommunerna, vilka erhöll statsbidrag för de uppgifter som kassorna varit till för. Den administrativa och organisatoriska ledningen övergick helt till de kommunala skolstyrelserna.

Från och med 1958 skulle finnas en enda kommunal styrelse för samtliga skolformer på "realskolestadiet". Kommunerna skulle också "förvalta" de statliga skolor som fanns där – något som då sågs som en för svenskt statsskick ny och säregen princip.

Genom riksdagsbeslut 1964 började gymnasieutbildningen omvandlas från en utbildning för en begränsad elit till en allmän ungdomsutbildning. Beslutet, bakom vilket i de stora dragen alla partier stod, innebar att de statliga och kommunala allmänna gymna-

sierna samt de tekniska gymnasierna och handelsgymnasierna 1966 slogs samman till en enda kommunal treårig gymnasieskola med fem studievägar. Från och med samma tid skulle finnas en kommunal tvåårig fackskola med tre linjer, som i stort ersatte flickskolan. Studentexamen skulle upphöra 1968 och den statliga kunskapskontrollen ersättas med en gymnasieinspektion, knuten till Skolöverstyrelsen, och genom av SÖ utformade centrala prov.

De statliga läroverkens tid var därmed förbi och en sjuhundraårig skolform till syfte, organisation, administration, styrning och ledning ersatt med en ny.

Från och med 1971 förenades yrkesskolan, fackskolan och gymnasiet till en organisatoriskt integrerad gymnasieskola. Den fick två huvudmän: primärkommunen för de flesta studievägarna och landstingen för vårdutbildning och skogs-, jordbruks- och trädgårdsutbildning. Ekonomiskt åtog sig stat och kommun ungefär hälften var av kostnadsansvaret.

Sett i styrningsperspektiv skedde genom utfärdandet av läroplanen för den nya gymnasieskolan (Lgy 70) en begynnande övergång från huvudsakligen regelstyrning till mer av målstyrning. Samtidigt minskades professionalisternas – lärarnas och rektorernas – befogenheter till förmån för andra grupper, såsom politiskt förtroendevalda, annan personal och elever. Personalens inflytande kom dock snart åter att öka genom medbestämmandelagstiftningen.

\* \* \*

Sammanfattningsvis kan sägas att styrningen och ledningen av läroverken och deras efterföljare under efterkrigstiden kom att präglas av tendenser som var diametralt motsatta dem som dittills dominerat utvecklingen. Centraliseringstendensen ersattes av en decentraliseringstendens. Den juridiskt-administrativa detaljerade regelstyrningen förenklades. Den starkt tjänstemannastyrda, främst professionaliststyrda, verksamheten blev mer politikerstyrd. Nya grupper vann inflytande på beslutsprocessen. Staten överlät huvudmannaskapet på kommunerna men behöll ungefär hälften av kostnadsansvaret.



## *Folkskole- och grundskoletraditionen*

### *Folkskolan 1842 – omkring 1900*

#### *Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun*

Genom 1842 års stadga om folkundervisningen i riket infördes en författningsreglerad skolplikt för alla barn och en 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. Fasta folkskolor fanns för övrigt vid den här tiden i mer än hälften av landets församlingar.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun skulle vara följande: Staten inrättar och bekostar seminarier, ger stipendier till behövande seminarister samt beviljar särskilt fattiga kommuner bidrag till lärarnas avlöning. Församlingarna och socknarna inrättar och bekostar skolorna samt antar av staten godkända lärare. Föräldrarna erlägger en mindre avgift för sina skolbarn.

Inom riksdagen, särskilt inom bondeståndet och efter 1866 inom andra kammaren, begärdes gång på gång ökade statliga bidrag till folkundervisningen. Statsmakterna beviljade också sådana gång efter annan men fogade i regel bestämda villkor till besluten. Statsbidragen användes alltså redan från början som styrmedel. Statsbidragens andel av kommunernas totala kostnader för folkskolan ökade för övrigt från ca 20 procent vid 1870-talets början till ca 30 procent vid sekelskiftet.

Den obligatoriska folkskolan var således från början nära nog helt och hållet en lokal och kommunal angelägenhet under kyrklig ledning. Men ganska snart började utvecklingen gå i centraliserande riktning. Staten skaffade sig kontinuerligt ett allt starkare grepp över verksamheten. Sekulariseringen och strävandena hos icke-kyrkliga idé- och intressegrupper att skilja skolan från kyrkan medverkade till detta.

En starkt bidragande orsak var också önskemålet att förbättra folkskolan, så att den överallt i landet kunde bli en allmän medborgarskola för alla barn och en bottenskola för alla högre utbildningar. Det rådande parallellskolesystemet skulle avskaffas.

Bakom nu nämnda strävanden låg motiv av både social och politisk art, ideologiskt grundade på jämlikhetstanken. Förkämpar för detta program var utanför riksdagen framför andra folkskollärarkåren och inom riksdagen liberala och så småningom även socialdemokratiska reformivrare. Mot detta program bjöd det s.k. eklestastiska komplexet – prästerna, biskoparna och domkapitlen – tillsammans med privilegiesamhällets övriga försvarare i riksdagen en enad front. Striden mellan dessa båda grupperingar ingick otvetydigt i tidens kultur- och klasskamp.

#### *Den lokala ledningen*

Det omedelbara ansvaret för folkundervisningen i varje skoldistrikt lades 1842 på en skolstyrelse, vald av sockenstämman och med kyrkoherden som självskriven ordförande. Såsom representant för staten och statskyrkan blev kyrkoherden, bl.a. genom sin tillsynsfunktion, en del av det statliga styrningssystemet.

Skolstyrelsen skulle göra upp reglemente för skolorna, innehållande bestämmelser om undervisningsmetod, disciplin samt om vård och förvaltning i övrigt. Reglementet skulle godkännas av domkapitlet.

Genom tillkomsten av 1862 års kommunallagar blev folkskolan en angelägenhet för kyrkostämman och för ett skolråd på minst fem ledamöter med kyrkoherden som självskriven ordförande. Skolrådet valdes av kyrkostämman. Det övertog den tidigare skolstyrelsens uppgifter och fick snart fler. Det skulle enligt 1882 års reviderade folkskolestadga bl.a. fastställa läroplan med ledning av en av staten 1878 utgiven normalplan, upprätta förslag till reglemente, fastställa läsordning (klassorganisation, tjänstefördelning och schema) och undervisningstider, pröva anställningssökande och upprätta förslag för kyrkostämmans val av lärare, utöva noggrann tillsyn av undervisningen, närvara vid examina och provningar, svara för skollokaler underhåll och inventarier m.m.

#### *Den regionala ledningen och kontrollen*

Redan före 1842 framfördes från flera håll tanken att den statliga tillsynen över folkskoleväsendet skulle knytas till det profana länet



och inte till det kyrkliga stiftet. Men staten uppdrog 1842 den regionala ledningen och uppsikten över folkundervisningen till biskopen och domkapitlet, även om vissa statsbidrags- och besvärfrågor ganska snart överlämnades till länsstyrelsen för avgörande.

I ett par motioner i bondeståndet vid 1850-talets mitt föreslogs emellertid att staten borde tillsätta egna inspektörer, vilka utan att ha rätt att ingripa i bestående auktoriteters makt och myndighet skulle inspektera skolorna. Riksdagen 1858/60 beviljade också ett anslag som skulle räcka till ett 20-tal inspektörer med den föreslagna uppgiften. Genom ökning av anslaget kunde mot seklets slut 55 inspektörer förordnas. Nästan samtliga hade uppgiften som bisyssla. Till den helt övervägande delen utgjordes de av präster, läroverkslärare och seminarielärare. De var underställda ecklesiastikdepartementet.

Enligt instruktionen skulle inspektörerna noggrant följa folkundervisningen, personligen besöka skolorna, skaffa sig kännedom om deras tillstånd och behov samt till domkapitlet och ecklesiastikdepartementet årligen avge en detaljerad berättelse om vad de iakttagit. Inspektörernas berättelser och deras muntliga meddelanden vid de inspektörmöten, som ecklesiastikministern med vissa mellanrum kallade till, låg till grund för många av regeringens åtgärder för att förbättra folkskoleväsendet.

Det nya styrinstrument som statsmakterna härigenom skaffat förstärktes efter hand genom att inspektörernas utvecklings- och tillsynsuppgifter starkare betonades. Från och med 1877 skulle uppgifterna avse också lärarfortbildning, granskning av statsbidragsrekvisitioner och skolbyggnadsritningar, samt från och med 1879 kontroll av att den då införda normalplanen tillämpades. Inspektörerna gavs alltså tidigt såväl en utvärderings- och utvecklingsroll som en kontroll- och tillsynsroll.

#### *Den centrala ledningen*

Efter propåer i riksdagen inrättades 1864 en särskild folkskolebyrå inom ecklesiastikdepartementet. Dess chef skulle bereda ärenden för K Maj:ts avgörande, expediera dem, genomföra viss inspektion, föreslå behövliga åtgärder samt biträda departementschefen i övrigt med bl.a. statistiska sammanställningar. Trettio år senare förstärk-

tes byrån med en kanslisekreterare. Motioner i riksdagen om att det behövdes ett centralt skolämbetsverk i syfte att åstadkomma större enhetlighet och bättre kontroll vann föga framgång.

#### *Undervisningsplaner och författningsreglering*

Föreskrifterna och villkoren i 1842 års folkskolestadga var, sedda i ett nutidsperspektiv, mycket få. Stadgan räknade endast fjorton paragrafer. De flesta handlade om lärarnas villkor. Om undervisningen sades endast att den skulle följa växelundervisningsmetoden och omfatta samma ämnen som lärarutbildningen. Genom utfärdandet 1878, 1889 och 1900 av normalundervisningsplaner ökade staten den ideologiska styrningen. Dessa planer innehöll för varje ämne lärokurs (kursmoment), lärogång med årskursfördelning och metodiska anvisningar, samt förslag till läsordning (veckoschema). Normalplanerna skulle tjäna som vägledning för skolorna och för skolråden. De senare hade att fastställa lärokurser och läsordning för varje skola. Några övergripande ändamål för skolverksamheten i dess helhet framgår inte av planerna. Inte heller förekommer några närmare föreskrifter om undervisningens innehåll och former.

Den starkare statliga styrningen kom till uttryck också i den ständiga ökningen av regler i stadgor, kungörelser och cirkulär. Medan 1842 års stadga, som nyss nämnts, räknat endast 14 paragrafer, omfattande den förnyade stadgan 1882 tio kapitel med tillsammans 68 paragrafer.

En reviderad stadga från 1897 upptog i sina 70 paragrafer föreskrifter om skolornas allmänna organisation, om skoldistrikt och skolråd, om läroämnena, lärokurser och läsordning, om lärotider, om lärares tillsättning, åligganden och entledigande, om lärjungars intagning, skolgång, flyttning och avgång, om lärorum, skolmateriel och skolträdgårdar, om kostnader för skolväsendet, om enskilda skolor och om tillsyn och redogörelser. Härtill kom ett hundratal särskilda förordningar, kungörelser och cirkulär. Ingen av dessa stadgor innehöll någon mål- eller syftesbestämning för undervisningen. Beträffande innehållet angavs endast vilka ämnen som skulle förekomma.

\* \* \*



Sammanfattningsvis kan konstateras att den obligatoriska folkskolan (liksom även småskolan) från början var en nästan helt kommunal och lokal angelägenhet med ett minimum av statlig reglering och statliga bidrag. I syfte att höja folkskolans nivå och göra den till en bottenskola för alla barn gav statsmakterna ökande bidrag förknippade med bestämda villkor, samt skaffade sig som kontroll- och styrmedel en statlig inspektion. Regelstyrningen ökade kontinuerligt.

Själva organisationen av strukturer och funktioner för att leda, administrera och kontrollera en offentlig verksamhet är i sig ett styrmedel. Det är uppenbart att riksdag och regering liksom skolans övriga företrädare både före och efter den obligatoriska skolans tillkomst också såg det så. Därom vittnar de många diskussionerna alltsedan 1800-talets början om utformandet av skolans lednings- och kontrollfunktioner och om ansvarsfördelningen mellan olika organ för olika delar av verksamheten.

### *Folkskolan omkring 1900–1945*

#### *Den lokala ledningen*

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 både inom och utom riksdagen.

Genom ett regeringsbeslut 1905 gavs lärarkåren representationsrätt i skolrådet. Fyra år senare fick K Maj:t rätt att i vissa städer låta stadsfullmäktige utse en folkskolestyrelse.

Efter motioner av frisinnade och socialdemokratiska riksdagsmän beslöt riksdagen 1930 att folk- och fortsättningsskolornas angelägenheter i alla kommuner med stads- eller kommunalfullmäktige skulle ombesörjas av en av fullmäktige utsedd folkskolestyrelse. I övriga kommuner skulle alltjämt kyrkostämman utse skolråd. Om några självskrivna ledamotskap eller ordförandeskap talades inte längre.

Ansvarsfördelningen mellan fullmäktige och folkskolestyrelse blev väl inte glasklart angiven. Men i stort kom fullmäktiges befo-

genheter att gälla ärenden som kunde få ekonomiska konsekvenser. Folkskolestyrelsen fick befogenheter att välja lärare, organisera undervisningen, fastställa den årliga lästiden m.m. Den skulle se till att verksamheten följde gällande regler och bestämmelser. Den skulle också bereda och verkställa fullmäktigebeslut, ansvara för medelsförvaltningen och lämna årliga redogörelser för verksamheten.

#### *Den regionala ledningen och folkskoleinspektionen*

Domkapitlets roll som administrativ mellaninstans och statlig tillsynsmyndighet för folkskoleväsendet försvagades under den nu aktuella perioden men förblev formellt sett bestående. Vissa försök gjordes i riksdagen av socialdemokrater och liberaler, understödda av Sveriges allmänna folkskolläraryörening, att föra över uppgifterna till ett icke-kyrkligt organ eller att komplettera domkapitlet med företrädare för folkskollärarna. Försöken vann inte gehör. 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 för dem utfärdades. Inspektörerna skulle dock fortfarande vara rådgivande och kontrollerande men inte direkt styrande.

#### *Folkskoleöverstyrelsen och skolöverstyrelsen*

Läroverksöverstyrelsens inrättande 1905 aktualiserade frågan om den centrala statliga ledningen även av folkskoleväsendet. Frågan togs 1908 upp av Folkskolläraryöreningen och återkom vid 1909 års riksdag i en liberal motion. Huvudargumentet i den senare anknöt till ett resonemang av jämlikhets- och rättvisekaraktär: En folkskoleöverstyrelse skulle med större kraft än dittillsvarande styr- och kontrollorgan kunna främja en demokratisk skolpolitik med syfte att så långt det går utjämna ojämlikheterna mellan landsbygds- och stadsbefolkningen så att utbildningsmöjligheterna blev så lika som möjligt för alla, oavsett bostadsort.

Motionen hann inte slutbehandlas av riksdagen. Frågan togs emellertid 1913 upp av Folkundervisningskommittén. Denna förde ett intressant resonemang om grunderna för ansvarsfördelningen



mellan stat och kommun på folkskoleområdet. Den ansåg det vara naturligt att sådana ärenden, som hade huvudsakligen ekonomisk eller annan särskilt lokal karaktär och beröring med orsintressena, t.ex. lärartillsättningsärenden, behandlades av de lokala skolstyrelserna och skolråden. Ärenden av övervägande pedagogisk karaktär av mera allmän art borde däremot behandlas av ett centralt organ, helst av en för läroverken och folkskolan gemensam överstyrelse.

Vådorna av en alltför stark "centralisation" hade kommittén inte lämnat obeaktade. Den sade sig ha velat tillämpa "decentraliseringsprincipen" så långt som möjligt, och särskilt på de områden där en central överstyrelse endast med svårighet kunde vinna överblick och där sakkunskapen redan var tillgodosedd hos ortsmyndigheterna. Dessa borde för övrigt ingalunda hållas utanför de egentliga pedagogiska frågorna på ett sätt som äventyrade deras intresse för den lokala skolans ledning.

Så gott som utan meningsbrytningar beslöt riksdagen 1913 att en folkskoleöverstyrelse skulle inrättas fr o m 1914. Därigenom skaffade sig staten ett nytt administrativt styrinstrument för folkundervisningen. Enligt instruktionen skulle överstyrelsen i förhållande till små- och folkskolorna fullgöra såväl en lednings- och tillsynsfunktion som en utvecklings- och utvärderingsfunktion.

Yrkesutbildningen fördes 1918 till folkskoleöverstyrelsen som 1920 sammanslogs med läroverksöverstyrelsen till en enda skolöverstyrelse. Huvudmotiveringen för sammanslagningen var av ideologiskt slag: Eftersom målet för all skolverksamhet var det gemensamma att dana dugliga svenska medborgare, så borde också den högsta ledningen av skolväsendet vara gemensam för de olika skolformerna.

Skolöverstyrelsens organisation och uppgifter förändrades inte på något avgörande sätt under perioden fram till andra världskrigets slut.

#### *Undervisningsplan och folkskolestadga*

Efter folkskoleöverstyrelsens tillkomst växte den centrala regleringen av folkskoleverksamheten snabbt. En mycket använd handbok från 1917 innehöll på sina 508 sidor fyra allmänna folkskoleförfattningar, tre stadganden om förening av folkskollärartjänst

med organist- och klockarbefattning, tolv stadganden om undervisningen i vissa läroämnen, tjugo cirkulär om avlöning och statsbidrag till lärarlöner, sjuutton sådana om fortsättningsskolor, högre folkskolor, kommunala mellanskolor och folkhögskolor, fyra författningar om folkundervisningen i särskilda delar av landet och i särskilda orter, elva stadganden om pension, understöd och resestipendier, elva särskilda författningar om barn med olika behov av stöd m.m., nio kungörelser och instruktioner om inspektion och tillsyn samt till sist ett tiotal föreskrifter och förordningar om undervisningsmateriel, folkbibliotek och föreläsningar samt om kyrkostämman och skolråd.

Genom utfärdandet 1919 av en undervisningsplan för folkskolan med riksnormerande status ökade staten den ideologiska styrningen. Genom tim- och kursplaner samt mål och anvisningar för varje ämne angavs mera preciserat än dittills vilka synsätt som borde styra undervisningen. Denna skulle nu vara mer individcentrerad och mer nyttobetonad med tonvikt på det åskådliga och det praktiskt användbara. Undervisningsplanen förblev i stort sett gällande till 1955.

År 1921 utfärdade K Maj:t en reviderad folkskolestadga. Den var av ungefär samma omfattning som den föregående. Beträffande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun innehöll den några förändringar, som gav staten större inflytande än dittills. Stadgan blev i allt det väsentliga gällande till 1958.

Under perioden 1900–1940 ökade statsbidragens andel av kommunernas folkskolekostnader från ca 30 procent till ca 63 procent. Ökningen av statens styrning av det obligatoriska skolväsendet motsvaras således av en ökning av statsbidragen. Eller omvänt – en ökning av statens andel av kostnaderna motsvaras av, eller får till följd, en förstärkning av statens grepp över skolväsendet. Till inte ringa del knöts nämligen allt oftare bestämda villkor till statsbidragen.

Att staten förstärkte sin styrning hade helt uppenbart sin grund i en önskan att påskynda utvecklingen av den obligatoriska skolan i riktning mot en för alla barn gemensam medborgarskola, som skulle erbjuda likvärdiga utbildningsmöjligheter oavsett barnens bostadsort och sociala och ekonomiska villkor. Skolans beroende av

kyrkan och, på sina håll, av kommunal konservatism och sparsamhet ansågs hindrande för en sådan utveckling.

### *Efterkrigstidens målstyrnings- och decentraliseringssträvanden*

Under efterkrigstiden har parallellskolesystemet ersatts med ett enhetsskolesystem i form av en obligatorisk grundskola för alla. Samtidigt har de olika skolformerna på gymnasiestadiet sammanförts till en gymnasieskola som inrymmer såväl för vidare studier förberedande som för direkt yrkesverksamhet avpassad utbildning. Både grundskolan och gymnasieskolan har ställts under kommunalt huvudmannaskap med starkt statligt understöd. Detta reformarbete har varit en väsentlig del av statsmakternas strävanden att utveckla samhället i riktning mot välfärd, demokrati och jämlikhet.

Samtidigt med decentraliseringen har en förändring av skolans styrning genomförts. Syftet har varit att minska regelstyrningen och öka målstyrningen samt att ge elever, föräldrar och personal större inflytande på beslutsprocessen och verksamheten.

För att underlätta förståelsen av denna utveckling skall i detta avsnitt först lämnas en resumé av efterkrigstidens allmänna strävanden mot decentralisering och minskad statlig styrning av kommunerna.

Redan under de sista krigsåren kritiserades den statliga centraldirigering som kristiden fört med sig. Samtidigt medförde statsmakternas jämlikhetsfrämjande och välfärdsinriktade politik att den statliga förvaltningen fortsatte att expandera. Detta ledde till ytterligare kritik och till krav på decentralisering, rationalisering och ökad kommunal självstyrelse. Kraven gällde inte minst skolverksamheten.

Kraven kom nästan enbart från de tre dåvarande borgerliga partierna. För decentralisering talade enligt dem uppfattningen att om lokala myndigheter fick ökad handlingsfrihet och självbestämmanderätt, kunde det minska ensidigheten i arbetet och öka intresset och initiativlusten hos tjänstemännen samt reducera riskerna för att de blev paragrafryttare och bokstavstolkare. Ärendegången kunde bli snabbare och kontakten mellan myndigheter och allmänhet mer personlig. Det fördröjande skriftliga remissförfarandet kunde begrän-

sas. Högre myndigheter kunde få mer tid och kraft att ägna sig åt mera väsentliga uppgifter. Om decentraliseringen skedde till kommunala organ, kunde "de medborgerliga krafterna" utnyttjas bättre.

Kommunala folkomröstningar och närdemokrati var lösenord. Kraven förvandlades under 1960- och 1970-talen till en ström av motioner. De avvisades dock regelbundet av regeringen. En decentraliseringsutredning 1978 kom med nya argument: En ändrad syn på uppgiftsfördelningen behövdes, en som fokuserades på en förstärkning av växelspelet mellan besluten om mål och medel. Därigenom skulle ansvaret för målförverkligandet bli jämnare fördelat mellan de olika delarna av samhällsförvaltningen. En sådan växelverkan förutsatte att regionala och lokala organ fick väsentligt större befogenheter och resurser än vad de disponerade och att ett närmare samarbete etablerades mellan dem och folkrörelserna.

Den koalitionsregering som bildades efter valet 1976 satte redan samma höst igång flera utredningar i decentraliseringssyfte. Detta ledde till att socialdemokraterna i en partimotion i januari 1978 talade om att de inte kunde acceptera tanken på en obegränsad kommunal självstyrelse – en sådan kunde gå ut över svagare grupper. De varnade för risken att en federalism kunde uppstå som kunde beskära statens möjligheter att styra utvecklingen med hänsynstagande till övergripande och riksomfattande målsättningar. Om statliga länsförvaltningsuppgifter fördes över till kommunala organ, kunde detta leda till att departementen och ämbetsverken tvingades styra hårdare för att inte stora regionala skillnader skulle uppstå.

Folkpartiregeringen förde 1978 fram Decentraliseringsutredningens förslag nästan ograverade i en proposition, vilken i allt väsentligt bifölls av riksdagen. Någon diskussion om eventuella negativa konsekvenser av förslagen fördes dock inte vare sig i propositionen, utskottsbetänkandet eller kammardebatten. Från moderat håll beklagades att man inte sökt skapa "ett enklare Sverige", vartill socialdemokraternas talesman genmålde att ett enklare Sverige inte fick bli de starkares Sverige.

Efter regeringsskiftet 1982 har, anmärkningsvärt nog med hänsyn till socialdemokraternas tidigare motstånd, statsmakternas strävanden att decentralisera och förenkla förvaltningen accentuerats. Försöksverksamhet med lokala organ såsom kommundelsnämnder, dist-



riktsnämnder och institutionsstyrelser, med "frikommuner" och "brukarinflytande" har stimulerats och underlättats.

#### *Målstyrning och decentralisering på skolområdet*

I tidigare avsnitt har konstaterats att utvecklingen av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på den obligatoriska skolans område gick i centraliserande riktning fram till och med andra världskrigets slut.

När folkskolan och de allmänna läroverken under 1950- och 1960-talen skulle förenas i den nya enhetsskolan, eller grundskolan, fann statsmakterna att det fortfarande behövdes en ganska stark statlig styrning om en så genomgripande reform skulle kunna genomföras inom någorlunda rimligt tid.

Sedan det organisatoriska sammanförandet slutförts, ansåg riksdag och regering i början av 1970-talet tiden mogen att överlämna mer av ansvaret för skolverksamheten till kommunerna och rektorsområdena. Genom den s.k. SIA-reformen, som inkluderade ett nytt statsbidragssystem och en ny läroplan, inleddes därför vid mitten och slutet av 1970-talet en decentralisering av ansvar och befogenheter från statliga organ till kommunala.

Samtidigt eftersträvades en minskad detaljreglering av skolverksamheten och en övergång till mer av målstyrning och ramstyrning. De främsta motiven var önskemål om ökad anpassning till lokala behov och förutsättningar och om ökat inflytande för närsamhällets företrädare och för skolans närmaste intressenter. Till dessa motiv har under senare år kommit allt starkare besparings- och rationaliseringskrav.

I samband med praktiskt taget varje större skolpolitiskt beslut under den senaste femtonårsperioden har för övrigt riksdagen och regeringen strukit under vikten av att decentraliseringen inte får stanna på kommun- och skolstyrelsenivå. De har framhållit att vinsterna med decentraliseringen kan nås endast om beslut och ansvar flyttas ut så nära verkställighetsnivån som möjligt.

Under hela denna utvecklingsprocess har decentraliseringens problem och gränser diskuterats i förhållandevis ringa omfattning. Detsamma gäller målstyrningens förutsättningar och villkor liksom

principerna för en lämplig avvägning av ansvar och befogenheter mellan stat och kommun och mellan skolans olika intressenter.

#### *Rektor och skolchef som styrinstrument*

Varje enhetsskola borde enligt 1946 års skolkommision ledas av en rektor. Denne borde lämnas så stor frihet, och erhålla så betydande befogenheter, att han skulle ha möjlighet att sätta sin prägel på skolan och skolarbetet. Han måste i sitt ledarskap för den pedagogiska verksamheten lämnas stor frihet liksom också en ganska stor ekonomisk rörelsefrihet.

Rektors viktigaste uppgift borde vara att leda det pedagogiska arbetet. Han borde vara vägledande och inspirerande för de övriga lärarna. Den enskilde lärarens frihet att utforma undervisningen på sitt eget sätt måste dock betraktas som principiellt oantastbar.

Liksom skolkommisionen ansåg också 1951 års skolstyrelseutredning att det i princip borde finnas endast en skolstyrelse i varje kommun. Motiveringen var av klar och medveten styrningskaraktär. Införandet av en gemensam styrelse för de skolformer, som skulle sammansmältas i enhetsskolan, skulle underlätta skolreformens genomförande.

Ytterligare ett viktigt styrinstrument för skolreformen ville skolstyrelseutredningen skapa genom nya skolchefs- och skolledartjänster. Samordningskravet förutsatte att det fanns endast en högste skolchef i varje kommun. Utredningen föreslog därför att det i alla kommuner skulle finnas en sådan chef (skoldirektör, förste rektor eller rektor tillika skolchef). Som förstärkning av främst den pedagogiska ledningen av varje skolenhet inom enhetsskolan borde vidare finnas en biträdande skolledare benämnd studierektor (kallad studieledare sedan 1955). Behörighetskrav för skolchefs- och skolledartjänsterna skulle vara lärarutbildning och lärarerfarenhet. Riksdagen anslöt sig till förslaget 1956.

I SIA-utredningens betänkande 1974, Skolans arbetsmiljö, blev decentralisering av beslut till kommunal nivå och skolenhetsnivå nyckelord liksom sektorsövergripande samverkan och ökat medinflytande och medansvar för skolverksamhetens intressenter och särskilt för eleverna. Ett av utredningens viktigaste förslag var att det



enskilda rektorsområdet, eller den enskilda arbetsenheten, borde tilldelas ett ökat ansvar för och egen beslutanderätt i en rad frågor som tidigare reglerats av staten. Inom rektorsområdet skulle rektor 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, bestående av representanter för skolpersonalen, eleverna (på högstadiet och i gymnasieskolan) och föräldrarna med rektor som ordförande.

De flesta av SIA-utredningens förslag fördes av regeringen till 1975/76 års riksdag som i allt väsentligt godkände dem med undantag för tanken på en bestyrelse.

### *Ny läroplan*

Som ett led i SIA-reformen 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, blev en bindande föreskrift och 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. En viktig nyhet i Lgr 80 var ett obligatoriskt införande av arbetsenheter, arbetslag och lokala arbetsplaner.

I stället för bestyrelser eller skolnämnder, som föreslagits 1978 utan att politisk enighet kunde uppnås om deras berättigande, infördes i början av 1980-talet en informations- och samrådspåikt för rektor. Samtidigt inrättades skolkonferenser som samrådsorgan.

### *Länsskolnämndernas tillkomst och skolöverstyrelsens nya roll*

På förslag av skolstyrelseutredningen beslöt statsmakterna 1956 att inrätta länsskolnämnder som mellaninstanser för alla skolformer. Utredningen hade som motivering bl.a. anfört att det särskilt i början av den förestående skolreformperioden behövdes en mellaninstans, som kunde ge den framväxande skolan erforderligt stöd. Detta stöd skulle bli effektivt endast om det förankrades i de lokala intressena genom ett starkt lekmannainslag.

Utan större föregående meningsbrytningar slogs yrkesskoleöverstyrelsen 1964 samman med skolöverstyrelsen; de hade skilts åt några decennier tidigare. Frågan om skolöverstyrelsens position, roll och funktion kom att mera grundligt diskuteras i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Sålunda ansåg SSK-utredningen 1978 att överstyrelsens huvuduppgift skulle vara att se till att principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard upprätthölls.

Skoladministrativa kommittén framhöll 1980 i sitt slutbetänkande *Förenklad skoladministration* att skolöverstyrelsens och länsskolnämndernas myndighetsutövning, 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. En aktiv tillsyn förordades, med tyngdpunkt på ledning och utveckling, bl.a. genom utbyte av erfarenheter och information.

Regeringens proposition 1981 om den statliga skoladministrationens förändring följde kommitténs förslag mycket nära. Skolöverstyrelsen borde som sin viktigaste uppgift ha att se till att de fastställda målen och strategierna förverkligades. Därutöver borde SÖ bidra med underlag till förändringar och till utveckling av mål och strategier. SÖ borde också ansvara för den långsiktiga strategiska planeringen inom de givna ramarna och för regeringen redovisa olika handlingsalternativ. Vidare borde verket svara för inriktningen och samordningen av det fortlöpande utvecklingsarbetet, som annars i huvudsak borde bedrivas regionalt och lokalt.

Beträffande tillsynsfunktionen framhölls att den borde bedrivas främst som en fortlöpande rådgivningsverksamhet med den statliga skoladministrationen mer som samtalspartner än som kontrollant.

Något nytt sanktionssystem var regeringen inte beredd att föreslå. Det skulle inte vara förenligt med decentraliseringen. Däremot borde den statliga skoladministrationen ha skyldighet att påtala för kommunerna – genom besök eller skrivelser – om lagar och föreskrifter inte följdes, samt att föreslå regeringen sådana åtgärder varigenom statsmakternas intentioner klarare kunde framgå.

I propositionen betonades vidare att någon decentralisering beträffande beslut om skolans mål och innehåll inte skett och inte fick



ske och att principen om en över landet likvärdig utbildningsstandard inte fick rubbas. Om staten avhände sig vissa styrmedel, borde den istället ta ett fastare grepp om sådana styrinstrument som är strategiska för förverkligandet av rikspolitikens intentioner. Statsmakternas riktlinjer och regler för skolverksamheten måste vara så klara och entydiga att de inte kan föranleda olika policytolkningar.

Riksdagen biföll propositionen så gott som utan ändringar. Den nya skolöverstyrelsen började arbeta 1982. Vid övergången till 1990-talet genomförde statsmakterna i flera steg reformer som ledde till att kommunerna i stort sett fick överta ansvaret för hela skolverksamheten inklusive lärartjänsterna. Men staten behöll rätten att utfärda läroplaner, vilka emellertid blev allt mindre detaljerade.

\* \* \*

Sammanfattningsvis har utvecklingen under de senaste tjugo åren kommit att präglas av en övergång från statlig detaljerad styrning av skolan till en betydande grad av självstyrelse för kommunerna. Regel- och ekonomistyrningen har ersatts av en utpräglad målstyrning. I vilken grad denna reform blivit framgångsrik diskuteras i utvärderingsrapporter och vetenskapliga undersökningar. Åtskilliga tecken tyder på att staten åter stramar upp sin styrning bl.a. därför att den s.k. likvärdighetsprincipen inte kunnat upprätthållas, i ekonomiskt kärva tider med stora friheter för kommunerna.

För den intresserade finns en utförlig käll- och litteraturförteckning att tillgå hos författaren. Här skall dock nämnas att den förnämsta källan till uppgifterna om författningsregleringen varit de äldre skolordningarna återgivna i Årsböcker i svensk undervisningshistoria 1921, 1922 och 1931, samt läroverks- och folkskolestadgor och skolförordningar i Svensk författningssamling fr.o.m. 1807.

#### *Litteratur för den som vill veta mer:*

Isling, Åke: *Kampen för och mot en demokratisk skola*, I. Stockholm, Liber, 1980.

Lundgren, Ulf P: *Att organisera skolan. Om grundskolans organisation och ledning*. Stockholm, Liber Utbildningsförlaget, 1986.

Marklund, Sixten: *Skolsverige 1950-1975, I-III*. Stockholm, Liber Utbildningsförlaget, 1981-1983.

Munknäs, Stig: *Stallig eller kommunal skola? En studie av centraliserings- och decentraliseringsproblemet inom svensk skolförvaltning*. Stockholm, Studies in Politics, 1981.

Richardson, Gunnar: *Svensk skolpolitik 1940-1945. Idéer och realiteter i pedagogisk debatt och politiskt handlande*. Stockholm, Liber, 1983

Richardson, Gunnar: *Drömmen om en ny skola. Idéer och realiteter: Svensk skolpolitik 1945-1950*. Stockholm, Liber, 1983.

Richardson, Gunnar: *Svensk utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu*. Lund, Studentlitteratur, 1977.

Tegborg, Lennart: *Folkskolans sekularisering 1895-1909, upplösning av det administrativa sambandet mellan folkskola och kyrka i Sverige*. Årsböcker i svensk undervisningshistoria 122. Uppsala 1969.

Thelin, Bengt: *Exit eforus. Läroverkens sekularisering och striden om kristendomsundervisningen*. Uppsala, 1981.

Wennås, Olof: *Striden om latinväldet. Idéer och intressen i svensk skolpolitik under 1950-talet*. Uppsala 1966.

Wennås, Olof: "Vägen till en gymnasieskola för alla". I: *Festskrift till Carl Arvid Hessler*, Uppsala, 1986 jämte där anförd litteratur.



Lars Du Rietz:

## Kampen om statsbidragen

– en historia om pengar och styrning i svensk skolpolitik under efterkrigstiden

### Utgångsläget

Vid slutet av andra världskriget hade folkskolan funnits i drygt 100 år. Under denna tid hade den statliga styrningen oavbrutet ökat, och en allt större del av folkskolans kostnader betalades av staten via statsbidrag.

Det var inte en allmän maktlystnad från statens sida som låg bakom den här utvecklingen. Tvärtom hade staten länge försökt att undvika en djupare inblandning i kommunernas göranden och låtanden när det gällde folkundervisningen. Men erfarenheten hade visat att en folkundervisning av god kvalitet och med en likvärdig standard i alla delar av landet inte hade kunnat åstadkommas utan en statlig styrning och finansiering.

När den obligatoriska folkskolan infördes 1842 inskränkte sig den statliga styrningen till en folkskolestadga och ett åläggande för domkapitlen att anordna folkskoleseminarier. I stadgan angavs en minimilön för de examinerade folkskollärarna, som också hade rätt till tjänstebostad och vissa naturaförmåner. Inga statsbidrag utgick till dessa kostnader. Stadsförsamlingarna och socknarna på landsbygden tilldelades ett nästan *totalt driftansvar* och i princip ett *totalt kostnadsansvar* för den nya skolformen.

Riksdagen insåg dock snabbt att det inte räckte med en käpp i form av en stadga på 14 sidor för att få den nya skolan att börja röra på sig. Det krävdes också en morot.

Man började försiktigt. Vid riksdagen 1844–45 beslöts att hälften av den s.k. personliga skyddsavgiften (som var en kronoskatt som utgick per invånare) under namn av *folkskolavgift* skulle återföras till respektive församling att användas till folkundervisningen. Folkskolan hade härigenom fått ett *allmänt, villkorslöst driftbidrag*.

Vid 1856–58 års riksdag fattades beslut om att öka bidragets storlek under förutsättning att församlingen själv gav ett resurstillskott av viss angiven storlek. Det nya statsbidraget var alltså utformat som ett *allmänt stimulansbidrag, förenat med villkor*.

Bidragets konstruktion modifierades på nytt vid 1862–63 års riksdag. Folkskolavgiften hade tidigare kunnat användas som ett allmänt skolbidrag. Den förändrades nu till ett *lärarlönebidrag*. Det nya statsbidraget fungerade som en utfyllnad upp till 50 % av lärarlönen.

Eftersom folkskolavgiften utgick efter folkmängd fick små församlingar små bidrag och stora församlingar stora bidrag. Alla församlingar kunde dock välja att anställa endast en examinerad folkskollärare och inrätta endast en fast folkskola. Överskottet i stora församlingar kunde användas till andra ändamål, t.ex. till fattigvården.

I proposition år 1871 konstaterade Kungl Maj:t att det hade blivit allt för stora skillnader i skolväsendet mellan olika delar av riket. Under sådana förhållanden kunde folkmängden inte vara en tillförlitlig måttstock för bedömning av skolväsendets behov av understöd. I propositionen föreslogs därför att alla i riksstaten uppförda anslag till löner åt folkskollärare och till folkskoleväsendets utveckling skulle sammanslås till ett nytt anslag, ur vilket statsbidrag skulle utgå i direkt förhållande till antalet lärare. Riksdagen biföll propositionens förslag. Därmed hade ett mycket viktigt systemskifte ägt rum. *Ett allmänt driftbidrag per invånare hade ersatts av ett lärarlönebaserat bidrag, direkt kopplat till den faktiska tjänsteorganisationen.*

1860 års riksdag hade anvisat anslag till *statliga folkskolinspektörer*. Vid 1871 års statsbidragsreform fick statens folkskolinspektörer vetorätt i fråga om statsbidragen. Dessa fick utbetalas av länsstyrelsen först sedan folkskolinspektören hade vitsordat "att de för statsbidragens anhållande stadgade villkoren blivit fullgjorda". Statens pedagogiska, organisatoriska och ekonomiska styrning av skolan kopplades på detta sätt ihop.

År 1914 beslöt riksdagen att statsbidragen till folkskolans lärarlöner skulle höjas till 90 procent av de kontanta minimilönerna. Detta ökade kraftigt statens möjligheter att åstadkomma en likvärdig utbildningsstandard i olika delar av landet.



För att utjämna skattetrycket mellan kommunerna övertog staten år 1936 hela kostnaden för de kontanta minimilönerna för folkskolans lärare.

År 1937 beslöt riksdagen att en löneroglering skulle genomföras för folkskolans lärare i enlighet med principer som tillämpades för den civila statsförvaltningens tjänstemän. Med lönerogleringen följde även en rad statligt reglerade anställningsförmåner. Genom de här besluten fick folkskolans lärare *en kommunal anställning med statligt reglerade löner och anställningsförmåner*. Detta kom att kallas "dubbelt huvudmannaskap". Folkskolans lärarorganisationer hade under årtionden arbetat hårt för att nå fram till detta mål.

Som en konsekvens av det nya lönesystemet reviderades statsbidraget till lärarlönerna. I en ny statsbidragskungörelse 1937 föreskrevs att summan av de för ett skoldistrikt beräknade lönebidragen skulle minskas med ett avdrag, som för varje lärare svarade mot bostadsersättningen enligt avlöningsreglementet. Skoldistriktet skulle alltså själva svara för denna ersättning, som senare kom att kallas *kommunandelen*. Lärare som anvisades tjänstebostad skulle genom hyresavdrag på lönen återbetala denna ersättning till skoldistriktet.

Den återstående stora delen av kostnadsansvaret för folkskolan – skolbyggnadskostnaderna – hade i stor utsträckning övertagits av staten redan två år tidigare. År 1935 beslöt riksdagen om *statsbidrag till skolbyggnaderna*. Vid nybyggnad skulle bidrag utgå med 75 procent av byggkostnaderna för undervisningslokaler med tillhörande biutrymmen.

Nativiteten sjönk kraftigt under 1920- och 30-talen. Antalet elever i folkskolan minskade under den här tiden med ca 23 procent. Även om detta höll nere kostnaderna för folkskolan, ledde det samtidigt till svårigheter att upprätthålla en bra undervisningsstandard i glesbefolkade områden till en rimlig kostnad.

I det dubbla syftet att förbättra skolformerna på landsbygden och motverka ett minskande elevantal per lärare beslutade riksdagen år 1926 att statsbidrag skulle kunna utgå till *skolskjutsar* med upp till 50 procent av de verkliga kostnaderna. År 1935 höjde riksdagen bidragsprocenten till 80 procent av de styrkta kostnaderna.

Trots de här åtgärderna sjönk antalet elever i undervisningsavdelningarna kraftigt. År 1940 var medeltalet nere i 25 på folkskolestadiet och 20 på småskolestadiet i skolor av A-form (dvs med en årsklass per avdelning).

Vid andra världskrigets utbrott förändrades den ekonomiska situationen för alla samhällssektorer. År 1940 utfärdade Kungl Maj:t bestämmelser angående vissa särskilda besparingsåtgärder inom folkskoleväsendet. Skoldistrikt, som var i behov av icke ordinarie lärartjänster, skulle före läsårets början underställa statens folkskolinspektör ett förslag rörande lärjungarnas fördelning på årsklasser och läraravdelningar för prövning och godkännande. I och med detta infördes en direkt *statlig styrning av undervisningens organisation* och därmed även av undervisningsgruppernas storlek. Staten hade därmed för första gången fått ett effektivt instrument för styrning av den *totala undervisningsvolymen* i folkskolan. Det här var inte bara en besparingsåtgärd i kristid, det var även en logisk följd av att lärarna hade fått statligt reglerade och statligt finansierade tjänster. I ett sådant system kunde kommunerna inte gärna fritt få bestämma över undervisningsvolymen, eftersom staten då inte längre skulle kunna styra sin egen budget.

Till kungörelsen fogades anvisningar om hur antalet undervisningsavdelningar skulle beräknas. De här anvisningarna ledde till att elevantalet i avdelningarna ökade avsevärt under 40- och 50-talen. Omkring 2000 skolor lades ner till följd av besparingarna.

För att motverka de sjunkande födelsetalen tillsattes år 1935 en statlig befolkningskommission och 1941 en befolkningsutredning. År 1946 lade utredningen fram ett 20-tal betänkanden med förslag till familjepolitiska åtgärder för att stödja barnfamiljerna.

År 1946 beslöt riksdagen att eleverna i den obligatoriska skolan skulle ha *fria läroböcker* samt att statsbidrag skulle utgå. År 1947 kom en kungörelse om statsbidrag även till *undervisningsmateriel*.

År 1946 infördes *fria skolmåltider för alla barn* i den obligatoriska skolan. I en kungörelse från samma år angavs att statsbidrag utgick till kostnader dels för skolmåltiderna, dels för anskaffande av inventarier.

En kungörelse om *statsunderstödd hälsovård* vid folk- och småskolor hade utfärdats redan 1944.



Genom statsbidragen hade staten inte eliminerat den stora variationen i skattekraft mellan olika kommuner. Eftersom rika kommuner fick lika stor del av sina kostnader täckta av statsbidrag som fattiga kommuner, hade statsbidragen till folkskolan ingen omfördelande effekt. I princip var det den fattigaste kommunens behov av bidrag som styrde bidragets storlek även till den rikaste kommunen. Givetvis var detta en för staten dyr metod att finansiera folkskolan. Men det hade varit lätt att bland kommunerna få en allmän acceptans för metoden, eftersom den inte drabbade någon kommun negativt. Man kan också uttrycka det så att staten genom den här metoden för folkskolans del eliminerade behovet av skatteutjämning mellan kommunerna för att åstadkomma en likvärdig standard. Därför hade bidragen indirekt en skatteutjämnande effekt, vilket staten även hade angivit som motiv för att 1936 överta hela kostnadsansvaret för de dåvarande minimilönerna till folkskolans lärare.

En annan viktig effekt av den omfattande statliga bidragsgivningen till folkskolan var att *skolan skyddades mot kommunala prioriteringar*. Genom att bidragen var specialdestinerade och villkorade, kunde kommunerna inte använda pengarna till andra ändamål. Som vi tidigare har sett, var detta ett av huvudmotiven för staten att 1863 och 1871 ändra det tidigare allmänna stimulansbidraget till folkskolan ("folkskolavgiften") till ett lärarlönebidrag. Företrädare för andra kommunala verksamheter såg naturligt nog med ogillande (och inte så lite avund) på detta förhållande. Att det var en nagel i ögat på kommunledningarna är också ganska självfallet.

En annan faktor som vid andra världskrigets slut gjorde folkskolan unik i kommunerna var att det var den enda kommunala verksamhet som hade *personal med statligt reglerade löne- och anställningsvillkor*. Som tidigare påpekats medförde detta att staten krävde *överensstämmelse mellan tjänsteorganisation och lönebidrag*. Det var inte längre fråga om att stimulera verksamheten utan om att direkt styra den. Om bidraget ändrades, måste även tjänsteorganisationen ändras och vice versa.

Ytterligare en faktor gjorde folkskolan unik i kommunerna. Skolan var den enda verksamhet som både kommunen var skyldig att anordna och medborgarna var skyldiga att delta i. *Skolplikten* gjor-

de att alla elever som inte gick i annan skolform måste tas emot i folkskolan, oberoende av vilka ekonomiska konsekvenser det fick för kommunen. Man kunde inte hänvisa till platsbrist eller dålig ekonomi. Detta var naturligtvis ett mycket starkt skäl för staten att svara för huvuddelen av kostnaderna.

Utvecklingen av de statliga styrmedlen när det gällde regelverk och bidrag hade dock nu nått en nivå och en omfattning, som gjorde att allt fler började ifrågasätta om utvecklingen enbart hade varit av godo. Nästan allt kommunerna gjorde på skolområdet utsattes för en statlig granskning. Skolbyråkratin hade vuxit, regelverken hade blivit allt snårigare och handläggningen av regler och bidrag tog allt mer tid och kraft både på statlig och kommunal nivå.

Den statliga styrningens utvecklingskurva hade nu nått till en punkt, där motkrafter på allvar började mobiliseras för att bromsa och vända utvecklingen. Den här dialektiska processen hade inte i första hand partipolitiska förtecken utan visade sig som en ökad motsättning mellan olika sektorsintressen. Den finansiella sektorn, som skulle skaffa fram pengar till verksamheten, hade naturligt nog en annan infallsvinkel och andra värderingar än den allt större och starkare skolsektorn, som gjorde av med allt mer av statens pengar.

#### *Första ronden*

1949 års allmänna statsbidragsutredning avlämnade år 1952 ett *Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner*. Utredningen menade att det fanns tre grundläggande motiv för statsbidragsgivning till kommuner.

*Den skattetekniska grunden:* Den kommunala beskattningsrätten reglerades av staten. I vilken utsträckning den behövde utnyttjas berodde emellertid inte endast på kommunernas fria bedömande. Statens beslut hade i allt större omfattning blivit normerande för de kommunala utgifterna genom att staten ålagt kommunerna olika uppgifter. Det hade då ansetts naturligt att staten genom statsbidrag täckte en del av de kommunala utgifterna och därigenom såg till att kommunalskatten kunde hållas på en rimlig nivå. Till detta kom ett fördelningspolitiskt motiv, eftersom kommunalskatten var proportionell medan statsskatten var progressiv.



*Skatteutjämningsgrunden:* Kostnaderna för den kommunala verksamheten kunde drabba olika kommuners skattebetalare mer eller mindre hårt. Detta kunde bero på att den kommunala verksamhetens omfattning och standard varierade mellan kommunerna. Dessutom kunde det bero på att kostnaderna i vissa kommuner blev relativt sett högre än i andra på grund av ogynnsamma lokala förhållanden. Men det kunde också bero på att skatteunderlaget (skattekraften per invånare) kunde variera avsevärt. En kommun med högt skatteunderlag kunde bära väsentligt högre utgifter med samma eller med lägre skattetryck (utdebitering) än en lika stor kommun med lågt skatteunderlag.

*Stimulansgrunden:* Genom statsbidrag kunde staten uppmuntra kommunerna att bedriva viss verksamhet, som de annars kanske inte skulle påta sig. Psykologiska skäl kunde leda till att även relativt obetydliga statsbidrag fick en stark stimulansseffekt. Genom stimulansbidrag kunde staten därför utan att behöva tillgripa lagstiftning leda den kommunala verksamheten in på sådana områden, som enligt statens mening ansågs särskilt viktiga. Staten kunde då också genom mer eller mindre detaljerade statsbidragsvillkor påverka formerna för denna kommunala verksamhet.

Utöver de här tre huvudmotiven kunde det enligt utredningen finnas även andra, mera *speciella skäl* för statsbidragsgivning. Ett sådant skäl kunde vara att en kommun bedrev verksamhet, som berörde ett betydligt större geografiskt område än den egna kommunen.

Enligt utredningens mening var det ett uppenbart statligt intresse att genom statsbidrag verka för skatteutjämning mellan kommunerna. Staten hade genom lagstiftning velat tillförsäkra medborgarna någorlunda likvärda förmåner oberoende av vilken kommun de tillhörde. Det var därför ett statligt intresse att också verka för en skälig utjämning av skattetrycket mellan olika kommuner. Utredningen pekade även på de negativa följderna med hänsyn till näringslivets lokalisering, avfolkningstendenser m.m. som alltför stora skillnader i skattetryck kunde medföra.

Då det gällde skatteutjämning borde skillnad göras mellan olika slag av kommunal verksamhet. En grupp utgjordes av sådan verksamhet som kommunerna var ålagda att utföra (obligatoriska upp-

gifter) eller som allmänt betraktades som normala kommunala uppgifter (formellt frivilliga uppgifter). I en annan grupp ingick de uppgifter som var helt frivilliga för kommunerna och som endast utfördes i vissa kommuner. Från statens synpunkt fanns knappast anledning att utjämna skattetrycket i de skilda kommunerna, om variationerna berodde på sådana förhållanden över vilka kommunerna själva kunde råda.

Stimulansmotivet hade enligt utredningens mening ingen betydelse när det gällde obligatoriska eller formellt frivilliga verksamheter. För de rent frivilliga verksamheterna hade däremot stimulansbidrag stor betydelse.

Statsbidragsutredningen ansåg att det befintliga statsbidragssystemet hade en rad nackdelar. Flertalet av dessa sammanhänge med att systemet bestod av en mängd specialdestinerade bidrag, som reglerades i många olika författningar. Dessa innehöll mer eller mindre omfattande statsbidragsvillkor och ofta detaljerade kontrollföreskrifter, vilka ledde till en omfattande uppgifts- och anmälningskyldighet för kommunerna. Den statliga kontroll som bidragen förde med sig innebar även en avsevärd begränsning av den kommunala bestämmanderätten. Understöd av vissa speciella kommunala verksamhetsgrenar kunde i praktiken medföra, att "sådana grenar gavs oberättigat företräde framför andra, i den särskilda kommunen kanske lika viktiga arbetsuppgifter".

Enligt utredningens mening skulle alla de här nackdelarna kunna elimineras om alla statliga driftbidrag, som inte hade väsentlig betydelse från stimulanssynpunkt, ersattes av ett enda allmänt statsbidrag.

Från skatteteknisk synpunkt var det likgiltigt om statsbidragen anknöts till den ena eller andra arbetsuppgiften för kommunerna. Det väsentliga var endast, att kommunerna genom statsbidrag tillfördes medel i sådan omfattning, att det kommunala skattetrycket inte steg över en viss utdebiteringsgräns. Detta resultat kunde enklast nås genom ett enda statsbidrag, vars storlek avpassades efter det kommunala skattetrycket.

Inte heller från skatteutjämningsynpunkt fanns det några fördelar med att statsbidragen bands till vissa speciella kommunala verksamheter, menade utredningen. Tvärtom innebar sådana specialise-



ringar en begränsning av den totala skatteutjämningseffekten. Skattetrycket utjämnades bara i den mån det förorsakades av utgifter för de statsunderstödda verksamheterna. Kostnaderna för övrig verksamhet måste helt bäras av kommunerna och kunde leda till mycket olika skattetryck.

Utredningen föreslog att ett stort antal speciella statsbidrag, varav flertalet var specialdestinerade till skolväsendet, skulle avlösas med ett nytt allmänt bidrag. Det innebar bl.a. att i stort sett hela den tidigare statsbidragsgivningen till folkskolan och de högre kommunala skolorna (kommunala realskolor, flickskolor, gymnasier och yrkesskolor) skulle försvinna och ersättas av ett allmänt kommunbidrag. Detta borde fördelas mellan kommunerna med hänsyn till dels antalet skattekronor per invånare (dvs kommunernas skattekraft), dels en utgiftsfaktor som bestämdes av kommunernas utgifter per invånare.

Utredningens resonemang och förslag var mycket teoretiska och alla frågor betraktades i ett makroperspektiv. Inga försök gjordes att analysera de bakomliggande erfarenheterna och motiven för den historiska utvecklingen av statsbidragen. Inte heller gjordes någon analys av förslagets konsekvenser för de berörda verksamheterna. Den obligatoriska skolans särart berördes inte och inte heller konsekvenserna av den statliga regleringen av lärarnas löner och anställningsvillkor.

Förslagen var naturligtvis mycket tilltalande ur finansdepartementets synvinkel. Stora omfördelningar i bidragsgivningen skulle komma att ske mellan olika kommuner. Eftersom resurserna skulle komma att öka i fattiga kommuner (på de rika kommunernas bekostnad), skulle på sikt bidragsgivningen till samtliga kommuner kunna minska. Skolan, som var den största bidragsmottagaren, skulle inte längre vara skyddad mot kommunala omprioriteringar.

Ur allmänpolitisk synvinkel presenterades förslagen dock vid sämsta tänkbara tidpunkt. Efter krigsårens samlingsregering hade socialdemokraterna återtagit regeringsmakten. De hade vunnit valet 1948 med knapp marginal. För att säkerställa ett parlamentariskt underlag för de mycket omfattande reformer som nu planerades på framförallt social- och utbildningsområdena hade socialdemokraterna år 1951 bildat koalitionsregering med bondeförbundet (en

koalition som bröts genom ATP-striden 1957). På grundval av ett omfattande utredningsarbete av 1940 års skolutredning och 1946 års skolkommision hade regeringen år 1950 lyckats få igenom ett principbeslut i riksdagen om en nioårig, kommunal enhetsskola. Denna skulle ersätta folkskolan, realskolan och flickskolan under förutsättning att en försöksverksamhet, som planerades pågå under hela 50-talet, visade att detta var lämpligt. Regeringen ville ha en så bred parlamentarisk uppslutning kring skolreformen som möjligt för att säkerställa dess fortbestånd i framtiden.

Läroverkslärarna såg sin yrkesidentitet hotad av skolreformen och var mycket negativa till att övergå från statlig till kommunal anställning. Folkskolans lärare hade bara 15 år tidigare fått en länge eftertraktad statlig reglering av sina löner. Ett genomförande av skatteutredningens förslag med dess stora omfördelningseffekter hade knappast gått att förena med statligt reglerade lärartjänster, eftersom systemet inte längre skulle garantera att lärarlönerna täcktes av statsmedel. Systemförändringen skulle därför med stor sannolikhet ha lett till en totalkonfrontation med hela den svenska lärarkåren. Sannolikt hade detta även lett till en konfrontation med de borgerliga partierna. Förslaget innebar därför i praktiken ett hot mot hela det stora reformbygge som just hade inletts.

Skatteutredningens förslag remitterades av Kungl Maj:t till ett stort antal myndigheter och organisationer. I samtliga remissyttranden underströks önskvärdheten och behovet av en enklare statsbidragsgivning. Däremot fanns det en utbredd skepsis mot utredningens skatteutjämningsförslag.

Kungl Maj:t tog fasta på detta och gav utredningen nya direktiv. I dessa angavs att statsbidragsfrågorna borde bli föremål för ytterligare överarbetning. Avsikten med utredningsarbetet skulle vara att förenkla och rationalisera bidragsgivningen, inte att lösa skatteutjämningsproblemet. Hänsyn till skatteutjämningsfrågan måste dock tas i sådan mån, att en omläggning av den statliga bidragsgivningen inte fick leda till allvarliga omkastningar i kommunernas ekonomi och skattetryck (status-quo-principen).

Utredningen skulle trots detta försöka genomföra en sammanslagning av olika specialdestinerade bidrag till ett allmänt statsbidrag. Bidraget till folkskolans lärarlöner skulle dock lämnas utan-



för reformen, eftersom detta bidrag utgick med 100 procent av kommunernas verkliga kostnader, bortsett från kommunandelen.

Den förutsatta omläggningen skulle härigenom få väsentligt mindre genomgripande konsekvenser för kommunerna än enligt statsbidragsutredningens tidigare förslag, eftersom lärarlönebidraget intog en dominerande ställning bland de speciella statliga driftbidragen.

Den första ronden i kampen om statsbidragen slutade alltså med en klar poängseger för skolsektorn. Matchen var dock ingalunda avgjord utan skulle fortgå under flera årtionden.

### *Statsbidragsreformer*

Allmänna statsbidragsutredningen redovisade år 1956 resultatet av sitt fortsatta utredningsarbete i betänkandet *Förenklad statsbidragsgivning*. Utredningen hade inte kunnat finna någon allmän fördelningsnorm, som utan att vara alltför komplicerad tog hänsyn till kommunernas skiftande förutsättningar och behov av statsbidrag i sådan utsträckning att status-quo-principen kunde upprätthållas. Man hade därför inte kunnat lösa uppgiften att skapa ett allmänt statsbidrag. Endast bidrag som hade liten ekonomisk betydelse för kommunerna eller som i stort sett varierade med kommunens storlek och som dessutom inte var utpräglade stimulansbidrag kunde avlösas med ett allmänt statsbidrag, som tillgodosåg status-quo-principen. Eftersom denna typ av bidrag endast svarade för fyra procent av den totala driftbidragssumman, ansåg inte utredningen att en sådan förändring var motiverad. Avlösningen borde i stället ske genom en uppräknings av ett eller flera av de övriga speciella driftbidragen. De kvarstående speciella bidragen borde sammanföras till ett fåtal bidrag med enkla och inbördes enhetliga bidragsregler.

De här principerna lades till grund för en statsbidragsreform, som genomfördes 1958. På skolområdet lades 25 speciella statsbidrag samman till två driftbidrag, ett för folkskolan (lärarlönebidraget) och ett för högre kommunala skolor (högre skolbidraget). Båda bidragen reglerades i en gemensam kungörelse.

De sammanlagda årslönebeloppen för alla innehavare av statsbidragsberättigade tjänster bildade bidragsunderlag. Detta underlag

skulle liksom tidigare minskas med en kommunandel, som dock var mindre än tidigare. Det berodde på att sju tidigare skolbidrag och två andra statsbidrag hade dragits in och avlösts genom att det ekonomiska värdet av bidragen hade avräknats från kommunandelen. Till de *avlösta skolbidragen* hörde bidragen till hälsovård, fria läroböcker, undervisningsmateriel och hyresbidrag för undervisningslokaler. År 1966 infördes ett allmänt skatteutjämningsbidrag vid sidan av de specialdestinerade bidragen. Statsbidragen till skolmåltider, inackordering och skolskjutsar avlöstes då genom att motsvarande höjningar gjordes av skatteutjämningsbidraget.

Tidigare hade statsbidrag helt kunnat hållas inne om en kommun inte uppfyllde statsbidragsvillkoren. I den nya driftbidragsförordningen angavs att länsstyrelsen efter anmälan av länskolnämnden kunde hålla inne högst tio procent av driftbidraget, om kommun åsidosatte vad som enligt lag, stadga eller annan författning ålåg kommunen på det allmänna skolväsendets område. (Länsskolnämnder inrättades 1958 som regionala tillsynsorgan för alla skolformer inom det allmänna skolväsendet och ersatte statens folkskolinspektion.)

Handläggningen av statsbidragsärendena blev naturligtvis mycket enklare när antalet bidrag minskade. Statsbidragsutredningen beräknade att det sammanlagda antalet sidor i kommunernas statsbidragsansökningar och rekvisitioner skulle komma att reduceras med ca 96 procent!

Även ett stort antal statsbidragskungörelser kunde tas bort. För de avlösta bidragen fanns inga möjligheter att överflytta de tidigare statsbidragsvillkoren till nya statsbidragsförfattningar. Riksdagen hade därför beslutat att *inga* statsbidragsförfattningar i fortsättningen skulle innehålla några villkor. I den mån staten behövde reglera den statsunderstödda verksamheten, skulle detta ske genom direkta normerande föreskrifter i annan författning, t ex skollag och skolstadga.

Dessa normerande föreskrifter visade sig dock i praktiken inte få någon större styrkraft. De formuleringar som användes i skollag och skolförordning var så vaga och mångtydiga att de inte gav någon nämnvärd vägledning när det gällde insatsernas omfattning. De



blev därför mycket svåra att utvärdera, vilket ju är målstyrningens klassiska problem.

Undersökningar, som genomfördes under 70-talet, visade på stora variationer när det gällde kommunernas satsningar per elev inom de verksamhetsområden där statsbidragen hade avlösts. Dessa områden betraktades nu som helt kommunalt finansierade, trots att statsbidrag faktiskt fortfarande utgick, även om de låg dolda i lärarlönebidrag eller skatteutjämningsbidrag. Mycket få personer torde vid den här tiden ha känt till att en "avlösning" hade ägt rum.

Även om en specialdestinering av ett statsbidrag inte har någon skatteteknisk betydelse, kan den ha en avsevärd *psykologisk* betydelse. Det tycks vara en allmänt spridd uppfattning att "den som betalar räkningen också bör få bestämma". I allmänhetens ögon – och även i kommunpolitikernas – tycks en statlig styrning av en verksamhet få betydligt starkare legitimitet, om man vet att det utgår statsbidrag till verksamheten. Detta trots att grundlagen inte ger något som helst stöd för en sådan uppfattning.

#### *Byggnadsbidragets nedgång och fall*

Investeringsbidraget till skolbyggnader kom att principiellt skilja sig från driftbidraget på en viktig punkt. Redan 1945 beslutades att byggnadsbidraget visserligen fortfarande skulle utgå i proportion till byggkostnaderna, men att bidragsprocenten skulle graderas efter skoldistriktets ekonomiska bärkraft, mätt i skattekrönor per invånare. Bidraget skulle utgå med lägst 35 och högst 80 procent av bidragsunderlaget.

År 1957 ändrades systemet ännu en gång. Vid ny- och tillbyggnad utgick bidraget nu inte längre i förhållande till de beräknade byggkostnaderna för det enskilda bygget. I stället skulle bidraget bestämmas med utgångspunkt i ett enhetligt grundbelopp per kvadratmeter, vilket årligen räknades om med hänsyn till förändringar av de genomsnittliga byggkostnaderna i landet samt med hänsyn till olikheterna i byggkostnader mellan olika orter. Det här förenklade givetvis ansökningsförfarandet, eftersom kostnadsberäkningar inte längre behövde presenteras av kommunen.

I takt med att den nominella skattekraften i kommunerna successivt ökade, bl.a. på grund av en fortlöpande inflation, kom dock det

ekonomiska värdet av bidraget att gradvis minska. Efter ett antal år var praktiskt taget alla kommuner i landet endast berättigade till 35 procent av bidragsunderlaget. Genom att staten inte justerade bidragsskalan, kom kopplingen till den nominella skattekraften att leda till en stegvis urholkning av statsbidraget. Exemplet visar att ett statsbidragssystem, som är konstruerat så att det har skattekraften som utgångspunkt, är ett mycket bra instrument för att genomföra "dolda" statliga besparingar.

Nackdelarna med statsbidraget i form av en ganska omständlig handläggning och kontroll kvarstod däremot oförändrade. Till detta kom att inflationen snabbt drev upp byggkostnaderna. Skolreformerna skapade samtidigt stora behov av nybyggnation. För att staten skulle kunna styra investeringsbidragens storlek, tvingades man att införa investeringsramar för skolbyggandet. Detta skapade stora köproblem för kommunerna. Ett uppskjutet bygge blev ofta så mycket dyrare innan det kunde genomföras, att kostnadsökningen åt upp hela statsbidraget.

Riksdagen beslöt därför år 1980 att helt avveckla skolbyggnadsbidraget. Det motsvarade vid denna tid endast 20 procent av kommunernas totala utgifter för skolbyggnadsverksamheten och två procent av kommunsektorns totala investeringsvolym.

#### *Grundskolereformen och lärartätheten*

Genom enhetsskolereformen ville staten skapa en enhetlig, organisatoriskt sammanhållen skola, som kunde erbjuda alla barn och ungdomar lika utbildningsmöjligheter, oberoende av bostadsort och andra yttre villkor. Samtidigt ville man åstadkomma en utbildning, som genom fritt val, individualiserad undervisning och successiv differentiering kunde tillgodose elevernas skiftande intressen och förutsättningar. Att förena de två delvis motstridiga målen enhetlighet och mångfald inom en och samma organisation kom att bli ett av skolpolitikens huvudproblem under efterkrigstiden.

I 1958 års folkskolestadga ersattes termen (års)klass med *årskurs* (åk). Med *klass* menades nu det som tidigare hade kallats undervisningsavdelning, dvs elever som regelmässigt undervisades tillsammans i olika ämnen (även om de inte alltid tillhörde samma års-

kurs). Antalet lektioner per vecka under ett läsår kallades *veckotimmar (vir)*.

På enhetsskolans högstadium kunde eleverna i årskurserna 7 och 8 välja mellan olika tillvalsämnen och i årskurs 9 mellan tre olika linjer. Alternativkurser fanns dessutom i matematik och engelska. Skolan hade rätt att dela upp eleverna på klasser efter deras val av tillvalsämnen (tillvalsdifferentiering). Större skolor började fördela eleverna på klasser även efter deras val av alternativkurser. Orsaken var att de stora klasserna gjorde det mycket svårt att "individualisera inom klassens ram", om det inom samma klass fanns stora skillnader mellan elevernas studieförutsättningar och studiemotivation.

Det här var inte något som regeringen gillade, men man tvingades att acceptera det för att kunna behålla en politisk enighet om skolreformen. För socialdemokratin var enhetsskolan inte bara ett medel att förbättra folkundervisningen, den sågs även som ett mycket viktigt medel att utjämna klasskillnader och klassmotsättningar. Den var ett redskap för den sociala ingenjörskonst med vilken man ville bygga ett folkhem och ett välfärdssamhälle. För borgerliga partier var det ett väsentligt mål att den gamla lärdomskolans bildningsideal inte skulle gå förlorade i den nya skolan.

Inom 1957 års skolberedning skärptes de politiska motsättningarna. För att bibehålla enigheten tvingades man till en kompromiss. Tillvalsdifferentiering skulle förbjudas, samtidigt som antalet kombinationer av tillvalsämnen i årskurserna 7 och 8 ökade till 17 och antalet linjer i årskurs 9 ökade till nio. Funktionsmässigt var det här en mycket otymplig konstruktion, men den gjorde det möjligt att år 1962 uppnå en bred uppslutning i riksdagen om en nioårig grundskola och avskaffande av det tidigare parallellskolesystemet. En ny skollag, en ny skolstadga och en ny läroplan (Lgr 62) infördes.

Det stod fullt klart att en individualisering i odifferentierade klasser inte kunde genomföras, om inte storleken på klasserna minskades. För att åstadkomma detta skapades nya regler för beräkning av antalet klasser.

Vid mitten av 60-talet hade grundskolan införts i större delen av landet. Antalet elever per A-klass (klass med endast en årskurs) hade då sjunkit till knappt 21 på lågstadiet, drygt 24 på mellanstadiet

och ca 27 i årskurserna 7 och 8 (i årskurs 9 var klasserna betydligt mindre på grund av linjedelningen). De besparingar som hade gjorts i folkskolan på 40- och 50-talen hade nu alltså raderats ut. Fram till slutet av 70-talet ändrades de här riksgenomsnittliga klassmedeltalen mycket obetydligt – en sänkning med några tiondelar skedde på låg- och högstadierna.

Minskningen av *klassernas storlek* kostade givetvis avsevärt med pengar, eftersom lärartätheten ökade. Ökningen av kostnad och lärartäthet blev dessutom på högstadiet betydligt större än vad sänkningen av klassmedeltalet indikerar. En stor del av undervisningen skedde inte i klasserna utan i *tillvalsgrupper* och *alternativkursgrupper*. Dessa var normalt fler än antalet klasser, eftersom undervisningsgrupp fick anordnas redan om fem elever valt ämnet eller kursen. Ju mindre högstadiet var, desto större blev därför kostnadsökningen.

Lärartätheten styrdes inte endast av klassernas och gruppernas storlek. Även förekomsten av olika *förstärkningsanordningar* påverkade lärartätheten.

Redan 1920 hade i kungörelser om statsbidrag till undervisning i slöjd och hushållsgöromål intagits bestämmelser om gruppanordning.

År 1949 utfärdades bestämmelser om gruppuppdelning i småskolan i modersmålet, hembygds-kunskap och matematik.

Under 1950-talet tillkom en rad nya bestämmelser om förstärkningsanordningar. Extra lärartimmar kunde utgå i engelska (åk 5 och 6), i matematik (åk 6) och vid laborationer i naturkunskap i årskurserna 7–9. Klasser med flera årskurser fick delas i en högre och en lägre grupp under högst 4 veckotimmar, om elevantalet översteg ett visst gränsvärde. I enhetsskolan kunde klassuppdelningar ske på högstadiet vid undervisning i främmande språk, slöjd, hemkunskap och maskinskrivning.

I stort sett samtliga dessa förstärkningsanordningar fördes vidare till grundskolan och återfanns med vissa modifieringar i Lgr 62:s timplaner och timplaneanmärkningar. Där hade även en grupp-timme i svenska tillkommit i vardera av årskurserna 7 och 8. För årskurserna 1 och 2 upptog timplanen två extra (lärar)veckotimmar,



som inte var knutna till något visst ämne. Dessa förstärkningstimmar fick användas till särskild stödundervisning.

År 1969 reviderades grundskolans läroplan (Lgr 69). En rejäl upprensning gjordes i tillvalssystemet, som nu endast innehöll B-språk (tyska eller franska) samt de tre nya tillvalsämnena konst, teknik och ekonomi. Linjeuppdelningen av årskurs 9 togs bort. Det här medförde en enklare och billigare organisation och gjorde det möjligt att ordna mindre högstadier än tidigare. Högstadiernas storlek minskade också under 70-talet – vilket i stor utsträckning tog i anspråk de besparingar som den enklare organisationen medförde. Att sprida ut högstadierna och göra dem mindre överensstämde dock helt med skolreformens ursprungliga intentioner.

I Lgr 69 ändrades tekniken för tilldelning av förstärkningstimmar. Timplanerna redovisade för varje ämne dels antalet elevveckotimmar (Evtr), dels antalet lärarveckotimmar (Lvtr). När antalet Lvtr översteg antalet Evtr, kallades mellanskillnaden för *resurstimmar*. De fick i huvudsak användas för att dela klass eller klasser i grupper.

Resurstimmar förekom i stort sett i samma årskurser och ämnen som de tidigare förstärkningstimmar. Resurstimmar kunde även utgå i de nya tillvalsämnena konst, teknik och ekonomi. Den totala volymen förstärkningstimmar blev genom de här förändringarna större än tidigare.

Utöver klassmedeltal, gruppstorlekar i tillvals- och alternativkursämnena och förstärkningsanordningar kom *specialundervisningen* att under 1960-talet bli en faktor, som starkt påverkade lärartätheten i grundskolan.

Specialklasser började anordnas i större städer under 1920-talet. Hjälpklasser omnämns för första gången i allmänna skolförfattningar 1921. Senare började även andra typer av specialklasser att förekomma: hälso- och friluftsklasser, hörselklasser, talklasser, synklasser, läsklasser samt observationsklasser för svåruppfosttrade barn (i början kallade psykopatklasser). Vid mitten av 1940-talet gick 1 procent av samtliga skolpliktiga elever i hjälpklass. År 1959 hade andelen ökat till 2,6 procent.

I 1958 års folkskolestadga fanns bestämmelser dels om specialklasser, dels om särskild specialundervisning, anordnad jämsides

med annan undervisning. Där angavs bl.a. att antalet specialklasser i en kommun borde utgöra högst 15 procent av antalet normalklasser. För särskild hjälpundervisning och särskild läs- och skrivundervisning kunde högst 4 lärarveckotimmar utgå vid skola med minst 13 elever.

Bestämmelserna om specialundervisning i 1958 års folkskolestadga överfördes i något modifierad form till 1962 års skolstadga. En förändring, som skulle visa sig få mycket stora följder, var att den nya skolstadgan helt saknade anvisningar om den särskilda specialundervisningens omfattning.

Efterfrågan på specialundervisning ökade mycket kraftigt under 1960-talet. Trots de mindre klasserna och förekomsten av en rad förstärkningsanordningar fann många lärare att de inte klarade av att i vanliga, sammanhållna klasser undervisa barn med särskilda svårigheter. När specialklasskvoten i kommunen var fylld, fortsatte man att i stället bygga ut den särskilda, oreglerade specialundervisningen (som 1970 döptes om till samordnad specialundervisning).

Det första läsåret efter grundskolebeslutet (1962/63) omfattade specialundervisningen, utslagen på samtliga elever i den obligatoriska skolan, 0,13 veckotimmar per elev. Vid mitten av 1960-talet hade kvoten stigit till 0,18 vtr/elev. Utvecklingstakten ökade under senare halvan av 1960-talet, och kvoten var 1969/70 uppe i 0,25 vtr per elev för att två år senare ha stigit till 0,29 vtr/elev. År 1972 berördes ca 40 procent av eleverna av specialundervisning i någon form. Regeringen slog då till bromsarna och satte ett tak för specialundervisningens expansion vid 0,3 vtr/elev.

#### *Nya vindar och ett nytt systemskifte*

Staten hade under 50- och 60-talen genomfört ett mycket energiskt och målmedvetet arbete för att i grunden omdana hela det offentliga skolväsendet. Det var inte bara *grundskolereformen* det handlade om. På 60-talet omvandlades även de gymnasiala skolorna, och en sammanhållen *gymnasieskola* skapades. År 1967 fattades beslut om en reglerad *kommunal vuxenutbildning*. Även *lärarutbildningen* reformerades, och 1968 inrättades lärarhögskolor.

Allt detta krävde mycket stora resurstillskott från både stat och kommun. Att man vågade satsa så stora summor sammanhängde sä-



kerligen med den utvecklingsoptimism som kännetecknade den här perioden. Industrin arbetade på högvarv, arbetslösheten var låg och välståndet ökade. Alla kurvor pekade uppåt och man tycktes tro att denna utveckling aldrig skulle ta slut. Man diskonterade den framtida välståndsutvecklingen och fattade beslut om reformer, som lade stora ekonomiska bördor även på kommande generationer.

På 70-talet började dock orosmolnen hopa sig. Vietnamrörelsens framväxt och "studentrevolten" 1968 hade visat att en misstro mot det etablerade samhället och dess institutioner började breda ut sig, inte bara i vårt land utan i hela västvärlden. Miljöförstörelsen började uppmärksammas allt mer och en miljörörelse växte fram. Oron började sprida sig även till arbetsplatserna, och motsättningarna mellan parterna på arbetsmarknaden hårdnade. Detta var för Sveriges del inte bara ett utslag av den "allmänna tidsandan" utan berodde även på att vårt land nu började få en sämre ekonomisk tillväxt än genomsnittet av övriga industriländer.

Regering och riksdag insåg att det krävdes insatser för att fånga upp den här utvecklingen och kanalisera den i banor, som inte hotade den parlamentariska demokratin. Paroller som "fördjupad demokrati", "närmedokrati", "medinflytande", "medansvar", "bort med krångel och byråkrati" och "decentralisering" blev allt vanligare i den allmänna och den politiska debatten. En stor del av 70-talets statliga utredningar kom att syssla med den här typen av frågor. Som exempel kan nämnas arbetsrättskommittén, vars mycket omfattande utredningsarbete utmynnade i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och lagen om offentlig anställning (LOA).

En annan viktig faktor, som påverkade maktstrukturen i samhället, var *kommunernas* ökade inflytande. Ett mål för grundskolereformen hade varit att fullständig grundskola borde upprättas i varje kommun. Detta var ett av de viktigaste skälen till att en omfattande ändring av kommunindelningen genomfördes 1950–52. De ca 2400 landskommuner, som 1862 hade efterträtt socknarna, slogs nu samman till 816. Till detta kom köpingar och städer, som i stort sett inte berördes eftersom de redan var tillräckligt stora. Det omfattande tillvals- och linjesystemet i grundskolan i kombination med en allt större inflyttning till städerna och låga födelsetal på landsbygden gjorde dock att det fortfarande fanns många kommuner, som var

för små för att kunna inrätta eget högstadium. År 1962 beslöt riksdagen av bl.a. detta skäl att en ny översyn av kommunindelningen skulle göras. Landet delades in i 282 kommunblock, där köpingar och städer ingick som centralorter. Inom varje block samverkade kommunerna om gemensamma angelägenheter. År 1971 började kommunblocken förvandlas till kommuner. Tre år senare var reformen avslutad. Landskommuner, köpingar och städer hade nu ersatts av 278 kommuner, samtliga med fullt utbyggd grundskola. (Genom uppdelning av en del kommuner har antalet därefter åter ökat och uppgår nu till 288.)

Kommunerna var nu så stora, att de kunde få en effektiv förvaltningsorganisation. En ny kader av heltidsarbetande, avlönade förtroendemän – kommunalråden – kom att leda det politiska arbetet och därmed på övergripande nivå även förvaltningarna. Kommunernas gemensamma intresseorganisation, Svenska kommunförbundet (bildat 1968), fick betydligt ökade möjligheter att hålla kontakt med sina medlemmar, att samordna insatser på nationell nivå och att företräda kommunerna i överläggningar med statsmakterna.

Under de stora skolreformernas årtionden hade även *den statliga skoladministrationen* (SÖ och länskolnämnderna) fått ett allt större inflytande. Planeringen och genomförandet av reformerna ansågs kräva en stark statlig, professionell styrning. Eftersom reformerna skulle genomföras i stort sett samtidigt över hela landet fordrades en mycket omfattande samordning, en omfattande rådgivning till kommunerna och även en effektiv kontroll av hur kommunerna skötte reformarbetet. Länskolnämnderna hade här en nyckelroll.

Parallellt med detta ökade *utbildningsdepartementet* (som 1968 hade efterträtt det tidigare ecklesiastikdepartementet) såväl i storlek som inflytande. Departementets bilaga var nu den i särklass mest omfångsrika delen av den årliga statsverkspropositionen (dvs det som numera kallas budgetpropositionen).

Staten hade med andra ord använt mycket käpp och mycket morot för att förverkliga sina skolpolitiska ambitioner. De nya vindar som blåste under 70-talet, gjorde det dock angeläget att minska käppen. Kommunernas utveckling var ett annat starkt skäl att göra

detta. Decentralisering och ökad kommunal frihet blev därför fält-rop även i skolpolitiken.

*Utredningen om skolans inre arbete (SIA)*, som enligt sina direktiv skulle utreda frågan om åtgärder för elever med särskilda svårigheter och därmed sammanhängande frågor, bl.a. skolans arbetsmiljö, lade 1974 fram betänkandet *Skolans arbetsmiljö*. Där presenterades en rad förslag, som alla innebar ett ökat lokalt ansvarstagande såväl för skolans organisation och arbetsformer som för resursernas fördelning och användning i grund- och gymnasieskolan. I samband med dessa förslag presenterade utredningen även en principiell modell för en förändring av grundskolans statsbidragssystem.

Huvuddelen av utredningens förslag godkändes av riksdagen på våren 1976. Förslagen till *nytt statsbidragssystem för grundskolan* bearbetades och vidareutvecklades inom utbildningsdepartementet under 1977, och en särskild proposition om nytt bidragssystem godkändes av riksdagen på våren 1978. Samtliga beslut trädde i kraft den 1 juli 1978, då den s.k. SIA-reformen började genomföras. (Varför dessa datum är speciellt intressanta skall vi återkomma till i nästa avsnitt.)

Det nya driftbidraget till grundskolan bestod av fem huvuddelar:

- Basresurser
- Förstärkningsresurs
- Tilläggsbidrag
- Bidrag till speciella verksamheter
- Bidrag till sociala avgifter

Bidraget till *sociala avgifter* utgick med en viss procent av de övriga bidragens summa och var ett rent finansieringsstöd till kommunerna utan påverkan på verksamheten. Det var därför skolpolitiskt ointressant. De övriga fyra bidragstyperna utgjorde de egentliga verksamhetsbidragen.

Av bidragen till *speciella verksamheter* var det största ett bidrag till skolledarnas faktiska löner. Här hade alltså ingen ändring av bidragstekniken skett. Två andra speciella bidrag, som skulle komma att snabbt öka i storlek, var schablonbidrag till den nya invandrarundervisning, som hade beslutats av riksdagen 1977 (undervisning i

och på hemspråk samt undervisning i svenska som främmande språk – senare omdöpt till svenska som andraspråk).

*Tilläggsbidraget* var i huvudsak ett bidrag till lärar- och skollärdarvikarier och utgick i procent av bas- och förstärkningsresursernas summa. Det hade alltså ingen egen styreffekt.

De dominerande bidragstyperna och de som var principiellt nya var bas- och förstärkningsresurserna. De svarade mot ca 85 procent av de egentliga verksamhetsbidragen.

SIA-utredningen hade föreslagit att resurserna för en individualisering av undervisningen och för stöd till elever med särskilda svårigheter skulle slås samman till en allmän förstärkningsresurs. Genom att de detaljerade reglerna för förstärkningsanordningarna och för specialundervisningens organisation togs bort, skulle resurserna kunna användas friare och mera behovsriktat.

I det nya statsbidragssystemet hade huvuddelen av resurstimuleringarna i Lgr 69 och den maximala specialundervisningskvoten (0,3 Lvtr/elev) lagts samman till en *undervisningsbunden förstärkningsresurs*. Den skulle ingå i tjänsteunderlaget för lärare. En rad resurser, som tidigare hade varit reglerade genom förordningar eller genom läroplanen men som var avsedda för verksamheter där andra än lärare kunde tjänstgöra, slogs samman till en *icke undervisningsbunden förstärkningsresurs*. Drygt 80 procent av förstärkningsresursen hörde till den undervisningsbundna delen. Av de egentliga verksamhetsbidragen svarade förstärkningsresursen totalt mot ca 25 procent.

Den största delen (ca 60 procent) av de egentliga verksamhetsbidragen utgjordes av basresurserna. Dessa hade till uppgift att garantera att varje skolenhet fick en viss lägsta resurstilldelning. Denna skulle göra det möjligt att ordna undervisning enligt timplanen i grupper, där elevantalet inte behövde överstiga de delningstal som tidigare använts för att beräkna antalet klasser. Antalet basresurser kom därför att i princip motsvara det tidigare antalet klasser. Men basresurserna var endast ett beräkningstekniskt hjälpmedel. Staten lade sig inte längre i hur resurserna faktiskt användes inom skolenheten (förutom att de skulle användas för undervisning). Anordnandet av klasser liksom av grupper i tillvals- och alternativkursämnen,



vilka tidigare skulle fastställas av länskolnämnden, blev nu en helt kommunal och lokal angelägenhet.

Basresursernas storlek uttrycktes i lärarveckotimmar. Grunden var det antal timmar som svarade mot elevernas timplan för den aktuella årskursen. Till detta kom ett påslag, som varierade med årskursen och som skulle möjliggöra mindre undervisningsgrupper i slöjd och hemkunskap samt i tillvals- och alternativkursämnen på högstadiet. Basresursernas storlek för varje årskurs fastställdes av regeringen.

Det samlade timtalet i en skolenhets basresurser blev därför *normerande för skolenhetens lägsta godtagbara undervisningsvolym*. Basresurserna skulle på detta sätt bli en garanti för att alla landets skolenheter skulle få ekonomiska förutsättningar att upprätthålla en i huvudsak *likvärdig utbildningsstandard*. Alla elever skulle, oberoende av var de bodde, oberoende av om deras skola var stor eller liten och oberoende av vilka prioriteringar politikerna i deras hemkommun gjorde, garanteras en minimiresurs som gjorde det möjligt att i undervisningsgrupper av rimlig storlek ge dem undervisning i de ämnen och under det antal lektioner per vecka som läroplanen föreskrev.

Förstärkningsresursen uttrycktes i måttenheten Lvtr/elev och utgick med samma kvot till alla kommuner (och alltså proportionellt med elevantalet). Det var sedan kommunens uppgift att fördela dessa lärarveckotimmar till rektorerna efter de varierande behov av extra insatser som kunde finnas i olika rektorsområden. Därefter var det rektors sak att göra en behovsstyrd fördelning av resursen på arbetsenheter, klasser eller grupper.

Regeringen fastställde för varje år de *veckotimpriser* som skulle användas för att omräkna lärarveckotimmarna i bas- och förstärkningsresurser till kronor. För basresursernas del togs hänsyn till att lärarlönekostnaderna per veckotimme varierade mellan olika stadier och kommuner. Med hjälp av statens lönestatistik delades kommunerna in i fem grupper med olika veckotimpriser.

I det tidigare systemet bestämdes undervisningsvolymen genom att staten först fastställde skolans organisation av klasser och grupper. Eftersom lärarnas undervisningsskyldighet var statligt reglerad, kunde organisationen sedan med hjälp av timplanernas före-

skrifter omräknas till lärartjänster. Statsbidraget var ett rent finansieringsstöd, kopplat till kommunens faktiska kostnader för lärare och skolledare. Så här hade systemet i princip fungerat sedan 1871.

Det nya systemet innebar ett grundläggande systemskifte. Själva statsbidragssystemet beräknade nu samtidigt *både undervisningsvolymen och kostnaden för denna volym*, utan att staten behövde reglera någon organisation. Systemet blev därför mycket enklare att administrera för både stat och kommun. Det gav samtidigt en betydande kommunal frihet. Trots detta tog systemet hänsyn till kommunernas skiftande kostnadsläge och till kravet på en likvärdig utbildningsstandard i alla delar av landet.

#### *Andra ronden*

När SIA-reformen beslutades av riksdagen våren 1976 hade landet en socialdemokratisk regering. Efter valet hösten 1976 bildades för första gången på 44 år en borgerlig koalitionsregering. Det var denna regering som sjösatte SIA-reformen 1978 och som lade fram propositionen om ett nytt statsbidragssystem för grundskolan. Som en konsekvens av SIA-reformen utarbetades en ny läroplan för grundskolan, vilken trädde i kraft 1980 (Lgr 80). Även denna gång var det en borgerlig regering som ledde reformarbetet.

I det nya statsbidragssystemet skulle alla elever, även de som tidigare hade gått i specialklasser, inräknas i underlaget för beräkning av basresurser. Det innebar fler basresurser. Eftersom de tidigare resurserna för specialundervisning fanns kvar inom förstärkningsresursen, ökade lärartätheten totalt sett och därmed statens kostnader för grundskolan. I de nya timplanerna i Lgr 80 fanns inga bestämmelser om förstärkningsanordningar. Där angavs endast det samlade antalet elevveckotimmar per stadium i olika ämnen (stadieveckotimmar). Vid genomförandet av Lgr 80 ökade dock ännu en gång lärartätheten i grundskolan, vilket berodde på att förstärkningsresursen ökades med ca 15 procent.

Det här illustrerar den stora politiska uppslutning som fortfarande fanns kring en offensiv statlig skolpolitik. Det fanns en intressegemenskap kring skolan, som skar tvärs igenom alla block- och partigränser.

Samtidigt som den här utvecklingen pågick, hade Sveriges ekonomiska läge allt mer försämrats. Den ekonomiska tillväxten hade under 70-talet fortsatt att vara lägre än genomsnittet för övriga industriländer. Lönestegringarna översteg under hela årtiondet produktivitetökningen och ledde till fortsatt inflation. Konkurrenskraften gentemot andra jämförbara länder försämrades. Exporten minskade liksom industriproduktionen. Hot om nedläggningar tvingade den borgerliga regeringen till en rad ekonomiska stödinsatser. Trots detta ökade arbetslösheten, samtidigt som statsfinanserna och kronans köpkraft försämrades. Både 1976 och 1977 genomfördes devalveringar, men de löste inte krisen.

Finansdepartementet var under de borgerliga regeringsåren uppdelat på ett ekonomidepartement och ett budgetdepartement. De "finansiella" statsråden förde en envis men ofta fruktlös kamp mot de övriga statsrådets iver att vidareutveckla sina samhällssektorer och förverkliga sina politiska ambitioner. Krismedvetenheten hos allmänheten var i stort sett obefintlig. Regeringen vågade därför inte göra besparingar i de mycket omfattande sociala transfereeringssystem som hade byggts upp under efterkrigstiden och som en mycket stor del av befolkningen nu förknippade med begreppet "välfärd". Det skulle ha givit den socialdemokratiska oppositionen en alltför lätt match.

Inom kommuner och landsting hade inte bara utbildningssektorn utan även all övrig verksamhet expanderat mycket kraftigt under efterkrigstiden. Kommunsektorns utgifter för konsumtion och investeringar hade under 60- och 70-talen ökat från 10 till över 20 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Statens andel av BNP var i stort sett oförändrad under perioden och uppgick till ca 9 procent. Ca 600 000 personer arbetade nu inom vård, skola och omsorg i kommuner och landsting, vartill kom ca 150 000 i annan kommunal verksamhet. Statligt anställda i de institutioner och myndigheter som var underställda departementen (bl.a. universitet och högskolor, försvar, rättskipning, kriminalvård och polis) uppgick till ca 200 000.

Genom den här utvecklingen hade den skattetekniska grunden för statsbidragsgivningen, dvs motivet att begränsa den kommunala utdebiteringen, blivit allt viktigare. Samtidigt hade det blivit allt svå-

rare för staten att tillgodose detta krav i en situation där statens egna finanser var ytterst ansträngda. Dessutom behövde den kommunala expansionen dämpas av samhällsekonomiska skäl, vilket inte underlättades av att staten lade på nya eller vidgade uppgifter på kommunerna.

Nästan omedelbart efter valet 1976 tillsatte budgetministern 1976 års *kommunalekonomiska utredning (KEU76)*. Utredningen fick bara ett år på sig att arbeta. Sommaren 1977 presenterade den delbetänkandet *Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna*. Som utgångspunkt för översynen hade utredningen gjort en allmän analys av statsbidragsgivningen och dess funktioner. Denna analys överensstämde i allt väsentligt med den som allmänna statsbidragsutredningen hade gjort 1952. Något märkligare är kanske att även de brister i det då rådande statsbidragssystemet, som allmänna statsbidragsutredningen redovisade i sitt nu 25 år gamla principbetänkande, i nästan oförändrad form återkom i KEU76:s betänkande år 1977. Den utveckling som trots allt hade skett under de mellanliggande åren nämndes överhuvudtaget inte.

I övervägandena beträffande skolans statsbidragssystem framhöll utredningen att det inte enbart var statsbidragssystemet som styrde utbildningens utformning, dimensionering eller spridning i landet. Det var i stället andra regelsystem – huvudsakligen skollag, skolstadga, läroplaner m.fl. – som utgjorde de främsta garantierna för upprätthållande av ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard. Statsbidraget till grundskolan var enligt utredningen enbart ett allmänt finansieringsbidrag till verksamheten och borde därför principiellt sett kunna inarbetas i skatteutjämningsbidraget.

Beträffande de förändringar av grundskolans statsbidrag, som hade beslutats med anledning av SIA-propositionen 1976, fann KEU76 att dessa förändringar var ett steg i riktning mot de principer för ett nytt statsbidragssystem som utredningen förordade.

Detta påstående stämde dock mycket dåligt med verkligheten, som snarast var den rakt motsatta. Det är möjligt att KEU76 inte hade uppmärksammat eller förstått den djupare innebörden i SIA:s statsbidragsmodell och inte heller hade registrerat de ändrade förutsättningar för statsbidragsgivningen till grundskolan som riksdagens SIA-beslut hade skapat. Det är också möjligt att utredningen inte



ville redovisa den verkliga innebörden i förändringarna, eftersom den störde de i förväg uppgjorda ritningarna.

Under 60- och 70-talen blev "det militärindustriella komplexet" en av vänsterns mest omhuldade fraser. Man skulle på motsvarande sätt kunna säga att ett "finanskommunalt komplex" växte fram under 70- och 80-talen: en ohelig allians mellan statsfinansiella intressen, som ville frigöra staten från det kostnadsansvar som de specialdestinerade statsbidragen medförde, och kommunala intressen, som ville frigöra kommunerna från i stort sett all statlig styrning. KEU76 var ett utmärkt exempel på denna allians.

Regeringen kunde dock rimligen inte gå till riksdagen med förslag om att avskaffa de specialdestinerade driftbidragen till grund- och gymnasieskolan samtidigt som samma regering lade fram förslag i riksdagen om reformering och ökning av den specialdestinerade bidragsgivningen till grundskolan och om nytt statsbidrag till invandrarundervisning. Dessutom pågick en utredning om reformering av den gymnasiala utbildningen.

I en proposition om den kommunala ekonomin, som budgetministern presenterade 1979 och som bifölls av riksdagen, föreslogs att ett begränsat antal specialdestinerade bidrag, av vilka flertalet låg utanför skolsektorn, skulle avvecklas år 1980 samtidigt som skatteutjämningsystemet skulle reformeras. I propositionen underströks att en successiv förskjutning av tyngdpunkten i statsbidragsgivningen borde ske så att skatteutjämningsbidraget svarade för en ökad andel på de speciella statsbidragens bekostnad. Resurser skulle då kunna frigöras för att förstärka skatteutjämningsystemet.

Än en gång hade alltså skolsektorn genom sin reformpolitik kunnat förhindra att skolans statsbidrag uppslukades av ett skatteutjämningsystem, som skulle medföra stora omfördelningar i kommunala nettokostnader mellan kommunerna och som därför skulle kunna hota den likvärdiga utbildningsstandarden. Men samtidigt innebar riksdagens principbeslut ett framtida hot mot skolans statsbidrag, ett hot som skolsektorn ännu inte tog så allvarligt på men som skulle komma att visa sig vara nog så reellt.

Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK) hade under åren 1973 och 1974 arbetat parallellt med SIA-utredningen. Enligt sina direktiv skulle SSK göra en total översyn av ansvarsför-

delningen mellan stat och kommun samt mellan skolans myndigheter och enskilda i grund- och gymnasieskolan. Kommunerna, skolans personal och eleverna borde ges ett ökat inflytande över skolan. I uppdraget ingick att undersöka om statsbidraget kunde ändras till ett bidrag per elev. Även i ett nytt bidragssystem var det angeläget att hänsyn togs till kommunernas skiftande förutsättningar att organisera skolverksamheten. Den grundläggande principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard för alla landets delar fick inte ändras. Staten skulle fortfarande ha det övergripande ansvaret för skolan och skulle fortfarande svara för en betydande del av skolans finansiering.

Medan SSK befann sig mitt i sitt utredningsarbete lade SIA fram sitt förslag till revidering av grundskolans och gymnasieskolans statsbidragssystem. Det här tog vinden ur seglen för SSK. Intresset i den skolpolitiska debatten kom att helt fokuseras på SIA:s förslag, på SIA-reformen och på den nya läroplanen Lgr 80. SSK fortsatte sitt arbete, men nu med inriktning på förändringar först på lång sikt. I sitt slutbetänkande 1978 – *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning* – förordade utredningen att ett totalt kommunalt driftansvar för skolan på sikt skulle införas. Detta förutsatte en kommunalisering av samtliga statligt reglerade tjänster i skolväsendet, införandet av en ramtimplan samt ett elevbaserat statsbidrag, som inte var knutet till en viss skolorganisation, vissa resursslager eller vissa kostnader. En fortsatt specialdestinering av statsbidraget till skolväsendet behövdes dock som en ekonomisk garanti för ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard.

SSK:s principförslag väckte inte någon stor uppmärksamhet inom skolvärlden och ledde inte heller till någon proposition. Förslagen var dock just av den arten som man så länge hade väntat på inom det "finanskommunala komplexet". Där skulle de inte komma att glömmas bort.

### *Rallarsvingar i tredje ronden*

Efter valet 1982 återtog socialdemokraterna regeringsmakten. Året innan hade den borgerliga regeringen åter genomfört en devalvering – den tredje sedan 1976. Den nya regeringen ansåg dock att det krävdes större krafttag och genomförde ytterligare en, betydligt

större devalvering. Den svenska kronans värde sänktes genom de två devalveringarna med sammanlagt 25 procent. Det här stärkte i hög grad exportindustrins konkurrenskraft. Eftersom lågkonjunkturen från slutet av 70-talet samtidigt avlöstes av en internationell högkonjunktur, som kom att vara under hela 80-talet, kom hjulen åter i rullning. Statens finanser belastades visserligen fortfarande av ett stort budgetunderskott under den första halvan av 80-talet, men allteftersom arbetslösheten minskade och vinster och löner steg ökade även statens skatteintäkter.

Något som samtidigt steg var dock inflationen, eftersom den samlade produktionen inte alls ökade lika snabbt som lönerna. Mot slutet av 80-talet var den årliga inflationen uppe i 10 procent. Den här utvecklingen gjorde att vinsterna med devalveringarna gradvis gick förlorade, medan nackdelarna fanns kvar. Bytesbalansen visade nu ett ökande underskott – vi köpte betydligt mer från utlandet än vad vi sålde till utlandet. Sverige hade vid årtiondets slut en mycket dålig beredskap inför en ny lågkonjunktur.

Finansministern, Kjell-Olof Feldt, gjorde stora ansträngningar för att motverka den här utvecklingen. Ett stort politiskt dilemma var dock att löntagarna, inte minst inom LO där stora grupper genom löneglidning fick kraftiga löneökningar vid sidan av avtalen, inte ville lyssna på finansministerns varningar och förmaningar. Till slut blev motsättningarna så stora att verbala bataljer mellan finansministern och LO-ledningen utkämpades inför öppen ridå ("Rosornas krig").

Det fanns dock även andra moln på finansministerns himmel. Expansionen inom den kommunala sektorn (kommuner och landsting) fortsatte, trots de dämpningsförsök som hade startat redan under 70-talet. Även om bristande kostnadsmedvetande inom de kommunala verksamheterna kan ha varit en starkt bidragande orsak, var nog huvudorsaken ändå att staten fortsatte att lägga ut allt fler uppgifter på kommunerna. Fackdepartementen arbetade ihärdigt vidare med den reformpolitik som socialdemokratin hade gått till val på och som utlovade ett fortsatt "välfärdsbygge". Det var fackdepartementen som hade utformat och som styrde utvecklingen av de specialdestinerade statsbidrag som till betydande del finansierade reformerna. De olika utskotten i riksdagen stöttade reformpolitiken

inom sitt ansvarsområde, inte sällan tvärs över partigränserna. Finansdepartementet hade därför mycket svårt att få gehör för krav på neddragningar, även om försök gjordes att genomföra olika sparpaket.

Statsbidragen var utformade så att de var kopplade till *behoven* inom sin sektor. Det fanns därför en automatik inbyggd i bidragssystemen. Om behoven ökade, t.ex. genom att eleverna i skolan blev fler eller att fler barn fick plats inom barnomsorgen, ökade också statsbidragen automatiskt. Driftbidragen till det offentliga skolväsendet var dessutom konstruerade så att de automatiskt ökade om *kostnaderna* inom sektorn ökade, eftersom de var avsedda att täcka de statligt reglerade lärarlönerna. Bidragssystemen var med andra ord uppbyggda så att de var *resursskapande*. Finansdepartementet kunde inte göra mycket åt detta. (Ett försök 1988 att införa ett utgiftstak för statsbidragen till skolan, som inte täckte de lönekostnader Statens Arbetsgivarverk hade avtalat med lärarorganisationerna misslyckades, eftersom samtliga oppositionspartier sade nej.) Under slutet av 80-talet ökade nativiteten mycket starkt (den s.k. baby-boomen), vilket automatiskt skulle komma att leda till kraftigt ökade statliga kostnader för i tur och ordning barnomsorg, grundskola, och gymnasieskola under 1990- och 2000-talen om inget gjordes åt statsbidragen.

Det fanns nu ett 60-tal specialdestinerade statsbidrag. Om finansministern generellt ville minska tillförseln av statliga medel till kommunsektorn, var han tvungen att strypa penningstillförseln på ett 60-tal olika ställen. Varje sådan strypning skulle omedelbart utlösa protester från den drabbade verksamhetens intressenter – för skolans del från kommunala skolpolitiker, skolläda, lärare, föräldrar och elever. Massmedia skulle omedelbart kroka på detta missnöje, sprida det vidare och därmed påverka opinionen. Varje enskild besparing hade därför ett högt politiskt pris för regeringen.

Från finansdepartementets synpunkt skulle det naturligtvis vara mycket enklare om man hade ett enda generellt bidrag till kommunerna. Det fanns då bara en ventil att strypa, och denna strypning skulle drabba kommunerna som helhet och inte de olika verksamheterna. Det blev sedan kommunernas sak att göra nedskärningar i verksamheterna – och att ta emot kritiken för detta från medbor-



garna. Det politiska priset för regeringen skulle då bli mycket mindre. Att det i stället skulle bli större för kommunerna tycktes kommunsektorns företrädare i stor utsträckning bortse från. Dels trodde man nog inte att besparingarna skulle bli särskilt omfattande, dels överskuggades de eventuella problemen av en het önskan från kommunpolitikerna att få "bestämma i eget hus".

Vård, skola och omsorg var – och är – de tre i särklass största områdena inom den kommunala verksamheten både till omfattning och kostnad. Ca två tredjedelar av kommunernas och landstingens samlade driftkostnader återfanns inom dessa tre områden. Det var också hit största delen av de specialdestinerade statsbidragen gick. Inom landstingen gick 70 % av bidragen till hälso- och sjukvård. Den kommunala undervisningen fick 50 % av bidragen till kommunerna, medan socialtjänsten (barnomsorg, pensionärs- och handikappservice samt individ- och familjeomsorg) fick 30 %. Driftbidraget till grundskolan var i samtliga kommuner det största bidraget.

Vid mitten av 80-talet svarade de specialdestinerade statsbidragen för ca två tredjedelar av samtliga bidrag från staten till kommunsektorn. Mindre än 20 procent utgjordes av skatteutjämningsbidrag, medan resten bestod av ersättningar från sjukförsäkringssystemet. I 1987/88 års budgetproposition föreslog finansministern att skatteutjämningsbidragen till kommuner och landsting skulle sänkas samtidigt som systemets konstruktion skulle ändras. Minskningen av bidragen syftade till att begränsa såväl statens budgetunderskott som den kommunala sektorns tillväxt. Riksdagen biföll förslagen.

Mot bakgrund av de här siffrorna är det lätt att förstå att finansministern hade starka motiv för att försöka komma åt de specialdestinerade statsbidragen, som styrdes från fackdepartementen, och byta ut dem mot ett generellt bidrag, som helt kunde styras från finansdepartementet. Som vi tidigare har sett hade detta ända sedan 1950-talets början varit ett av de stora målen inom den finanspolitiska sektorn, ett mål som ständigt skjutits åt sidan av andra reformpolitiska strävanden.

Det här målet skulle dock inte kunna förverkligas, om inte skolans statsbidrag också inkluderades. Genom SIA-reformen hade grundskolans statsbidrag blivit den verkligt hårda nöten att knäcka. Eftersom bidraget nu även uttrycktes i lärarveckotimmar och däri-

genom bestämde den totala undervisningsvolymen i varje kommun, utgjorde det vid sidan av läroplan och lärarutbildning fundamentet för den statliga styrning som syftade till att upprätthålla en likvärdig utbildningsstandard i hela landet. Den statliga regleringen av lärarnas löner och anställningsvillkor legitimerade denna statliga styrning genom att lärarnas undervisning och statsbidragets storlek på ett naturligt och logiskt sätt kunde kopplas ihop. Även statsbidraget till gymnasieskolan höll nu på att reformeras enligt liknande grundprinciper. Beslut hade fattats av riksdagen 1986, och det nya systemet började tillämpas den 1 juli 1987.

Ett ytterligare problem, sett ur finansdepartementets synvinkel, var att skolans statsbidragssystem allmänt uppfattades som "rättvisa". Kommunerna fick de bidrag som var motiverade med tanke på hur många elever som fanns i varje enskild skola samt den timplan som riksdagen hade fastställt, och bidragets storlek var anpassade till storleken på de lärarlöner som staten själv hade förhandlat fram. Om dessa system byttes ut mot ett annat, som inte i samma utsträckning tog hänsyn till de kommunala behov och kostnader som staten hade skapat, skulle det med säkerhet leda till våldsamma protester. Det var därför politiskt omöjligt att i ett steg byta ut skolbidragen mot ett allmänt bidrag. Först måste man eliminera någon av de grundvalar som gjorde att skolbidragen uppfattades som rättvisa.

Finansministern började med att under budgetarbetet hösten 1986 kräva att "skolministern" (dvs den biträdande utbildningsministern), Bengt Göransson, skulle avskaffa den statliga regleringen av skolläraernas löner och anställningsvillkor. Göransson vägrade dock och hotade att avgå om kravet genomdrevs. Feldt var tvungen att backa för att inte sprickan i regeringen skulle synas på fasaden.

Feldt har senare själv berört den här konfrontationen med Göransson i sin bok "Alla dessa dagar". Där dokumenterar Feldt en påtaglig okunnighet om svensk skola och svensk skolpolitik. På flera ställen återkommer han till att han ansåg att lärare och skollära borde bli kommunalt anställda. Att de redan var detta tycks ha undgått honom. Kommunerna (dvs Kommunförbundet) hade förklarat att de var beredda att "utan ersättning från staten anställa landets samtliga skollära. Skälet var att man på kommunalt håll

ansåg att staten, genom att utse skolledare och därmed också bestämna rektorsområdenas utseende och storlek, förhindrade vettiga lokala lösningar av skolans organisation." (s 352) Det hade i verkligheten sedan lång tid tillbaka varit kommunerna som hade inrättat skolledartjänster, som hade bestämt rektorsområdenas utseende och storlek och beslutat om skolans organisation, dvs elevernas fördelning på skolenheter. Sedan 1986 fick kommunerna dessutom statsbidrag till skolledarnas löner i form av en samlad resurs, som de själva fick fördela på tjänstekategorier och rektorsområden. Vad kommunerna nu var ute efter var att "köpa sig fria" från den statliga styrning, som krävde att skolledarna skulle ha lärarutbildning för att kunna fungera som pedagogiska ledare. Det var just detta Göransson vägrade att acceptera. Feldt såg dock inga problem i detta. Han skriver: "I finansdepartementet menade vi att detta var en utmärkt lösning. Den innebar ett genombrott för tanken på decentralisering av beslutanderätten över skolans organisation, den öppnade dörren till en kommunalisering av skolan – och staten skulle spara ungefär 600 miljoner kronor." Att en finansminister gläds över en besparing är självklart. Det är likaså självklart att en finansminister inte kan vara expert på alla samhällsområden (även om man kanske kan tycka att han borde ha vetat att den obligatoriska skolan hade varit kommunal sedan 1842). Men Feldts formuleringar tyder på att han var utsatt för en betydande desinformation från såväl de tjänstemän som sysslade med skolfrågor på finansdepartementet som från Kommunförbundet. Att det verkligen var så bestyrks av den fortsatta händelseutvecklingen.

Skolministern hade i 1985/86 års budgetproposition anmält att han avsåg att ta initiativ till en samlad beredning av frågor rörande styrningen av skolan. Två utgångspunkter för beredningen slogs fast. Det måste alltid ankomma på riksdag och regering att ange mål och riktlinjer för verksamhetens utformning och inriktning. Vidare var det ett riksintresse att skolväsendet i olika delar av landet och för alla elever gav en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Inom dessa ramar skulle en klarare ansvarsfördelning eftersträvas med beaktande av vilka roller olika intressenter skulle ha.

Som ett första steg tillkallades tre experter (Lars Du Rietz, Ulf P Lundgren och Olof Wennås) med uppgift att redovisa hur styrsys-

temet för skolan hade vuxit fram och vilka forskningsresultat som fanns när det gällde skolans styrning. Vidare skulle experterna analysera de viktigaste frågeställningarna när det gällde att utforma styrsystemet samt om möjligt ange alternativa handlingslinjer. Expertgruppen redovisade sitt arbete i skriften *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet* hösten 1986. Våren 1987 tillsattes sedan en parlamentarisk beredning – *styrningsberedningen* – med uppgift att arbeta vidare med frågorna. Beredningen lade våren 1988 fram sina förslag i betänkandet *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.

I princip handlade beredningens förslag om hur behovet av en effektiv styrning av skolväsendet skulle kunna förenas med önskan om färre och enklare regler, ökad målstyrning, decentralisering samt ökad kommunal och lokal frihet. Ökad målstyrning innebar enligt beredningen ökade krav på skolväsendet att nå uppställda mål. Läroplanens mål måste konkretiseras i det lokala planeringsarbetet. Varje kommun skulle utarbeta en skolplan, där kommunens mål och ambitioner preciserades. Ledningsfunktionen på skolnivå behövde förstärkas och skolledarna behövde få en tydligare roll som pedagogiska ledare. Målstyrning krävde även kraftigt utökade insatser för utvärdering, förstärkta fortbildningsinsatser och en effektivare tillsyn. Personalpolitiken inom skolområdet behövde göras mera flexibel och elev- och föräldrainflytandet behövde förstärkas. En rad principiella förslag hur allt detta skulle kunna uppnås presenterades.

Redan i inledningen av styrningberedningens arbete förklarade centerpartiets representant att partiet inte var berett att medverka i en förändring av det dubbla huvudmannaskapet för lärare och skolledare. Ingen annan ledamot väckte något förslag att en sådan förändring skulle ske. I full politisk enighet konstaterade beredningen att det var naturligt att staten hade huvudansvaret för den undervisande personalen i skolan, eftersom staten fortfarande skulle ha det övergripande ansvaret för skolan och ett särskilt ansvar för undervisningens mål och inriktning. Beredningen var inte beredd att föreslå en kommunalisering av de statligt reglerade tjänsterna på skolområdet.



I konsekvens med detta ställningstagande föreslog beredningen att staten även i fortsättningen skulle ha det ekonomiska huvudansvaret för den direkta undervisningen genom att svara för merparten av kostnaderna för lärar- och skolledarlönerna. Lärarna var den viktigaste resursen i skolan. Det var då naturligt att staten angav dimensioneringen av undervisningen för att så långt möjligt skapa likvärdiga förutsättningar i olika kommuner. Internationella undersökningar visade att skillnaderna i kunskapsnivå mellan olika skolor i Sverige sannolikt var mindre än i något annat jämförbart land. Beredningen föreslog dock en betydande förenkling av statsbidragssystemet för grundskolan, en ökad anpassning till kommunernas faktiska kostnader för lärarlönerna och en ökad kommunal frihet när det gällde resursanvändningen. En rad konkreta förslag till förändringar presenterades.

Styrningsberedningens förslag väckte vrede på finansdepartementet. Den stora stötestenen var naturligtvis att beredningen så entydigt tog ställning för en fortsatt statlig styrning av lärarnas löne- och anställningsvillkor med de konsekvenser detta fick för statsbidragets utformning. De kraftiga förenklingarna av regelsystemen, den ökade kommunala och lokala friheten och den fortsatta utvecklingen mot en mål- och resultatstyrd skola betydde tydligen ingenting i jämförelse med de finanspolitiska konsekvenserna.

I skriften *Spjutspets mot framtiden?* (Årsbok i svensk undervisningshistoria 185 årgång 1997) – med bidrag från en rad ledande aktörer inom skolpolitiken under efterkrigstiden – har Bengt Göransson öppenlydande beskrivit sina mellanhavanden med finansdepartementet under våren och sommaren 1988. Skolministern ville så snabbt som möjligt lägga fram en proposition om skolans styrning som byggde på styrningsberedningens förslag. Finansdepartementets ledande medarbetare hade dock kritiska synpunkter redan i det inledande beredningsarbetet, och arbetet med propositionen förhalades. Att styrningsberedningens förslag till reviderat statsbidragssystem bröts loss och sändes ut på remiss med motiveringen att det inte endast var ett principförslag utan ett konkret förslag till förändring hjälpte inte. Vid ett möte med Kjell-Olof Feldt och statsminister Ingvar Carlsson i slutet av maj förklarade finansministern att han inte kunde acceptera propositionen. Han hotade att avgå

om han inte fick sin vilja igenom. Bengt Göransson var tvungen att dra tillbaka propositionen men beredningsarbetet fortsatte, nu i samråd med statsministerns statssekreterare. En del text ströks, vissa omformuleringar gjordes men i allt väsentligt kvarstod utbildningsdepartementets propositionsförslag. Den reviderade texten sändes bl.a. till finansdepartementet för synpunkter. Feldts föredragande i skolfrågor, Anitra Steen, svarade att finansdepartementet enligt tidigare besked inte deltog i den fortsatta beredningen av den skolpolitiska propositionen. I slutet av juni antogs dock propositionen *Skolans utveckling och styrning* av regeringen och sändes till riksdagen. Den mottogs mycket positivt av skolans intressenter liksom av media. Feldt gratulerade Göransson till detta och passade samtidigt på att erkänna att han aldrig hade läst propositionen men att den tydligen var bättre än han hade trott. Det här kan bara tolkas på ett sätt – Feldt hade än en gång utsatts för desinformation av medarbetare, som tydligen bedrev skolpolitik mer eller mindre på egen hand.

I ”styrpropositionen”, som den senare kom att kallas, anförde skolministern att han ”för närvarande” inte var beredd att föreslå någon förändring när det gällde statlig eller kommunal reglering av tjänsterna för lärare och skolledare. Beträffande statsbidragsfrågan konstaterades att en remissbehandling och ytterligare överväganden behövdes innan förslag förelades riksdagen. Dessutom fanns följande mening, som var ett första förebud om vad som komma skulle: ”Att nu besluta om större förändringar i statsbidragssystemet skulle försvåra möjligheterna att ta med statsbidrag till grundskolan i mer generella överväganden om statsbidragsgivningen till kommunerna.” Det visar att finansdepartementet redan 1988 planerade en genomgripande och samlad förändring av statsbidragssystemen.

Propositionen behandlades av riksdagen i december 1988. På samtliga punkter föreslog utbildningsutskottet att riksdagen skulle godkänna propositionens förslag, vilket riksdagen också gjorde.

### *Den trojanska hästen*

Trots denna framgång var Bengt Göranssons dagar som skolminister räknade. Socialdemokraterna hade vid valet i september 1988 fått tillräckligt många röster för att kunna behålla regeringsmakten,

men man var i minoritet i riksdagen. I januari 1989 ombildade Ingvar Carlsson sin regering. Bengt Göransson förflyttades från den skolpolitiska arenan genom att utses till chef för utbildningsdepartementet med ansvar för högskola och kultur. Ny skolminister blev kommunalrådet Göran Persson, vilket var en stor framgång för finansdepartementet. Man hade nu fått en skolminister med goda kontakter inom kommunsektorn och med höga personliga ambitioner och därför beredd såväl att ta hårda törnar om det behövdes som att visa stark följsamhet till finanspolitiken. Det sistnämnda demonstrerades eftertryckligt när Göran Persson hämtade Anita Steen från finansdepartementet för att göra henne till sin statssekreterare. Hon hämtade i sin tur personal från statskontoret och riksrevisionsverket, dvs de två centrala myndigheter som i stor utsträckning fungerar som stabsorgan till finansdepartementet, för att utarbeta ett nytt statsbidragssystem för skolväsendet. Finansdepartementet hade nu full kontroll över de delar av utbildningsdepartementet som arbetade med skolfrågor. Det urgamla tricket med den trojanska hästen hade än en gång lyckats.

Finansdepartementets övergripande mål var fortfarande att avskaffa de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna. I stället för resursskapande system ville man ha ett system som var *resursbegränsande*, dvs som byggde på ett av staten fastställt utgiftstak. Efter riksdagens ställningstaganden till styrpropositionen och med tanke på att ett nytt bidragssystem nyligen hade börjat tillämpas i gymnasieskolan, var det dock otänkbart att för tillfället få gehör för ett sådant systemskifte. Tvärtom måste man ligga mycket lågt när det gällde dessa planer, om man skulle ha en chans att komma någon vart med det förberedande angrepp mot skolans statsbidrag som nu iscensattes.

I oktober 1989 lade Göran Persson fram en *proposition om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*. Den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkoren för dessa tjänster föreslogs upphöra med utgången av 1990. Huvuddelen av propositionen, som totalt endast omfattade 15 sidor, upptogs av en argumentation för ett samlat kommunalt driftansvar för skolan. En statlig tjänstereglering utgjorde enligt propositionen inte en förutsättning för att bibehålla en

över hela landet likvärdig skola. Det skulle åstadkommas genom statliga läroplaner med så tydliga mål att de fick en direkt påverkan på arbetet i skolan, genom en starkt förbättrad uppföljning och utvärdering som inte bara omfattade hur undervisningens mål uppfylldes utan även skolans ekonomi och organisation, genom en fortsatt statlig lärarutbildning och reglering av behörigheten för lärare och skolledare, genom en betydligt utökad fortbildning samt genom specialdestinerade statsbidrag till kommunernas skolverksamhet av samma storleksordning som tidigare. Skolministern markerade vikten av de specialdestinerade statsbidragen i plenardebatten. Motiven är starka, förklarade han, "och de ligger fast, och på den utgångspunkten bygger den proposition som är framlagd för riksdagen".

Den här argumentationen visade skolministerns *ambitioner* att upprätthålla en likvärdig utbildningsstandard, och den pekade på de *instrument* som skulle kunna användas (vilka var just de som riksdagen året innan hade beslutat om med anledning av styrpropositionen), men den angav inte *hur* det skulle ske och den innehöll inga garantier för *att* det skulle ske. Det här kritiserades också starkt av den politiska oppositionen. När vi nu sitter med facit i hand är det bara att konstatera att den ekonomiska styrning genom specialdestinerade statsbidrag som utlovades i propositionen försvann efter bara några få år. Det har i sin tur jämnat vägen för stora ekonomiska nedskärningar i skolans verksamhet, vilket i praktiken har tagit bort en stor del av styrkraften hos de återstående styrinstrumenten.

Att den statliga tjänsteregleringen gjorde det möjligt att uttrycka skolans driftbidrag i undervisningstid och inte bara i kronor och att det var detta som skapade styrkraften i statsbidragssystemen när det gällde att upprätthålla en likvärdig utbildningsstandard omnämndes inte med ett ord i propositionen. Såväl allmänheten som det stora flertalet riksdagsledamöter var säkerligen helt omedvetna om dessa samband eller betraktade dem endast som tekniska detaljer. Ett "löfte" om fortsatta specialdestinerade statsbidrag kunde då förefalla vara ganska betryggande.

Det var dock med knapp nöd som propositionen klarade sig igenom riksdagen i december 1989. Moderaterna, folkpartiet, centern och miljöpartiet lämnade in partimotioner, där man yrkade avslag



på hela propositionen. Det som räddade regeringen och den nye skolministern från ett mycket förödmjukande nederlag var att man hade lyckats få vänsterpartiet-kommunisterna att ställa upp på bifall, dock under förutsättning att en rad villkor uppfylldes. I statsbidragsfrågan krävde vpk att ett specialdestinerat statsbidrag skulle utgå till kommunerna för skolverksamheten, att detta statsbidrag reallt skulle vara av minst samma storleksordning som 1988/89 och att det skulle vara kostnadsrelaterat på så sätt att det tog hänsyn till skiftande resursbehov på grund av regionala skillnader, elever med särskilda behov m.m. I sak överensstämde de här villkoren nästan helt med vad som anfördes i propositionen. Skillnaden var att villkoren var krav och inte endast uttryck för en viljeinriktning. Utbildningsutskottet föreslog delvis bifall till vpk:s motion, och riksdagen följde utskottets förslag.

Den "kommunalisering" av lärar- och skolledartjänsterna som genomfördes den 1 januari 1991 var i semantisk mening inte någon reform. Det var i stället en "återställare", som i princip innebar en återgång till de förhållanden som för folkskolans del gällde före 1937.

Under hösten 1989 hade arbetet med ett nytt statsbidragssystem startat i utbildningsdepartementet. I juni 1990 presenterades resultatet av detta arbete i departementspromemorian *Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*. Det skulle snart visa sig att hela utredningsarbetet egentligen var en överloppsgärning. I april 1990 – alltså bara fyra månader efter det att riksdagen hade beslutat att avskaffa den statliga regleringen av lärar- och skolledartjänsterna under förutsättning att skolan även i fortsättningen fick specialdestinerade statsbidrag – tillsatte finansministern en parlamentarisk utredning, *Kommunal-ekonomiska kommittén (KEK)* med uppdrag att utforma ett nytt system för statens bidrag till kommuner och landsting. Kommittén skulle bl.a. utreda hur den kommunala verksamheten borde finansieras, hur skatteutjämningsystemet borde förändras och hur de specialdestinerade statsbidragen kunde generaliseras. Utgångspunkten för arbetet skulle vara att kommunernas och landstingens verksamhet skulle anpassas till de samhällsekonomiska förutsättningarna. De här direktiven innebar att de sektorstyrda, specialdestinerade stats-

bidragssystemens epok snabbt gick mot sitt slut. De generella, resursbegränsande och resursomfördelande systemens epok stod för dörren. För skolministern var det knappast politiskt möjligt att gå tillbaka till riksdagen med detta budskap. Han var tvungen att effektuera den beställning av ett specialdestinerat statsbidrag som riksdagen hade gjort. Att inte riksdagen själv reagerade mot de helt motstridiga budskap som lämnades från utbildnings- och finansdepartementen är däremot mera svårförklarligt.

I oktober 1990 lade skolministern fram propositionen *Ansvar för skolan*, gemenligen kallad ansvarspropositionen. Utbildningsutskottet tillstyrkte propositionen i dess huvuddrag och riksdagen biföll utskottets förslag i december 1990.

I ansvarspropositionen hade principförslagen i styrpropositionen vidareutvecklats och konkretiserats bl.a. i form av förslag till ändringar i skollagen. Där återfanns de *behörighetsregler* som hade utlovats i "kommunaliseringspropositionen", men reglerna var ganska vaga och allmänt hållna, eftersom de ingick i en lagtext. Endast den som genom utbildning och erfarenhet hade förvärvat pedagogisk insikt fick anställas som rektor (2 kap 2§). För övriga typer av skolledare uppställdes inga behörighetskrav. Kommunerna var skyldiga att för undervisningen använda lärare som hade en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skulle bedriva. Endast om personer med sådan utbildning inte fanns att tillgå eller om det fanns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna fick undantag göras från denna regel (2 kap 3§). I "kommunaliseringspropositionen" hade skolministern när det gällde *fortbildningen* anfört att han såg "det som ytterst angeläget med en betydande ökning jämfört med idag". I ansvarspropositionens lagförslag klarades fortbildningen av med följande mening: "Varje kommun skall se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen" (2 kap 7§). Beträffande *läroplanerna* fördes i propositionen endast allmänna resonemang om vikten av enkla och tydliga budskap, riktade huvudsakligen direkt till lärarna och avsedda att konkretiseras och preciseras på lokal nivå. I februari 1991 tillsattes en expertutredning, *läroplanskommittén*, med uppgift att utarbeta nya läroplaner för de olika skolformerna som överensstämde med dessa principer.

I propositionen föreslogs att skolöverstyrelsen, länskolnämnderna, fortbildningsnämnderna (som fanns vid universiteten och som svarade för samordning mellan kommuner och högskolor inom fortbildningsområdet) och statens institut för läromedel skulle avvecklas. I stället skulle två nya centrala ämbetsverk inrättas, *statens skolverk* och *statens institut för handikappfrågor inom skolväsendet (SIH)*. Skolverket skulle dels syssla med uppföljning, utvärdering och viss tillsyn, dels verka för utveckling av skolan. Fortbildningsnämndernas uppgifter skulle överföras till Skolverket. Riksdagen uttalade dessutom i enlighet med motionsyrkanden att Skolverket borde ha en egen fältorganisation utspridd över landet. Tillsynen skulle syfta till att rätta till brister och förhållanden som kunde ha stor betydelse för enskilda. Det var däremot inte fråga om en löpande tillsyn av förhållandena inom enskilda kommuner eller enskilda skolor. En sådan tillsyn skulle i stället utövas av kommunerna och rektorerna – senare kom detta att kallas "egenkontroll" eller "egentillsyn". I skollagen hade skrivits in att huvudmännen för det offentliga skolväsendet ansvarade för att utbildningen genomfördes i enlighet med gällande bestämmelser (1 kap 12§).

Hela propositionen genomsyrades av en mycket stark tro på lagregleringarnas styrkraft. Tilltron till kommunernas vilja och förmåga att handla i enlighet med lagens bokstav och anda var nästan obegränsad. Likaså fanns en stark tro på att uppföljning och utvärdering nästan automatiskt skulle leda till att fel och brister som uppdagades också skulle rättas till. När vi nu åtta år senare kan se hur det totala kommunala driftansvaret har fungerat i praktiken, förefaller den här tron något naiv.

### *Knockout i fjärde ronden*

En stor del av ansvarspropositionen handlade om förslaget till nytt *statsbidragssystem* för skolväsendet. Detta system byggde på två grundförutsättningar.

Bidraget skulle inte längre dimensionera undervisningsvolymen och skulle därför inte anges i lärartimmar utan endast i kronor. Det skulle alltså enbart vara ett finansieringsstöd till kommunerna. Det här innebar för grundskolans del en principiell återgång till förhållandena före SIA-reformen 1978. För gymnasieskolan innebar det en

återgång till vad som hade gällt bara tre år tidigare. Hela den statsbidragsreform som hade genomförts 1987 revs alltså upp.

När det nya bidraget infördes, skulle det för varje skolform totalt sett vara lika stort som det tidigare bidraget. För den helt övervägande delen av grundskolans bidrag (94 %) skulle denna överensstämmelse dessutom gälla för varje enskild kommun. Det nya systemet skulle därför inte leda till några nämnvärda omfördelningar mellan kommunerna. Även för gymnasieskolan skulle denna princip gälla. Gymnasieskolans bidrag hade tidigare utbetalats direkt till de kommuner som anordnade utbildningen. Det nya bidragets ingångsvärde beräknades för varje primärkommun i landet genom att varje gymnasieelevs "bidragsvärde" i det tidigare systemet hänfördes till elevens hemkommun. De kommuner som inte hade egen gymnasieskola skulle sedan med hjälp av detta bidrag kunna köpa utbildningsplatser för sina ungdomar av gymnasiekommunerna. Genom denna konstruktion kom det nya bidragssystemet att för grund- och gymnasieskolans del "ärva" de tidigare systemens behovs- och kostnadsrelatering, dvs det tog hänsyn till den variation i kostnad per elev som fanns mellan olika kommuner. Denna variation byggdes in som baselement i det nya systemet och skulle därför följa med även under kommande år. Om elevantalet ökade, skulle kostnaderna även i det nya systemet automatiskt komma att öka.

Om det nya bidragssystemet skulle ha följt riktlinjerna för KEK:s arbete, dvs varit resursbegränsande och resursfördelande, skulle det ha varit konstruerat så att staten för varje år skulle ha fastställt en total bidragssumma (ett utgiftstak), som sedan hade fördelats på kommunerna med hjälp av en av staten konstruerad fördelningsnyckel. Så var bidraget till vuxenutbildningen uppbyggt i det nya systemet. För grundskolan och gymnasieskolan hade utbildningsdepartementet dock inte lyckats skapa några fördelningsnycklar, som inte gav upphov till stora omfördelningar mellan kommunerna i jämförelse med tidigare system. Att presentera ett sådant system för riksdagen hade nog inte varit särskilt framgångsrikt med tanke på vad som tidigare sagts om kravet på likvärdig utbildningsstandard i hela landet. Därmed var det nya bidragssystemet för skolan i verkligheten dömt till undergång redan när det skapades. Det kunde inte inlemmas i det bidragssystem som KEK fått i uppdrag att utarbeta.



Det blev därför mycket kortlivat – det infördes den 1 juli 1991 och upphörde med utgången av 1992.

Det nya bidragssystemet var i vissa delar tekniskt komplicerat, och det är därför inte möjligt att ge en kortfattad och samtidigt begriplig beskrivning av systemets uppbyggnad. Det är kanske inte heller motiverat med tanke på att systemet endast blev en kort parentes i skolhistorien. Ytterligare en principiellt viktig förändring bör dock beröras.

Bidrag per kommun beräknades först för de tre berörda skolformerna var för sig, men dessa krontal slogs sedan ihop till ett gemensamt sektorsbidrag till respektive kommun i samband med utbetalningen. Det här underströk bidragets karaktär av allmänt finansieringsstöd, vilket i sin tur skulle komma att psykologiskt underlätta övergången till ett allmänt skatteutjämningsystem. Sektorsbidraget var visserligen avsett för skolsektorn, och det var beräknat så att det skulle motsvara storleken på de tidigare bidragen till personalkostnader. Men det fanns inget som hindrade en kommun från att minska personalresurserna och i stället använda delar av sektorsbidraget till att finansiera sådant som sedan länge hade varit kommunala skolkostnader, t.ex. kostnader för lokaler, skolskjutsar, läromedel eller skolmåltider. Sektorsbidraget innebar i det avseendet en principiell återgång till de förhållanden som hade rått 130 år tidigare, dvs före 1862, vilket väl kan betecknas som en riktigt rejäl ”återställare”.

I december 1991, mindre än ett halvår efter det att det nya statsbidragssystemet för skolan hade införts, lade KEK fram sitt slutbetänkande *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*. Denna lilla nättä titel sade ganska mycket om vad förslagen gick ut på. Kommunerna skulle få ökad frihet, men det skulle även staten få. Kommunernas frihet skulle inte få bli ett hot mot den samhällsekonomiska balansen. Finansdepartementet skulle äntligen få effektiva redskap för att styra det statliga penningflödet till kommunerna. Nästan samtliga specialdestinerade statsbidrag till kommunerna skulle avvecklas och bytas ut mot ett utbyggt skatteutjämningsystem. Förslaget hade alltså mycket stora principiella likheter med det

som hade lagts fram av allmänna statsbidragsutredningen nästan 40 år tidigare.

Den socialdemokratiska regeringen hade i februari 1990 försökt stabilisera samhällsekonomin genom ett ”stoppaket”, som innehöll lagstiftning om pris- och lönestopp och förbud mot strejker. Det här mobiliserade både löntagarorganisationerna och den politiska oppositionen, och regeringen tvingades avgå. Ingvar Carlsson kunde visserligen på nytt bilda regering, men socialdemokraterna förlorade valet 1991, och en borgerlig fyrtipartiregering trädde till. Ett par månader senare kom KEK:s förslag.

Kreditmarknaden hade avreglerats 1985, och bankerna fick då större möjligheter att låna ut pengar. Mot slutet av 80-talet bidrog den höga inflationen till mycket omfattande spekulationer i företagsuppköp och fastighetsaffärer med lånade pengar men utan tillräckliga säkerheter. År 1989 släpptes även valutamarknaden fri, och Sverige låg nu vidöppet för internationella valutaspekulanter. Högkonjunkturen tog ett snabbt slut 1991 och övergick i den djupaste lågkonjunkturen sedan 30-talet. Värdet på aktier och fastigheter rasade dramatiskt och arbetslösheten började snabbt stiga liksom räntorna. Det här innebar minskade skatteinkomster och ökade offentliga utgifter. Statsskulden, som under andra halvan av 80-talet hade minskat tack vare högkonjunkturen, började nu stiga i mycket snabb takt – under åren 1991 och 1992 skulle den komma att stiga från mindre än 50 % till 80 % av BNP. Samtidigt fördubblades antalet konkurser och bankerna gjorde enorma kreditförluster. För att inte hela det svenska betalningssystemet skulle krascha, var staten tvungen att gå in med ett bankstöd, som skulle komma att uppgå till 60 miljarder kronor.

Den nya regeringen föreslog redan i kompletteringspropositionen våren 1992 att KEK:s förslag skulle genomföras den 1 januari 1993. Det hade visserligen riktats mycket hård kritik mot delar av KEK:s förslag från bl.a. många kommuner, men man hade inte tid att nu rätta till bristerna i systemet även om vissa korrigeringar gjordes. Att i det ekonomiska läge som staten nu befann sig i ta hänsyn till olika sektorsintressen var det inte längre tal om. Det system för styrning av skolan, där specialdestinerade statsbidrag utgjorde ett av fundamenten enligt riksdagens beslut bara ett par år tidigare, svep-

tes nu utan vidare bort av finansutskottet. Det var verkligen fråga om en perfekt knockout.

Den ekonomiska styrningen av skolan återfördes nu principiellt till ruta ett. Självfallet kunde inte skolans ekonomiska förhållanden 1993 på något sätt jämföras med folkskolans ekonomi 1842 – historien upprepar sig inte på det sättet. Men idémässigt hade pendeln ändå återvänt till utgångsläget.

### *Omfördelningar och nedskärningar*

Målet för det nya skatteutjämningsystemet var att dels utjämna skillnader i kommunernas inkomster, som berodde på variationer i kommunernas skattekraft, dels göra detta på ett sådant sätt att hänsyn även togs till variationer i kommunernas kostnader.

En kommuns skatteunderlag utgörs av de sammanlagda beskattningsbara inkomsterna inom kommunen. Om skatteunderlaget divideras med antalet invånare i kommunen, fås kommunens skattekraft. Summan av samtliga kommuners skatteunderlag dividerat med samtliga invånare i riket ger medelskattekraften i Sverige.

I det nya systemet skulle alla kommuner ges ett garanterat skatteunderlag, som beräknades genom att medelskattekraften i riket multiplicerades med antalet folkbokförda invånare i kommunen och med ett för alla kommuner gemensamt procenttal (garantinivån), som årligen fastställdes av regeringen. Här fanns alltså en huvudkran, som regeringen kunde vrida på för att reglera bidragets storlek. Om en kommuns faktiska skatteunderlag var lägre än det garanterade skatteunderlaget, skulle kommunen få ett positivt tillskott av skatteunderlag, annars beräknades ett negativt tillskott. Det tillskjutande skatteunderlaget räknades om till ett grundbelopp (positivt eller negativt) genom att multipliceras med en skattesats, som fastställdes av regeringen. Här fanns en andra kran för att reglera penningflödet.

Grundbeloppet var alltså inkomstgarantin. Nästa steg var att justera grundbeloppet med hänsyn till variationer i kommunernas kostnader. Detta gjordes med hjälp av s.k. strukturella variabler, dvs statistiska data som speglade befolkningsmässiga, sociala och geografiska förhållanden som kommunerna inte kunde påverka men som antogs ha betydelse för kommunernas kostnader. Fyra struk-

turfaktorer användes: befolkningens åldersstruktur, kommunens sociala struktur (mätt genom andel barn till ensamstående och andel förtidspensionärer), kommunens klimat (mätt i form av ett uppvärmningsindex) samt en glesbygdsfaktor (befolkningstätheten). Kommuner vars folkmängd under den senaste femårsperioden hade minskat fick ett tillägg, om befolkningsminskningen översteg två procent. De strukturella variablerna vägdes samman till ett strukturindex med hjälp av en statistisk metod – multipel linjär regressionsanalys – som skulle visa i hur hög grad variationer i kommunernas kostnader kunde förklaras av variationer i de valda strukturfaktorerna. Systemet innebar det här seklets kanske största skatte- teknokratiska triumf – man lyckades få riksdagen att acceptera en beräkningsmetod, som förstods endast av en liten krets experter på statistik och som därför i praktiken stod utanför medborgerlig och demokratisk kontroll. Dessutom kunde strukturindex endast till en del förklara kostnadsvariationerna. En betydande del av dessa variationer berodde alltså på andra faktorer, som inte mättes.

Avvikelse i strukturindex från medelvärdet ledde till att kommunen fick tillägg till eller avdrag från grundbeloppet. Om det justerade grundbeloppet blev ett positivt tal, fick kommunen detta belopp som utjämningsbidrag. Om grundbeloppet blev noll eller negativt, fick kommunen inget bidrag.

Övergången till det nya utjämningsystemet fick naturligtvis dramatiska omfördelningseffekter. Tre kommuner hade så hög skattekraft att de hamnade helt utanför systemet. De fick alltså inget utjämningsbidrag men förlorade de specialdestinerade statsbidrag de tidigare fått till sina stora verksamhetsområden, t.ex. grundskola och barnomsorg. Även många andra kommuner med hög skattekraft fick mycket stora nedskärningar av den totala bidragsnivån. Metoden för beräkning av strukturkostnader kunde dessutom i det enskilda fallet få närmast absurda konsekvenser. Två angränsande kommuner kunde t.ex. få helt olika bidrag per invånare därför att de hade olika system för bostadsuppvärmning och därför fick olika uppvärmningsindex trots att de låg i samma klimatzon.

Det stod redan från början klart för regeringen att metoden för beräkning av strukturkostnader måste ändras. Redan 1992, alltså innan det nya skatteutjämningsystemet ens hade börjat tillämpas, till-



sattes en *strukturkostnadsutredning* med uppgift att undersöka hur systemet skulle kunna ändras fr.o.m 1995. Utredningen presenterade 1993 sina förslag i betänkandet *Kostnadsutjämning mellan kommunerna*. I stället för strukturindex föreslogs en metod, som arbetade med s.k. standardkostnader. Den innebar att kommunens teoretiskt beräknade avvikelser från genomsnittskostnaderna för alla obligatoriska verksamheter skulle påverka kommunens bidragsnivå. Det här systemet var begripligt även för politiker och allmänhet, även om det var mycket svåröverskådligt på grund av den stora mängden kostnadsvariabler. Trots det fångade inte heller detta system upp mer än en begränsad del av de faktorer, som i verkligheten styrde kostnadsvariationerna. Beräkningarna av standardkostnader byggde fortfarande på en mycket grovmaskig schablonisering.

Det fanns också andra problem med det utjämningsystem som började tillämpas 1993. Skattekraften skulle sannolikt komma att öka i åtskilliga kommuner. Allt fler kommuner skulle då komma att hamna utanför systemet, om inte staten höjde garantinivån, vilket dock skulle leda till ökade statsutgifter. Staten, kommunförbundet och landstingsförbundet hade kommit överens om att fr.o.m. 1993 tillämpa den s.k. finansieringsprincipen i relationen mellan staten och kommunsektorn. Denna princip innebar att en ekonomisk omreglering skulle ske mellan staten och kommunsektorn om staten gav denna sektor nya uppgifter, avvecklade tidigare uppgifter eller på annat sätt ändrade befintliga åtaganden. Kommuner, som hamnat utanför det nya utjämningsystemet, skulle inte komma att omfattas av sådana omregleringar. Dessutom tillämpades fortfarande det tidigare bidrags- och skatteutjämningsystemet för landstingens del, vilket bl.a. försvårade skatteväxlingar mellan kommuner och landsting. Finansministern tillsatte därför 1993 en parlamentarisk beredning med uppgift att utarbeta ett reviderat utjämningsystem, som skulle omfatta alla kommuner och landsting och som skulle kunna tillämpas fr.o.m 1996. Beredningen antog namnet *Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn*.

Vid valet 1994 återtog socialdemokraterna regeringsmakten, men det påverkade inte arbetet med det nya utjämningsystemet. I november 1994 framlade beredningen betänkandet *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*. I kompletteringspro-

positionen våren 1995 föreslog regeringen (där Göran Persson nu var finansminister) att ett nytt bidragssystem, som i huvudsak överensstämde med statsbidragsberedningens förslag, skulle börja tillämpas den 1 januari 1996.

Detta system, som fortfarande gäller, är uppbyggt av tre delar, reglerade i varsin lag. Till alla kommuner utgår ett generellt statsbidrag med ett enhetligt belopp per invånare. Motsvarande gäller för landstingen. Regeringen bestämmer storleken på de två beloppen och kan alltså bestämma den totala storleken på de generella statsbidragen. Därigenom kan principen om ett statligt utgiftstak upprätthållas. De generella statsbidragen kompletteras av två system, ett för beräkning av utjämningsbidrag till kommuner och landsting, ett annat för beräkning av utjämningsavgifter för kommuner och landsting. De här två systemen skall ekonomiskt balansera varandra, dvs de skall inte ge upphov till några nettokostnader för staten. Vid behov skall nivåjusteringar göras i systemen så att balans uppnås. Det här kallas för "inomkommunalt finansierad utjämning". I princip skall staten fungera som ett postkontor, där kommuner med hög skattekraft och kommuner med låga strukturkostnader skall betala in avgifter, som sedan skall betalas ut som bidrag till kommuner med låg skattekraft och kommuner med höga strukturkostnader. In- och utbetalningar sker genom justeringar av de kommunalskattemedel som staten tar in genom skattemyndigheten och sedan betalar ut till kommuner och landsting. På det här sättet sker en inkomstutjämning så att alla kommuner respektive landsting får en skattekraft som motsvarar medelskattekraften i riket. För kostnadsutjämning används metoden med teoretiskt beräknade standardkostnader för varje kommun och landsting. Skillnader i dessa kostnader antas svara mot skillnader i behov och struktur inom respektive verksamhet. Standardkostnaderna summeras till en samlad strukturkostnad för varje kommun och landsting. Om strukturkostnaden per invånare understiger riksgenomsnittet, får kommunen respektive landstinget "betala in" mellanskillnaden som avgift (i form av minskade skatteintäkter), i motsatt fall får man ut mellanskillnaden som bidrag.

Systemet medför nya stora omfördelningar inom kommunsektorn. För att mildra effekterna av dessa omfördelningar finns be-

stämmelser om ett gradvist genomslag, fördelat på åtta år. Dessutom finns begränsningsregler om maximal bidragsminskning per invånare under denna period.

Som tidigare nämnts ökade statsskulden kraftigt under åren 1991 och 1992 – det första året under en socialdemokratisk regering, det andra året under en borgerlig. Under de här två åren steg statens utgifter kraftigt, samtidigt som inkomsterna minskade. Under 1993 skedde ett trendbrott. Visserligen fortsatte inkomsterna att minska, men nu minskade även statens utgifter (exklusive statsskuldränta och nettoutlåning) och det i snabbare takt än inkomstminskningen. Regeringen hade satt in stora besparingsåtgärder – och förlorade valet 1994. Den socialdemokratiska regeringen har fortsatt att driva en hård besparingslinje, men dessutom ökat inkomsterna genom höjt skattetryck. Under de fyra åren 1993–96 minskade statens utgifter exklusive statsskuldräntan med ca 27 procent.

Även kommunsektorn har under de senaste fem åren drabbats hårt av den statliga budgetsaneringen. När KEK tillsattes 1990 fördelades kommunernas intäkter med 46 % på kommunalskatt, 28 % på intäkter från verksamheten (bl.a. i form av avgifter), 22 % på specialdestinerade statsbidrag och 4 % på skatteutjämningsbidrag. År 1997 såg fördelningen ut så här: kommunalskatt 64 %, intäkter från verksamheten 24 % och generella statsbidrag 12 %. Eftersom utjämningsbidrag och utjämningsavgifter balanserar varandra inom kommunsektorn, syns de inte i den samlade resultaträkningen för kommunerna (som bl.a. redovisas i statens vårbudget 1998). Statsbidragens andel har under perioden sjunkit från 26 % till 12 % av de totala intäkterna, dvs andelen har mer än halverats. Detta är genomsnittsvärden för samtliga kommuner. Många kommuner har drabbats av ännu mycket större nedskärningar av det tidigare statliga stödet, eftersom de nu dessutom får betala utjämningsavgift. En mycket stor del av kommunerna har därför, trots stora kommunala sparbetning, fått negativa årsresultat. Mellan åren 1995 och 1996 ökade andelen kommuner med ett negativt årsresultat från knappt hälften till tre fjärdedelar.

Som tidigare nämnts går ca två tredjedelar av kommunsektorns samlade utgifter till skola, vård och omsorg. Därför har också dessa tre områden drabbats av stora nedskärningar under de senaste fem

åren. Massmedia har lämnat mängder av rapporter om allt större brister och en allt sämre arbetsmiljö inom dessa områden. Samtidigt har en rad kommuner fått mycket stora problem med kommunala bostadsbolag, som balanserar på konkursens rand.

För att motverka fortsatta försämringar ökade staten 1997 de generella statsbidragen med 4 miljarder kronor och beslutade om en lika stor ökning även 1998. I vårbudgeten 1998 har förslag lagts om ytterligare 4 miljarder för 1998. Syftet är enligt propositionen att värna kvaliteten i skola, vård och omsorg och att minska behovet av att höja kommunalskatterna. Av det nya tillskottet för 1998 föreslås ca 2,2 miljarder gå till kommunerna, ca 1,4 miljarder till landstingen och 400 miljoner till stöd åt "kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet".

I den socialdemokratiska propagandan inför valet 1998 har höjningen av de generella statsbidragen till kommunsektorn av någon bisarr anledning kallats för "perssonpengar". Utrycket är lika irrelevant som om de senaste årens statliga budgetsanering hade kallats för "perssonplundring". Dessutom upprepas oavbrutet tesen att dessa "perssonpengar" skall värna kvaliteten i skola, vård och omsorg. Verkligheten är dock något mindre heroisk. Den föreslagna ökningen med 2,2 miljarder till kommunerna motsvarar endast 0,7 % av kommunernas samlade intäkter 1997 (som då var ca 310 miljarder). Ökningen är alltså långt mindre än de minskningar av statliga bidrag som skett under tidigare år. För många kommuner innebär tillskottet endast att redan planerade neddragningar av verksamheten kan reduceras. I slutet av 1997 redovisade kommunförbundet att cirka hälften av landets kommuner inte skulle komma att klara balanskraven utan fortsatta kostnadsminskningar. Dessutom har staten i dag inga formella möjligheter att styra kommunernas användning av de generella statsbidragen. Att pengarna till stor del kommer att gå till skola, vård och omsorg är dock ganska givet, eftersom detta är de tre största kommunala verksamheterna.

*Vart skall pendeln nu ta vägen?*

Hur har det då gått med 80-talets stolta planer på en mål- och resultatstyrd skola under dessa omvälvande år, då moroten byttes ut mot sparbetningens piska? En uppfattning om detta kan vi få bl.a. med



hjälp av Skolverkets rapporter. Det gäller dock att hålla i minnet att de flesta uppgifterna visar riksgenomsnitt, och att variationerna mellan kommunerna kan vara stora.

Under perioden 1991–97 ökade antalet elever i grundskolan med närmare 100 000, vilket motsvarade ca 11 %. Samtidigt minskade antalet lärare i grundskolan med 7,5 %. Det betyder att lärartätheten minskade påtagligt. Speciellt stor var minskningen av antalet hemspråklärare (- 32 %) och speciallärare (- 34 %). Klasser och grupper blev alltså större och förstärkningsanordningarna minskade i omfattning, men allvarligare är kanske att stödet till elever med särskilda behov minskade kraftigt.

Samtidigt har just behovet av sådant stöd ökat påtagligt under 90-talet. En stor majoritet av kommunerna (80 %) har rapporterat att antalet elever med behov av särskilt stöd har ökat kraftigt under perioden 1991–97. Skolverket gjorde 1997 en tillståndsbeskrivning, som byggde på intervjuer med samtliga kommuners förvaltningschefer med ansvar för skolan och på intervjuer med rektorer i en tredjedel av landets kommuner. Beskrivningen visar att andelen elever i grundskolan, som fått sina behov av särskilt stöd tillgodosedda, minskade med 23 % mellan åren 1995 och 1997. En motsvarande undersökning 1995 visade på en minskning med 19 % mellan åren 1992 och 1995. Elever som behöver särskilt stöd har enligt skollagen, skolförordningarna och läroplanerna en ovillkorlig rätt till sådant stöd, vilket är en viktig del av den likvärdiga utbildningsstandarden. Denna ovillkorliga rätt har alltså inte tillgodosetts av en stor del av kommunerna, vilka allmänt skyller detta på resursbrist.

År 1996 saknade sju procent av lärarna (omräknade till årsarbetskraft) pedagogisk utbildning. Andelen varierade starkt mellan kommunerna – från 0 % till 28 %. Andelen obehöriga lärare kommer med stor sannolikhet att öka kraftigt under kommande år. Elevantalet kommer under flera år framåt att stiga. Samtidigt kommer tillgången på examinerade lärare inte att svara mot ökade pensionsavgångar. Ett ökande antal lärare söker sig bort från yrket eller från barn- och ungdomsskolan, och många kommuner rapporterar stora problem med lärarekryteringen. Det här underminerar ännu ett av fundamenten för den mål- och resultatstyrda skolan.

Under perioden 1990–96 minskade skolsektorns andel av kommunernas totala kostnader med knappt en procent. Samtidigt ökade elevantalet i hela skolsektorn (dvs i samtliga skolformer) med 5,5 procent. Det visar att skolsektorn som helhet har fått en minskad andel per elev av kommunernas resurser sedan statsbidragssystemen började ändras 1991. Den minskning av kommunernas resurser som har skett under 90-talet har alltså räknat per individ i betydande grad drabbat just skolsektorn. Kostnaderna för grundskolan har minskat med tio procent per elev, räknat i fasta priser. Besparingarna har i huvudsak gått ut över undervisningen, där kostnaden per elev har minskat med 19 procent. Däremot har lokalkostnaderna ökat med fyra procent. Detta beror inte på att lokalytan per elev har ökat – den har i stället minskat med 11 procent. Det är i stället kostnaden per kvadratmeter som har ökat kraftigt (+17 %). Den här ökningen beror inte i första hand på stora och dyra nyinvesteringar utan på att kommunernas fastighetsförvaltningar internt har höjt lokalhyrorna för skolorna, vilka måste kompensera detta med minskad verksamhet. Just den övervältring av kommunala kostnader på den tidigare statligt finansierade undervisningen, som kunde befaras när statsbidragssystemet ändrades 1991, har alltså ägt rum. En motsvarande utveckling har skett när det gäller kostnaderna för skolmåltiderna, som har ökat med tio procent.

Det är mycket stora kostnadsskillnader per elev mellan olika kommuner. Kostnaden är dubbelt så hög i den dyraste som i den billigaste kommunen. De högsta kostnaderna finns i glesbygdskommuner och storstadskommuner. Att storstäderna ligger högt beror främst på stor andel invandrarelever, höga lokalkostnader per kvadratmeter samt höga kostnader för läromedel, utrustning och skolbibliotek. Skolverket har i en studie undersökt sambanden mellan ett antal strukturella variabler och kostnaden per elev. Liksom i alla andra liknande undersökningar som har gjorts under de senaste årtiondena visar det sig att de strukturella faktorerna bara kan förklara ungefär hälften av kostnadsvariationen. Det tyder också på att det inomkommunala utjämningsystemet bygger på ganska bräcklig grund. Ingen har hittills kunnat konstruera ett bidragssystem som när det gäller följsamhet till de faktiska behoven kan mäta sig med

de statsbidragssystem för grund- och gymnasieskolan som avskaffades 1991.

För snart tio år sedan infördes bestämmelser i skollagen om att kommunerna var skyldiga att upprätta skolplaner. De var en viktig del av mål- och resultatstyrningen, eftersom de skulle ange de åtgärder kommunen avsåg att vidta för att uppnå de nationella målen. Kommunen skulle kontinuerligt följa upp och utvärdera skolplanen. Av Skolverkets tillståndsbeskrivning 1997 framgår att 94 % av kommunerna detta år hade skolplaner. Skolverkets tillsynskontroller 1995 och 1996 hade dock visat att många av skolplanerna var inaktuella eller till och med formellt ogiltiga. Målen var inte formulerade så att resultaten kunde utvärderas. En nästan genomgående brist var att skolplanerna inte var kopplade till kommunernas skolbudget. Inte någon av de granskade kommunerna uppfyllde de statliga kraven. I 1997 års tillsynskontroll var situationen bättre – nu var det endast 70 % av kommunerna som fick kritik.

Vid 1995 och 1996 års tillsynskontroller framkom att samtliga granskade kommuner utom en saknade en konsekvent mål- och resultatstyrning. Det var inte bara det att skolplanerna var bristfälliga, dessutom var uppföljning och utvärdering utvecklad på central kommunal nivå och egentillsyn saknades nästan helt. Också vid 1997 års tillsynskontroll fick nästan samtliga granskade kommuner motsvarande kritik.

Bristen på egentillsyn innebär att kommunen inte tar reda på vad som händer ute på skolorna, man värderar inte skolornas resultat, man tar inte reda på hur resurserna används och man följer inte upp besparingarnas effekter. Man kan därför inte bedöma om gällande bestämmelser följs. Därmed bryter man mot skollagens 1 kap 12§.

Skolverket genomförde 1997 en stor attitydundersökning där 5000 personer (elever, föräldrar, lärare och allmänhet) fick ge sin syn på skolan. En motsvarande undersökning hade gjorts tre år tidigare. Förtroendet för skolan hade minskat under denna tid. Två tredjedelar mot tidigare hälften ansåg att skolan misslyckades med att ge goda kunskaper och att ge särskilt stöd till de elever som behövde det. Klimatet i skolan hade hårdnat och nästan samtliga lärare ansåg att deras arbetsbörda hade ökat. Var tredje hade allvarligt funderat

på att byta yrke. Var tredje lärare uppgav även att våld, mobbning och rasism hade ökat, och nästan hälften pekade på ökade problem med bristande etik och moral. Det kanske mest uppseendeväckande resultatet var dock den mycket stora misstron mot kommunernas styrning av skolan. Av lärarna ansåg 85 % att kommunerna inte klarade av att ta tillräckligt ansvar för skolverksamheten. Mindre än hälften av föräldrar och allmänhet ansåg att det var bra att fler beslut i skolfrågor fattades av lokala politiker. Men inte heller rektorerna föreföll ha någon större legitimitet i lärarnas ögon. Mindre än hälften av lärarna ansåg att rektor hade stor betydelse som pedagogisk ledare.

De här attityderna stämmer faktiskt ganska bra överens med de fakta som har redovisats här ovan. Men de ger en illavarslande bild av utvecklingen i skolan. Och de stämmer definitivt inte ihop med den bild av det totala kommunala driftansvaret som målades upp i ansvarspropositionen. Den mål- och resultatstyrda skolan tycks fortfarande i betydligt högre grad vara en vision än en realitet. En del av fundamenten för mål- och resultatstyrning har raserats. Andra fungerar inte, eftersom kommunerna inte fullt ut har förmått axla det ansvar som har lagts på dem.

Frågan vart den historiska pendeln nu ska ta vägen måste naturligtvis till stor del förbli obesvarad. Att dagens läge skulle bli bestående är dock mer än osannolikt. Det är alldeles för många problem som pockar på en lösning för att någon skall kunna slå sig till ro med den skola vi har idag. Och det finns tecken som tyder på att en rörelse tillbaka mot en ökad statlig styrning så sakta har påbörjats. Skolminister Ylva Johansson har t.ex. lyckats med konststycket att hösten 1997 återuppfinna den statliga skolinspektion som infördes 1861 och som avskaffades av statsminister Göran Persson för sju år sedan. Nationella kvalitetsgranskningar skall genomföras av statliga utbildningsinspektörer, som skall komplettera och förstärka Skolverkets reguljära verksamhet. Inspektörerna skall kontrollera och redovisa skolans resultat och måluppfyllelse på nationell nivå och ge stöd till kvalitetsutveckling lokalt. Inspektörerna skall arbeta självständigt utifrån direktiv, givna av regeringen. I vårbudgeten 1988 presenteras ett tiopunktsprogram för höjd kvalitet och säkrad likvärdighet i skolan. De nationella målen skall konkretiseras. Skol-



verket skall utarbeta riktlinjer för skolplaner och kvalitetsredovisningar. En nationell inspektionsnämnd inrättas och utbildningsinspektörerna får utökade resurser. Skolverket skall utreda vilka sanktioner som kan användas mot kommuner och skolor som inte uppfyller kvalitetskraven.

Käppen börjar alltså på nytt kika fram. Utökningarna av de generella statsbidragen är förvillande lika ett stimulansbidrag, eftersom de levereras med en förhoppning om speciella insatser från kommunernas sida. Det innebär att även moroten på nytt har kommit till heders. Gamla idéer blir som nya i vår snabbt föränderliga värld, där ingen längre behöver rodna över politiska lappkast. Det som händer i går är både glömt och förlåtet i morgon.

*Berit Askling:*

## Lärarytbildningen och skolans utveckling

Den decentralisering av ansvaret för skolans utveckling till kommunerna och till "de professionella" i skolan som genomfördes för ett par år sedan kan ses som en fjärde generation av strategier för skolutveckling. I denna artikel skall de tre tidigare generationerna av strategier diskuteras. För både lärarytbildningen och skolan föreslås att den högre utbildningen i sin helhet ses som en resurs för utveckling av både skola och lärarytbildning.

### *Ett gammalt strävsamt par*

Genom den svenska utbildningshistorien vandrar lärarytbildningen och skolan som ett gammalt strävsamt par. I hundrafemtio år har de hållit ihop, ömsom i harmoni med varandra, ömsom med markerad distans till varandras görande och låtande. Ibland har den ene av dem lutat sig tungt mot den andra, ibland har det varit den andre som sökt stöd. Ibland har den ena gått före och den andra andfådd sprungit efter. Någon gång har de pratat direkt med varandra, oftast har dock deras gemensamma övervakare skyndat på dem och sagt till dem hur de skulle bete sig och vad de skulle göra och vem av dem som för tillfället skulle lyssna på vem (Askling 1983, 1994, Askling och Holm 1985, Linné 1996, Skog-Östlin 1984).

Så här kan man teckna relationen mellan skola och lärarytbildning i Sverige. Lärarytbildningen och skolan skall vara varandras utmaning och varandras stöd. De skall också vara varandras förebilder och varandras rättesnören. Skolan har setts som en spjutspets mot framtiden och lärarytbildningen har haft en närmast instrumentellt föreskrivande roll gentemot skolan. Lärarytbildningen har förväntas sitta inne med den ideala sanningen om hur det bör vara, ibland har skolans facit i form av den krassa verkligheten varit viktigast att beakta (Kallós och Selander, 1992). Lärarytbildningen bistår skolans vardags erfarenhet och praktikerkunskande med genera-

liserbar kunskap och kompetens. Denna ömsesidiga bundenhet återkommer i alla officiella texter om skolan sedan 1800-talets mitt. Verksamheterna flätas samman genom grundutbildning, fortbildning och skolledarutbildning.

Båda sträcker sig girigt efter de utvecklingsresurser och de forskningsanknytningsmöjligheter som pedagogikdisciplinen och skolforskningen erbjuder.

### *Tidigare strategier för skolutveckling*

Fram till andra världskriget kännetecknades den svenska folkskolan av att mycket av dess förnyelse- och utvecklingskrafter mobiliserades inifrån, dvs från lärarna själva. Lärarna ordnade fortbildning och studieresor. De debatterade och de experimenterade med nya metoder (Richardson, 1976). Man kan med Husén säga att de visade en god professionalism (Husén 1994).

Under 1940-, 50- och 60- talen förändrades samhället snabbt. Skolan måste "hinna med" både kvantitativt och kvalitativt. Skolan fick ej vara en bromsande kraft. Utveckling av nya arbetssätt och undervisningsformer sågs som ett kraftfullt led i styrningen av skolan och behövde därför systematiseras och effektiviseras. Den dittillsvarande strategin för skolutveckling bröts. Initiativen till förnyelse kom nu i stället från myndigheter och forskarsamhälle. Experter från det samhälls- och beteendevetenskapliga forskningsområdena skulle kunna tillföra den kunskap som skolan ansågs behöva. För att stimulera skolutveckling krävdes, med då rådande synsätt, en effektiv apparat för spridning (diffusion) av forskningsrön samt en beredskap hos lärare att förstå och tillämpa forskningsresultat. Speciella försöksskolor föreslogs och en blev även inrättad<sup>1</sup> (Richardson 1997). En andra generation av strategi för skolutveckling introducerades.

Trots tillgång till en effektiv spridningsapparat blev tillämpningen i den konkreta skolverksamheten inte den förväntade. Skulden lades i första hand på lärarna och deras bristande motivation för utvecklingsarbete. Under denna tid var lärarna lågt värderade som utvecklingspotential för skolan. Lärarna sågs närmast som motståndare till förändringar.

Av lärarutbildningen krävdes en anpassning till utbyggnaden och utvecklingen av skolan. Lärarutbildningens dimensionering skulle svara mot skolans numerära behov av lärare och behov av allsidigt rekryterad och sammansatt lärarkår. Lärarutbildningen skulle också ge utbildningar som svarade mot skolans nya indelning i funktions- och specialiseringsområden. Dessutom skulle blivande lärare få ett utbildning som skulle göra dem rustade att driva på skolans utveckling i önskvärd riktning.

Fram till lärarhögskolereformen 1968 fanns en viss frihet för seminarierna att modifiera timplaner utifrån lokala initiativ och beslut. Det fanns dock en irritation över att seminarierna släpade efter folkskolans utveckling och att förändringar som infördes i folkskollärarutbildningen först efter reglering från centralt håll. Redan för 1946 års skolkommision var därför en reformering av lärarutbildningen en viktig förutsättning för att kommissionens förslag till förändring av hela det obligatoriska skolväsendet skulle kunna realiseras. Det gällde inte bara att få lärarutbildningen att komma i takt med skolutvecklingen utan att få den att ligga före skolans utveckling (SOU 1948:27, SOU 1952:33)

Det tycks även inom seminarierna ha funnits en insikt om att de inte var tillräckligt lyhörda för förändringar som varit i antågande. En artikel i Rostads elevförbunds årsskrift 1946, författad av en av seminariets lektorer med anledning av engelskundervisningens införande i seminarierna, vittnar om en sådan självinsikt.

Att jämföra med varandra folkskolans och seminariernas utvecklingsgång är ett ganska givande företag. Det är inte utan vidare klart att seminarierna går i täten för att nu lägga orden varsamt (Rostads Elevförbunds Årsskrifter 1946, s 67).

Längre fram i artikeln ger seminarieliktorn ett exempel på varför det finns fog för kritiken mot seminariernas bristande lyhörddhet inför förändringskrav:

Vare sig det nu är seminariernas sak att följa tätt efter i fjäten och leverera de lärare som folkskolan anser sig behöva, eller att genom arten av sin utbildning själva ge impulser åt folkskolans utvecklingsgång, en sak är viss. När det gäller engelskan har seminarierna, trots sin "nya" stadga och undervisningsplan av 1937, blivit direkt överrumplade och står där utan att motsvara de krav, som utvecklingen på skolans område med full rätt ställer. De bör komma snart, om inte en nödvändig del



av seminariernas verksamhet skall helt övertagas av de privata sommarkurser, som de senaste åren levt högt på seminaristernas brist på förutseende och folkskolans initiativkraft (op. cit. s 67).

(Om man byter ut ordet engelska mot IT, så känns resonemanget mycket dagsaktuellt och illustrerar att förväntningarna på föregångarfunktionen uttrycks minst lika explicit i dag som för 50 år sedan.)

Men att vara i samklang med samhällsutvecklingen har varit svårt. Bara en så pass "enkel" uppgift som att anpassa lärarutbildningens dimensionering efter skolans behov av lärare har visat sig vara ett nära nog olösligt problem. Antalet födda barn varierar. Behovet av lärare vid en viss tidpunkt påverkas av många faktorer, t ex skattelagstiftning, regler för föräldraledighet.

Dramatiska förändringar i födelsetalen under 1970-talet ledde med viss tidsförskjutning till lika dramatiska förändringar i elevantal, lärar- och lokalbehov. Preventivmedlet tog utbildningsplanerna med överraskning (Husén 1994, sid 35).

Under 1970-talet kom en reaktion mot den rationella och teknokratiska modellen för skolutveckling. En rad åtgärder för att främja en utveckling av skolans inre arbete föreslogs och vad som kan kallas för den tredje generationen av utvecklingsstrategier introducerades. Genom SIA-reformen (SOU 1974:53, Proposition 1975/76:39) markerades – som utredningens titel också anger – betydelsen av att skolans inre arbete utvecklas inifrån och att detta arbete verkligen startar inne i skolan. Lärargrupper, snarare än enskilda lärare, skulle bedriva utvecklingsarbete, som antingen kunde ha formen av kontinuerlig verksamhetsutveckling eller mer avgränsade projekt. Genom betoningen av arbetslagens egna arbetsinsatser i det lokala utvecklingsarbetet kom den direkta kopplingen till forskningen att bli svagare, något som just då dock knappast uppfattades som speciellt problematiskt.

Även skolforskningen blev föremål för översyn. Skolforskningskommittén (SOU 1980:2) ifrågasatte den linjära relationen mellan forskning, utvecklingsarbete, resultat spridning och tillämpning (den s.k. FoU-modellen) och instämde därmed i kritiken mot att forskningsresultat kan spridas uppifrån. Forskningsresultaten, menade kommittén, hade utnyttjats av politiker och administratörer på riksnivå, men hade däremot uppfattats ha föga anknytning till och rele-

vans för lärarna och den dagliga undervisningen. Kommittén förordade i stället att mottagarna, dvs i första hand lärarna, engagerades direkt i utvecklingsarbetet. Den kunskap, som enligt kommittén framstod som mest nyttig var den som gav upphov till analyser, begreppsutveckling och nya tankemodeller bland dem som stod mitt i verksamheten. Forskningsresultat borde därför utnyttjas för att stimulera till lärarnas eget kunskapssökande och egna analyser, ej för att direkt tillämpas.

Kommittén pläderade för ett lokalt utvecklingsarbete på gräsrotsnivå som skulle kunna göra lärarna (användarna) delaktiga i kunskapsutvecklingsprocessen. Länskolnämnderna fick en mer utvecklings- än tillsynsinriktad roll och olika typer av lokalt pedagogiskt utvecklingsarbete initierades och stöddes. Centralt i denna strategi för skolutveckling var strävan att få utvecklingsarbetet förankrat i skolornas reguljära verksamhet och betraktat som ett naturligt led i den decentralisering som påbörjats genom en ökad frihet för den enskilda skolan att utforma sitt eget inre arbete. Den tidigare tilltron till forskningsresultatens<sup>2</sup> egen spridningskraft blev nu ersatt av en uppslutning kring tanken att fortbildningsverksamheterna skulle fungera som förmedlare av forskningserfarenheter i lärarnas egna sammanhang (Carlgren, 1986, 1996a, 1996b, Lindblad, 1994, Wallin, 1980).

I hela skolreformsarbetet sedan mitten av 1950-talet har alltså "utveckling" varit ett honnörsord och närmast haft karaktär av målterm, dvs angett att utvecklingsprocesser i sig själva har setts som eftersträvansvärda att få till stånd. Enligt Carlgren (1986) fick mycket av utvecklingsarbetet under 1970- och 80-talen karaktär av processinriktad förbättring av den rådande praktiken i den egna skolan. Utvecklingsarbetet utnyttjades enligt Carlgren inte för att ifrågasätta den etablerade praktiken och för att pröva alternativa praktiker. Det lokala utvecklingsarbetet blev lokalt även i den mening att det oftast både initierades, genomfördes och avrapporterades i den egna skolan eller skolområdet. Dessutom blev utvecklingsarbetet ganska slutet till sin karaktär. Lärare i olika skolor samarbetade knappast och någon större spridning av idéer och erfarenheter mellan olika skolor kom inte heller till stånd (Lindblad, 1994).

### De professionellas ansvar för skolans utveckling

På 1980- och 90-talen tonas skolans spjutspetsfunktion ner. Skolan måste själv mobilisera sina egna resurser för att möta de problem som uppstår i skolan, som en återspeglning av samhällsutveckling. I flera steg har sedan 1970-talet en betydande del av ansvaret för skolans verksamhet och utveckling förts över från staten till kommunerna, till rektorsområdena, till skolenheterna och till de professionella i skolan.

Som en följd av avregleringen har lärarnas ansvar för de skolgemensamma frågorna ökat. Varje skola och varje lärare förväntas ta ett större generellt läroplans- och utvecklingsansvar för sin skola. I detta gemensamma ansvar för skolan ingår även ansvar för att tolka och reagera på utvärderingar. De nya läroplanerna och de nationella utvärderingarna, liksom de nya föreskrifterna om betygssättning, ställer krav på mer sofistikerat ämnesdidaktiskt utvecklingsarbete (se t.ex. Skolverket, 1996).

Den förändrade styrningen ger lärarna både större frihet och större ansvar, vilket förutsätter en i vissa avseenden vidgad och i andra avseenden fördjupad professionalitet (Utbildningsdepartementet, 1996, sid 15).

Professionalismen blir ett nytt styrinstrument. Med utnyttjande av den distinktion som Lindensjö och Lundgren (1986) gjort mellan formuleringsarena (där policy och mål formuleras) och realiseringsarena (där verksamheten genomförs) kan sägas att decentraliseringen inom skolväsendet tillskapat fler mer eller mindre officiella formuleringsarenor och att avståndet mellan dessa formuleringsarenor och realiseringsarenorna minskat. Appellen till de professionella att ta ett ökat ansvar för skolans styrning och utveckling innefattar en uppmaning till lärare att spela en mer aktiv roll än hittills på de olika formuleringsarenor som nu erbjuds och att inte enbart agera på den realiseringsarena som det egna klassrummet erbjuder.

Hänvisningarna till de professionella och deras vidgade ansvar markerar att decentraliseringen kräver en mobilisering av ny kunskap och vidgad kompetens. Decentraliseringen bär, med ett sådant synsätt, på möjligheter till ökat inflytande för dem som är verksamma i skolan, en "empowering" av skolans personal. Läraryrkets olika komponenter och de delvis nya kompetenser som krävs kan schematiskt åskådliggöras på följande sätt.

### Lärarinsatser avseende:

	Eleven/klassen/ undervisningen	Skolans policy/ läroplansarbete/ utvärdering
Lärar- arbetet utfört:	Individuellt I	II
	Kollektivt III	IV

Figur 1. Olika läraruppgifter och -kompetensområden.

De allra flesta av skolans lärare och skolledare har själva fått en introduktion till läraryrket i en lärarutbildning som förberedde för typ I-arbete. Reformarbetet i skolan var då också präglad av typ I. Tunga argument som gav "legitimering" för typ I hämtades från både svensk och internationell forskning på 1950- och 60-talen. Inriktningen av skolans hela elevvårdande verksamhet byggde också på typ I.

SIA-skolan innebar en förskjutning mot typ II och III. Det var fortfarande de individuella elevproblemen som stod i fokus, men nu sattes en tilltro till lärarlagens betydelse för att lösa dem. Den professionella kompetens som numera efterfrågas genom den förändrade ansvarsfördelningen i skolan syftar till typ IV som ett starkt komplement till de tre övriga typerna.

Lärarnas professionalism har alltså samtidigt ökat i flera avseenden och förutsätter kompetens som ligger utanför den undervisnings- och klassrumsorienterade lärarkompetens som merparten av lärarna mött under sin utbildningstid. Lärare måste nu kunna röra sig inom alla fyra kompetensområdena med självständighet, eget omdöme, flexibilitet och utifrån kritisk analys. Detta kräver översättningar mellan specifika och generella, mellan praktiska och teoretiska, mellan pragmatiska och ideologiska aspekter av lärares kunskaps- och erfarenhetsområden.

Det är dock inte bara från lärarna det förväntas en vidgad och fördjupad professionalism. Även skolledarna har fått sin yrkesroll



kraftigt förändrad. Skolledarna har genom den nya fördelningen av ansvar ställts inför ökade krav och förväntningar på pedagogiskt ledarskap från både statsmakterna och från lärarna. Skolorna är inlemmade i sina respektive kommunala organisationer under sina kommunala politiska ledningar men är där utlämnade på ett helt annat sätt än tidigare i fullgörandet av det statliga uppdraget. Skolledarna är både ansvariga för det statliga rikspolitiska uppdraget att realisera den av riksdag och regering föreskrivna skolpolitiken och att svara mot kommunala huvudmännens krav och förväntningar på administrativ verksamhetsledning. Medan staten i första hand kräver ett ideologiskt-pedagogiskt ledarskap, kräver kommunen nu ett tydligt ekonomiskt driftsansvar.

Skolledarna har hamnat i kläm mellan två olika typer av krav på professionalism när kommunerna blivit nya aktörer på en scen där de tidigare varit mer passiva. Den förväntade professionalismen hos skolledarna ser alltså olika ut sett ur statens respektive kommunens synvinkel. En skolledare kan därför i dag betraktas som en typisk mellanchef och detta i två skilda avseenden: administrativt avseende står skolledarna mellan kommunerna, i vilka stora förändringar genomförts och lärarna, som inom loppet av några få år ställts inför nya läroplaner, nytt betygssystem, nytt arbetstidsavtal etc. I ideologiskt-pedagogiskt avseende befinner skolledarna sig mellan staten, med helt förändrad myndighets struktur, och lärarna (se bl.a. Johansson och Kallós, 1994, Nyttell, 1994, Zetterholm-Ankarstrand, 1996).

Decentralization in countries with a long tradition of central governing of education demands that school leaders do something contrary to tradition (Lundgren och Mattsson, 1996, sid 146).

Med hänvisning till typologin i figur 1 kan sägas, att medan skolledarnas ansvar förskjutits mot allt större krav på ansvar för resultatenheter, har lärarnas ansvar förskjutits mot ett mer övergripande läroplanskonstruktionsansvar.

### *Lärarytbildningen som styrinstrument för skolan*

Professionalismen hos skolledare och lärare skall skapa garantier för att skolans mål får en enhanda uttolkning och för att skolan, trots kommunala olikheter, fungerar på ett likvärdigt sätt. Genom

den s k ansvarspropositionen tilldelades lärarytbildningen en viktig uppgift som ett indirekt verkande styrinstrument<sup>3</sup>.

Den grundläggande lärarytbildningen skall ge de blivande lärarna en gemensam grund att stå på och ge dem en utbildning som de behöver för att fullgöra sina undervisningsuppgifter. Utbildningen skall lägga grunden för deras professionalism (Regeringens proposition 1990/91:18 om ansvaret för skolan, sid 21).

Lärarytbildningen förväntas fungera som en kraftfull resurs för att utveckla lärarnas professionalism, svara mot skolans behov av utvecklingsstöd och mot skolans behov av forskningsanknytning. I denna, den fjärde generationen av strategier för skolutveckling, förväntas lärarna själva ha kompetens att ta ett ansvar för skolans utveckling. Lärarytbildningen skall ge dem en gemensam referensram för att skolan skall vara likvärdig trots kommunala olikheter. Frågan är då på vilket sätt lärarytbildningen skall ge denna referensram.

Såväl inlemmandet i högskoleorganisationen 1977 som den nya grundskollärarytbildningen 1988 gav förutsättningar för en kraftfull förstärkning av lärarytbildningens forskningsanknytning. Så har dock knappast blivit fallet. I stället kom den mycket svaga forskningsöverbyggnaden att synliggöras.

Flera utvärderingar av lärarytbildningen ger en bild av lärarytbildningen som präglad av en krånglig inre organisation, svag forskningsanknytning, ineffektiv verksamhet samt i flera avseenden varande efter skolan i utveckling, ej före. (Askling m fl 1991, Högskoleverket 1996, UHÄ 1992). De senaste strukturella och organisatoriska reformerna (högskolereformen 1977, grundskollärarytlinjen som startade 1988) har inte haft så stor positiv verkan på lärarytbildningen i dessa avseenden som förväntats. En förklaring kan vara att praktikkdelen av lärarytbildningen erbjuder ett i det närmaste omöjligt schematekniskt problem. Principerna om integration och varvning mellan teori- och praktikinslag låser uppläggnings av hela utbildningen. En annan förklaring kan vara att lärarytbildningens forskningsanknytning huvudsakligen ses i relation till de resurser som finns för pedagogisk forskning (Askling och Almén 1995, Little 1993, Kallós 1993). Forskningsanknytningen har därför

blivit formaliserad på ett sätt som organisatoriskt distanserar lärarutbildningen från de filosofiska fakulteterna (Ahlström, 1992).

Den ämne-teoretiska delen av utbildningen är relativt distanserad från lärarutbildningens pedagogisk/metodiska delar. Dessutom tycks inom universiteten de flesta fakultets- och utbildningsnämnds-konstruktioner utgå från att det endast är pedagogikforskning som är tillgänglig för lärarutbildningen som forskningsresurs. Inte minst gäller detta forskning som sätter skolans ämnen och bakomliggande kunskapsstrukturer i centrum. En sådan ämnes- eller fackdidaktisk forskning kan endast delvis bedrivas inom ämnet pedagogik (Englund 1994). Det krävs en betydande ämne-teoretisk kunskap hos en forskare för att kunna hantera relationen mellan skolämne och universitetsdiscipliner. Denna relation är, med Kallós ord, ett av lärarutbildningens mer komplicerade och emotionellt belastade problem (Kallós 1993).

Sven Erlander uppmärksammade för ett par år sedan den mycket ojämna fördelningen av resurser för forskningsöverbyggnad mellan lärarutbildning och tekniska grundutbildningar och jämförde antalet professorer i pedagogik med antalet professorer inom teknisk fakultet (Erlander 1992). Jämförelsen illustrerar med all tydlighet den mycket ojämna fördelningen av forskningsresurser (illustrerad genom antalet professorer) mellan olika yrkesutbildningsområden inom högskolan och underströk frågan om pedagogiken ensam kan bära upp ansvaret för forskningsöverbyggnaden för hela lärarutbildningen och därmed också – indirekt – för hela skolväsendet.

#### *Att forskningsanknyta skolan*

I den lokala skolorganisationen tycks skolorna ha blivit lämnade åt sig själva att utvecklas och att identifiera sina egna utvecklingssträvanden och sina egna behov av impulser för kompetensutveckling samt dessutom att själva skapa dessa impulser, dvs att i någon mening "lyfta sig själva i håret". Dessutom krävs att de individriktade kompetenshöjande insatserna som syftar till att stärka professionalismerna kan bringas att samverka till en gemensam utvecklande ansats för skolan. Mycket tyder på att skolväsendet är dåligt rustat för att inom sig själv definiera och utveckla den kompetens som krävs för att hantera såväl handlingsfriheten som de yttre begräns-

ningarna (Jacobsson och Sahlin-Andersson, 1995, Lindström och Hudson, 1995).

I detta läge kan skola och lärare behöva tillföras resurser *utifrån* för utveckling av både individer och verksamheter. Både skolorna och lärarna kan behöva ett slags "critical friends" (Day, 1990, 1991) som kan verka genom att på något sätt bryta mot vardagens invanda arbete och arbetsförhållanden utan att samtidigt mer eller mindre explicit spela på den känsla av otillräcklighet som många skolreformer hittills tycks ha gett upphov till.

Det är angeläget med en fördjupad kontakt mellan skolan och olika forskningsområden inom högskolan. Om framtidens lärarroll är "den reflekterande praktikerns" ökar lärarens behov av att se på sin praktik med olika teoretiska glasögon. (Utbildningsdepartementet 1996, sid 54).

Vid Linköpings universitet genomfördes för ett par år sedan ett omfattande utvecklingsprojekt med syfte att pröva former för samverkan mellan universitetet och lärarutbildningen, det s k Miljonprojektet (Askling m fl 1997, Day 1995). En lärdom från projektet är att om universitetet skall kunna samverka med skolans personal på lika villkor, så behövs en tydlig och stabil organisatorisk inramning för denna samverkan. Universitetens ledningsstruktur och inre organisation befrämjar dock knappast varaktigt samarbete och erfarenhetsutbyte, varken inom universitetet eller med organisationer utanför universitetet. De tidsbegränsade ledningsuppdragen och de många omorganisationerna av beslutsstrukturen skapar knappast garantier för kontinuitet i ansvarstagande för beslutade insatser och åtaganden. För egen forskningsverksamhet är universitetets forskare numera beroende av finansiering via forskningsanslag m m och därmed också beroende av de villkor som gäller för extern forskningsfinansiering. För den enskilde forskaren innebär detta att det disponibla arbetsutrymmet för mer tillfälliga åtaganden är svårt att förutsäga och planera.

Avregleringen inom skolans område, med dess referenser till de professionellas ansvar för skolans arbete, kan alltså ses som den senaste i raden (den fjärde) av strategier som syftar till att främja skolans utveckling i riktning mot uppställda mål. Återigen ligger ansvaret för skolutveckling hos de professionella i skolan.



Läroartbildningen är nu sedan 20 år tillbaka en integrerad del i den högre utbildningen. Kanske är det dags för läroartbildningen och skolan att frigöra sig något från varandra och att i stället, båda två, söka närma sig universitetets gemensamma forskningspotential. Nu borde det vara dags för den högre utbildningen med sina resurser i form av olika discipliner och kunskapsområden att fungera som en forskningsöverbyggnad inte bara för läroartbildning utan även för skolan.

## Noter

1. Statens försöksskola i Linköping tillkom vid denna tid.
2. När uttrycket forskning användes i dessa sammanhang, så var det, underförstått, i första hand den pedagogiska forskningen som avsågs.
3. Läroartbildningen ingår dock i den kraftigt avreglerade högskoleorganisationen.

## Referenser

- Ahlström, K-G. (1992): *Forskningsanknuten läroartbildning*. Skolverket: Fördjupad anslagsframställning. Forskning 1993/94–1994/95. Bilaga 4. Stockholm: Skolverket.
- Almén, E. (1996): Didaktik som gemensam uppgift att utveckla högskolans hela utbildning. Utbildningsdepartementet (1996): *Läroartbildning i förändring*. Ds 1996:16, bilaga 2c, Stockholm.
- Askling, B (1983): *Utbildningsplanering i en läroartbildning. En studie av läroplansarbete i den decentraliserade högskolan*. Lund: Liber förlag, Gleerup.
- Askling, B. (1984): *Om hinder för förändring. Några funderingar kring möjligheterna att använda Bourdieus fältteori för förståelse av traditionens styrka i en läroartbildning*. Arbetsmaterial. Högskolan i Kalmar och Umeå universitet.
- Askling, B och Holm, R (1985): *Undervisningen på Rostad. Om folkskol-läroartinneutbildningen i Kalmar under åren 1925–1929*. Rostadprojektet arbetsrapport nr 3. Högskolan i Kalmar och Universitetet i Umeå.
- Askling, B; Ahlstrand, E och Colnerud, G (1991): *En likvärdig läroartutbildning*. UHÄ-rapport 1991:8. Stockholm: Universitets- och högskole-ämbetet.

Askling, B. och Almén, E. (1995): *The Reflective Turn in Teacher Education. Possibilities and limitations of an implementation in teacher education and for forming "reflective practitioners"*. Paper presented at the AERA Annual meeting, San Francisco, April 1995.

Askling, B m fl (1997): *Strategier för skolutveckling. Samverkan mellan skola och universitet*. Slutrapport från Miljon-projektet. Linköpings universitet Läroartbildningen. Skapande vetande.

Carlgren, I. (1986): *Lokalt utvecklingsarbete*. Göteborg Studies in Educational Sciences. Göteborgs Universitet.

Carlgren, I. (1996a): *Läroartbildningen som yrkesutbildning*. I Utbildningsdepartementet (1996): *Läroartbildning i förändring*. Ds 1996:16, bilaga 1. Stockholm,

Carlgren, I. (1996b): *Skolans utveckling och forskningen*. I Utbildningsdepartementet (1996): *Läroartbildning i förändring*. Ds 1996:16, bilaga 2b, Stockholm.

Day, C. (1990): *The Development of Teachers' Personal Practical Knowledge through School Based Curriculum Development Projects*. Day, C, Pope, M och Denicolo, P (1990): *Insight into Teachers' Thinking and Practice*. London: Falmer Press.

Day, C. (1991): *Only Connect .... Relationships between Higher Education and Schools*. Letiche, H, van der Wolf, J. C. och Plooi, F. X. (1991): *The Practitioner's Power of Choice in Staff-development and In-service Training*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.

Day, C. (1995): *A Review of the Million Project*. University of Linköping, intern rapport.

Englund, T (1994): *Professionella lärare?* I Lärarförbundet (1994): *Läroart-professionalism – om professionella lärare*. Stockholm: Lärarförbundet.

Erlander, S (1992): *Den nya folkskolan och naturvetenskapen*. Industriförbundet: *Folkskolan och vetenskapen*. Industriförbundets förlag.

Husen, T (1994): *Skola och universitet inför 2000-talet. En utbildningsforskares perspektiv*. Stockholm: Atlantis.

Högskoleverket (1996): *Grundskolläroartutbildningen 1995. En utvärdering*. Högskoleverket, Rapport 1996:1R. Stockholm.

Jacobsson, B. och Sahlin-Andersson, K. (1995): *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius och Santérus förlag.

Johansson, och Kallós, D. (1994): *Om rektorsrollen vid målstyrning av skolan*. Hård af Segerstad, A (1994): (red): *Skola med styrfart. En antologi om styrning och ledning av skolans verksamhet*. Uppsala: Rektorsutbildningen, Mellansvenska regionen.

Kallós, D. (1993): Lärarutbildning som universitetsutbildning. *Utbildning och demokrati. Tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*. Årgång 2, Nr 2, sid 5–28.

Kallós, D. och Selander, S. (1992): Teacher Education and Teachers' Work in Sweden: Reform Strategies and Professional Reorientation. I Popkewitz, T (1992): *Changing Patterns of Power: Social Regulation and Teacher Education Reform*. New York: State University of New York Press. sid 211–262.

Lindblad, S. (1994): *Lärarna - samhället och skolans utveckling*. Stockholm: HLS Förlag.

Lindensjö, B. och Lundgren, U.P. (1986): *Politisk styrning och utbildningsreformer*. Stockholm: Liber.

Lindström, A. och Hudson, C. (1995): *Skola i förändring. Decentralisering och lokal variation*. Stockholm: Nerenius och Santérus förlag.

Linné, A (1996): *Moralen, barnet eller vetenskapen?* En studie av tradition och förändring i lärarutbildningen. Stockholm: HLS förlag.

Little, J. (1993): Teachers' Professional Development in a Climate of Educational Reform. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Vol 15, Nr 2, sid 129–152.

Lundgren, U. och Mattsson, K. (1996): Decentralization by or for School Improvement. Boyd, W; Chapnan, J, Lander, R (eds) (1996): *Reconstruction of Education*. London: Cassell.

Nytell, U. (1994): Skarpt läge för svenska skolledare. *Praxis*, Nr 3–4, 1994.

Regeringens proposition 1975/76:39 om skolans inre arbete. Stockholm.

Regeringens proposition 1990/91:18 om ansvaret för skolan. Stockholm.

Richardson, G. (1976): Att reformera skolan – ett historiskt perspektiv och några aktuella funderingar. *Forskning om utbildning*. 1976, Vol. 3, Nr 2, sid 6–19.

Richardson, G (red) (1997): Spjutspets mot framtiden? Skolministrar, riksdagsmän och SÖ-chefer om skola och skolpolitik. *Årsböcker i svensk undervisningshistoria*, volym 185.

Rostads Elevförbunds Årsskrifter (1946).

Skog-Östlin, K (1984): *Pedagogisk kontroll och auktoritet: En studie av den statliga lärarutbildningens uppgifter enligt offentliga dokument kring folkskollärarutbildningen, läroverkslärarutbildningen och lärarhögskolan*. Lund: Liber Förlag. Gleerup.

Skolverket (1996): *Grundskola för bildning – kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier*. Stockholm: Skolverket.

SOU 1948: 27. 1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling. Stockholm.

SOU 1952:33. *Den första lärarhögskolan*. Stockholm.

SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö*. Betänkande av Utredningen om Skolans inre arbete – SIA. Stockholm.

SOU 1978:86. *Lärare för skola i utveckling*. Stockholm.

SOU 1980:2. *Skolforskning och skolutveckling*. Betänkande av skolforskningskommittén. Stockholm.

Universitets- och Högskoleämbetet (1992): *En grund att bygga på. Utvärdering av utbildningen av lärare för grundskolan*. Utgrund: Slutrapport. UHA rapport 1992: 21. Stockholm

Utbildningsdepartementet (1996): *Lärarutbildning i förändring*. Ds 1996:16, Stockholm.

Wallin, E (1980): *SIA-reformens förutsättningar. Forskningsresultat inom centrala områden av en reform*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.

Zetterholm-Ankarstrand, I. (1996): Rektor – nyckelperson utan nyckel?, Stockholm: Förlagshuset Gothia.



*Nils Slunga:*

## Inspektion och examenskontroll som statliga styrinstrument

Det svenska skolväsendet har i god harmoni med svensk statsförvaltning alltid varit ett verksamhetsområde, som organiserats och styrts av såväl centrala som regionala myndigheter. För att utöva tillsyn och kontroll av verksamhet, verkställighet och måluppfyllelse inom skolväsendet har staten alltid utsett särskilda myndigheter eller förordnat därtill kunniga tjänstemän. Inspektörer har utfört inspektion och examenskontroll på skolans och utbildningens område och därmed fullgjort ett statligt styrande uppdrag.

### *Folkupplysning med kyrklig styrning*

Den kristna kyrkan har alltid strävat efter att ge folket ett visst mått av kunskaper. Under medeltiden skedde inlärningen genom memorering av främst Fader vår, Trosbekännelsen och Budorden. Med reformationen skärptes kraven på utantillkunskaper och Luthers lilla katekes med förklaringar användes som lärobok. Den kyrkliga folkundervisningen inriktade sig främst på större krav på allmän läskunnighet och mer av förmåga till innanläsning.

Det var domkapitlet och det lokala prästerskapet, som gav allmogen de första grunderna i kristendom. Detta var också det egentliga målet. Läskunnigheten följde med som ett naturligt medel att nå detta huvudsyfte. Andra mål som skrivning, räkning och allmän folkbildning intog länge en sekundär plats. Själva läsinlärningen hos barn och tjänstefolk hade kyrkolagen i första hand ålagt husfadern på varje gård.

Med 1686 års kyrkolag reglerades och stärktes kyrkans roll för undervisning och fostran av folket. Prästerna ålades att svara för undervisningen genom att lära ungdomen "läsa i bok" och tillägna sig kristendomens huvudstycken. De skulle "se med egna ögon, vad Gud i sitt heliga ord bjuder och befäller". På söndagarna höll prästerna

katekesförhör med allmogen rotevis och senare genom att besöka byarna och anställa s k husförhör, vilket blev allmänt gällande genom kungligt plakat av den 12 januari 1726. Därvid ställdes krav på kunskap i katekesen som villkor för tillträde till nattvarden och därmed till rätten att ingå äktenskap. Resultaten av husförhören registrerades nogsamt i husförhörslängderna. Med kyrkolagens påbud att inrätta sockenskolor gick det dock trögt.

Husförhören var inte endast sammankomster för undervisning, förhör och kontroll. De blev också lämpliga tillfällen för prästerna att med allmogen dryfta aktuella angelägenheter i bygden. Dessutom kom de att bli en form av mantalsskrivning av befolkningen i socknarna genom de noggrant förda husförhörslängderna. Deltagandet i husförhören liksom i katekesförhören i kyrkan var en ovillkorlig plikt. Försummelse medförde bestraffning i form av böter eller annat straff som t ex stockstraff. Försummelseerna beivrades av de s k sexmännen, som var församlingens förtroendemän och fungerade som kyrkans ordningsmän. De förde bl a anteckningar om frånvaro från gudstjänsterna, de indrev bötesbeloppen, kontrollerade att kyrkotiondet erlades och vakade helt allmänt över kyrkotukten. Här finner vi sålunda en tidig "examenskontroll" som styrinstrument.

Det var auktoritetssamhället med sin tidigt utvecklade svenska byråkrati, som under 1600- och 1700-talen satte sin prägel på den kyrkliga undervisningen. Det var en tid med sträng katekesläsning, mekanisk utantillläsning och med husförhöret som kyrkans främsta kontrollinstrument. Sålunda var det i kyrkans hägn som det svenska folket fick sin första läsundervisning och därmed kunde man börja tala om en begynnande folkbildning.

Här finner man redan en väl utbyggd styrande funktion. Den ytttrade sig såväl i tillsyn och kontroll som i begynnande examenskrav. Betygsskalan upptog färdigheterna *Läskunnighet, Utantillkunskaper och Begrepp och förstånd*. Graderingen av färdigheten tillkom alltid prästen i dennes funktion som allenarådande "examinator" och om-dömet registrerades noggrant i "betygskatalogen" husförhörslängden.

### *Lärdomsskolan blir läroverk och gymnasium*

Lärdomsskolan hade sitt medeltida ursprung i klosterscholor och katedralskolor, i stadsskolor och de latinlösa skriv- och räknesholor,

som blev embryot till de reala ämnenas intåg i undervisningen. Med reformationen följde Gustav Vasas skolpolitik, vars främsta syfte var att utbilda ämbetsmän och officerare för den nya nationalstaten.

Med 1649 års skolordning, som den tyske pedagogen Amos Comenius' idéer hade bidragit till att utforma, ville man uppnå ett enhetligt statligt skolsystem. Tre olika utbildningsanstalter sanktionerades, nämligen trivialskolor, gymnasier och akademier. Biskopen Johannes Rudbeckius hade redan 1623 omvandlat Västerås katedralskola till ett gymnasium. Det var ett utpräglat latinläroverk, vilket i mer än två hundra år kom att stå mönsterbildande i landet. Realläroverket kom till stånd först i mitten på 1800-talet.

Det enhetliga läroverket kom sålunda till stånd genom kungligt cirkulär den 6 juli 1849, då lärdomsskolan och apologistskolan förenades. Genom 1856 och 1859 års läroverksstadgor utkristalliserades latinlinjen med klassisk bildning som mål och reallinjen med naturvetenskaplig inriktning av studierna. Formellt kom begreppet realinje först med 1878 års läroverksstadga. Med denna stadga indelades läroverken i högre och lägre allmänna läroverk. Tidigare kallades de elementarläroverk.

Under 1800-talet pågick den långvariga och hetsiga läroverksdebatten om latinherraväldet. Genom att minska i timplanen för latinet eller helt upphöra med latinstudierna ville man bereda plats för moderna språk och naturvetenskapliga ämnen. På detta sätt önskade man införa en "mellanskola" eller realskola. Den latinfria realskolan infördes genom 1905 års läroverksstadga. Den skulle vara skild från gymnasiet och försågs med rätt att avlägga realexamen. Genom skolreformen 1927 utformades den fem- och fyraåriga realskolan. Den dubbla anknytningen innebar, att övergången från folkskolan kunde ske från fyra- respektive sexårig folkskola.

#### *Läroverken under kyrklig och begynnande statlig tillsyn*

Redan under Gustav Vasas tid väcktes frågan att få till stånd en samlad överstyrelse för kyrkan och skolan i Sverige. Man talade om ett "Consistorium generale", en fråga som i olika gestaltningar ständigt kom att diskuteras men som aldrig fick någon klar lösning. För kyrkans del kom riksdagens prästestånd att fungera judiciellt som ett

rikskonsistorium, ett "Consistorium regni". Skolan kom allt framgent att förbli under kyrkans ledning.

Uppsikten över gymnasierna och läroverken tillkom sedan 1600-talet domkapitlet med biskopen som ordförande. Enligt kyrkolagen 1686 kom domkapitlet året därpå 1687 att bestå av biskopen, domprosten och stiftsläroverkets lektorer. Domkapitlet kallades vanligen konsistorium i sin läroverksstyrande roll. Biskopen bar i sin funktion som högste ansvarige för läroverken titeln eforus, en titel som härörde från skolordningen 1724. Eforus' tillsyn avsåg huvudsakligen stiftsstadens gymnasier, ofta kallade katedralskolor. För läroverken utanför stiftsstadens förordnade eforus särskilda inspektorer. Konsistoriets främsta uppgifter utöver den allmänna tillsynen var lärartillsättningen, som även innefattade undervisningsprov för läraraspiranterna, och ansvar för en del av den ekonomiska förvaltningen. Till eforus' tillsyn hörde även att bevilja tjänstledigheter för lärare, förordna lärarvikarier, lämna förslag till rektorstjänst och framför allt att besluta om val av läroböcker efter förslag av rektor och lärare vid skolan.

I samband med 1904 års läroverksreform inrättades från och med 1905 en Överstyrelse för rikets allmänna läroverk. Detta centrala ämbetsverk, Läroverksöverstyrelsen, skulle överta ett flertal av de befogenheter över läroverkens ledning och förvaltning, som tidigare ålegat ecklesiastikdepartementets läroverksbyrå och domkapitlet med eforus i spetsen. Den nya Överstyrelsen tog bland annat över en del ärenden kring studentexamen, såsom att fastställa ämnen för de skriftliga proven och att förordna censorer. Vidare skulle styrelsen också utöva inspektion av läroverken, även om eforus åtminstone formellt hade kvar sina tillsynsuppgifter. Som central statlig myndighet kom den också att upprätta skolstatistik, närmast med ledning av läroverkens årsredogörelser.

Nämnda läroverksöverstyrelse från 1905 och folkskolöverstyrelsen från 1914 förenades i en gemensam överstyrelse 1920 under namnet Kungl Skolöverstyrelsen. Kungl. Maj:ts Instruktion för Skolöverstyrelsen utfärdades den 31 oktober 1919 (SFS 1919:812). Paragraf 39 har rubriken Inspektion. För överstyrelsens chef, ledamöter, inspektörer och konsulenter föreskrevs, att inspektionen skall "avse att förskaffa överstyrelsen kännedom om ifrågavarande anstalters tillstånd och



behov, att övervaka, att gällande författningar vid dem efterlevas samt att genom upplysningar och råd understödja och främja det vid anstalterna bedrivna arbetet". – "Beträffande all inspektion skall iakttagas, att densamma icke må avse att åstadkomma en likformighet, som ej betingas av sakliga hänsyn eller som kan bli hinderlig för arbetets anpassning efter skilda förhållandenas krav."

Konsistoriets tillsyn fortsatte av gammal hävd. Sålunda förblev det eforus' roll att bl a besluta om läroböcker. Denna fråga blev också den stora stridsfrågan efter läroverksreformen. Man började alltmer ifrågasätta eforeernas kompetens på det naturvetenskapliga läroboksfältet, medan de givetvis var experter beträffande läroböcker i kristendom. Eforus överlevde läroboksstriden genom att iakttå en mjuk och tillmötesgående hållning. Vidare ingick i eforus' uppsiktsplikt en disciplinär funktion, som gällde såväl lärare som elever. Läroverksstadgans § 76 föreskrev, att eforus' "förmämsta plikt är att tillse, att de under hans uppsikt varande undervisningsverk motsvara sitt ändamål och att deras lärare noga fullgöra sina åligganden". Mest känd är väl eforus för sina högtidliga besök vid läroverken och särskilt för att övervara examina. Vid behov skulle han bistå rektor men också påtala brister och försummelse. Eforus hade i konsistoriet en viss äldredomsrätt men den nyttjades inte på skolområdet. Stadgan anvisade inte heller några konkreta maktmedel vid behandling av disciplinärenden.

Bland frågor som vållade slitningar mellan eforeerna och Överstyrelsen kan även nämnas inspektionsrätten över flickläroverken. När statsbidragen började utgå till flickskolorna från 1870-talet, föll det sig naturligt att den statliga tillsynen alltjämt skulle utövas av eforalstyrelserna och inte av Överstyrelsen. Tvisten slutade med att eforeerna blev kvar i sin inspektionsrätt. Men striden mellan kyrka och stat skulle fortsätta på många områden. I riksdagen var det alltid första kammaren som förfäktade domkapitlens och biskoparnas åsikter.

Efter 1927 års skolreform och 1933 års läroverksstadga kan man sammanfatta eforeernas begränsade befogenheter sålunda. Den övergripande principen, att det tillkommer eforus att ha uppsikt över de allmänna läroverken i stiftet och särskilt över kristendomsundervisningen, framhålls inledningsvis. Eforus har att utse vittnen vid studentexamen, att närvara vid real- och studentamina, att hemförlöva

ungdomen vid årsavslutningen samt att på rektors förslag utsätta dag för termins början och slut. Vidare har han att avge yttrande över sökande till ordinarie lärartjänst, vari ämnet kristendomskunskap ingår.

Bandet mellan kyrka och stat i den läroverksstyrande och inspekterande uppgiften upplöstes först 1958. Då kunde man utbrista *Exit eforus!*

#### *Studentexamen och censorsinstitutionen 1864–1968*

Jämlikt kunglig kungörelse den 11 april 1862 kunde landets högre elementarläroverk för första gången våren 1864 anställa en examen, som kallades *avgångsexamen*. I 1878 års läroverksstadga fick den heta *mogenhetsprövning* och först 1905 fick den namnet *studentexamen*. I dagligt tal kallades den dock hela tiden för studentexamen, då denna nya examen vid läroverken skulle ersätta universitetens inträdesprövning, som redan på 1600-talet bar namnet studentexamen. Studentexamens historia kan med goda skäl sägas ha börjat våren 1864. Man anställde nu skriftliga prov och examen avslutades med muntliga förhör inför censorer. En sådan ordning bibehölls intakt ända fram till våren 1968, då denna examen upphörde.

Ända från slutet av 1600-talet var gymnasiernas avgångsexamen och universitetens egen inträdesprövning jämställda som inträdeskrav till universitetet. I 1693 års skolordning hette det med skärpa, att ingen fick "släppas uhr *Gymnasio* och sändas till *Academien*, med mindre han är worden noga *examinerad*, både på den Orten, tädan han sig förfoga will, och jämwäl på den andra, dijt han ankommer" I 1724 års skolordning inskräptes kraven ytterligare. Gymnasisterna fick inte "öfwergifwa *Gymnasium*" förrän de hade fullgjort hela utbildningen och "så mogna blifwit i sina studier ock stadiga i lefwerne" att de kunde mottagas i *Academien*.

I 1862 års stadga angående avgångsexamen från de högre elementarläroverken gavs bestämmelser om examensreglerna. Kungl. Maj:t hade att förordna censorer. Ett kommittéförslag om fem censorer till varje skola togs ej med i stadgan. Under hela 1800-talet var det sällan fler än två censorer i censorsgrupperna. Censorerna skulle inte befatta sig med betygsgivningen. Det bestämdes, att skolans rektor och av kollegiet utsedda medbedömare skulle stå för vederbörande lärares vitsord. Censorernas vetorätt rubbades dock inte. Betygsgraderna

bestämde till fyra, nämligen Berömlig, Med beröm godkänd, Godkänd och Icke godkänd. Det var under censorernas ledning och tillsyn, som examinationen skulle förrättas. Den muntliga studentexamen skulle omfatta alla ämnen i högsta klassen. Ämnet modersmålet kom inte med förrän 1910. Examen skulle "afse att utröna icke blott måttet af lärjungens kunskaper i de särskilda ämnena, utan äfwen och förnämligast halten af den bildning, han derigenom tilllegnat sig".

Censorerna intog en välvillig inställning till att abiturienterna redan vid den första examen 1864 fick bära studentmössa, något som eljest var förbehållet endast studenter vid universiteten. Ett märkesår i studentexamens historia är år 1871, då Sverige fick sin första kvinnliga student i sadelmakardottern Betty Pettersson från Visby. Hon tog examen som privatist, ty det skulle dröja ända till 1928 innan flickor fick tillträde till statliga gymnasier.

En viss opposition och kritik mot skolornas studentexamen framfördes redan från början och inte minst från universitetshåll. Ett grundfel i examen sades ofta ha varit "den absoluta makt som stadgan lagt i censorernas händer". Flera utredningar kom att diskutera förslag till reformer men det tycks aldrig ha varit fråga om att avskaffa själva examen eller att återföra den till universiteten. Två klagomål återkom ofta, det ena gällde "den sjunkande nivån" i kunskaper bland studenterna och det andra framhöll deras "oförmåga att arbeta självständigt".

I den nya censorsinstruktionen från våren 1910 bibehöll man censorernas makt att underkänna examen trots godkänt betyg i alla ämnen. Däremot inskränkte man censorernas makt i tre avseenden. Om censor övertagit ett förhör blev han skyldig att slutföra det. Examinatorerna förbehölls rätten att minst en timme före förhöret få den text som skulle behandlas vid förhör i modersmålet eller i främmande språk. Vidare fick censor inte grunda examens underkännande allena på utfört prov i den skriftliga prövningen, som blivit av läraren godkänt.

Studentexamen kom riktigt i "blåsväder" vid riksdagen 1927. Den frisinnade ecklesiastikministern N J F Almkvist följde i sin skolproposition det förslag om studentexamens bibehållande, som 1924 års skolsakkunniga lagt. Oppositionen från såväl höger som vänster anmälde i motioner avvikande meningar. En stor socialdemokratisk

skolmotion var undertecknad av bl a Gustav Möller, Rickard Sandler och Ernst Wigforss i första kammaren och av bl a Per Albin Hansson och Arthur Engberg i andra kammaren. Motionen utmynnade i ett förslag till Kungl. Maj:t med hemställan om en "skrivelse om åtgärder för studentexamens avskaffande". Som förste talare i andra kammaren framträdde Arthur Engberg och sade, att han inte ville "hesitera för en examen rigorosum som inträdesprov till universiteten." Men i läroverken borde kontrollen ordnas på annat sätt, fortsatte Engberg. På motsatta sidan försvarade professor Lindskog, tillika censor, såväl studentexamen som censorsinstitutionen. Han sade, att "det fanns en stor garanti för att tillfälligheterna inte spelade in i examen" och förnekade att vid studentexamen "allt kom an på en sinkadus" som en talare uttryckt det. Båda kamrarna avlog motionen.

Studentexamen hade åter blivit offentligt prövad och godkänd. Denna gång hade meningsskiljaktigheterna framträtt klart men många faktorer i samhället bådade för framtida förändringar. Och ingen kunde väl då ana, att det ännu skulle dröja hela 40 år, innan den gamla studentexamen och censorsinstitutionen avskaffades.

De av ecklesiastikministern Arthur Engberg 1936 utsedda sakkunniga för att utreda frågan om studentexamen lade följande år fram sitt förslag. Detta kom att grundligt remissbehandlas. Skolöverstyrelsens fylliga yttrande över förslaget, undertecknat av generaldirektören Otto Holmdahl, placerade in studentexamen i dess historiska och aktuella sammanhang. Man ville "utan alltför mycken uppsikt skapa en någorlunda enhetlig kunskapsstandard i skolans läroämnen". Överstyrelsen betonade i polemik mot direktiven i utredningen, att inspektionen och examenskontrollen borde hållas i sär. Examenskontrollen borde alltjämt ligga i censorernas händer och dessa skulle till flertal vara akademiska lärare. Överstyrelsen sammanfattade, att man inte behövde "göra sig skyldig till någon underskattning av skolans bästa tillgångar, dvs. lärarnas samvetsgrannhet, pliktstrohet och ambition, om man betvivlade att de, ensamma och utan stöd av en examen – skulle förmå vidmakthålla den nödvändiga strängheten i kunskapsfordringarna". Överstyrelsen såg studentexamen spela "tryckregulatorns roll. Den ger på viktiga punkter riktning åt studierna och



stadga åt fordringarna och den är därmed även den norm, som ytterst bestämmer, inom vilka gränser gallringen på gymnasiet skall hållas.”

I den intensiva debatt som fördes kan man sammanfatta huvudpunkterna mot studentexamen i tre punkter. För det första ville man ifrågasätta om ett kort förhör verkligen skulle få ha ”ett avgörande inflytande på värdesättningen av abiturienterna”. För det andra sades studentexamen medföra ”störningar av studiearbetets lugna och jämna gång och förorsaka hets och examensjakt”. Vidare sades denna examen vara föremål för ”social övervärdering”. Detta skulle betyda för ynglingar och flickor med praktisk läggning, att de ”drivs in på de teoretiska studie- och utbildningsbanorna, trots att de är mindre väl skickade för teoretiska studier”.

En faktor av reell betydelse började göra sig gällande redan i början av 1950-talet, nämligen den kraftiga ökningen av antalet abiturienter, som skulle medföra ett så starkt ökat behov av censorer, att det inte skulle gå att genomföra examen utan en viss minskning av censorkontrollen. Våren 1950 var antalet censorer 71, våren 1963 var siffran 184 och på 1960-talet ökade antalet till mer än 200. För att klara situationen beslöt man, att examensgrupperna skulle bli större och att antalet ämnen i förhören skulle minskas.

Censorerna utnämndes alltsedan 1864 av Kungl. Maj:t på förslag av Överstyrelsen. Med Arthur Engberg som ecklesiastikminister 1933 ratades fem av de 33 av Skolöverstyrelsen föreslagna censorer, vilket väckte uppseende och sågs som ett tecken på ökad statlig styrning. En ofta förekommande kritik kunde gälla enskilda censorers stränghet och därav följande ökad benägenhet för kuggning. Efter 1940 års skolutredning och 1946 års skolkommision hände inget som direkt berörde studentexamen. Den fick leva vidare. Från 1951 blev det Skolöverstyrelsen som hade att förordna censorer. Med gymnasie-reformen 1954 inrättades en allmän linje vid sidan av de gamla latin- och reallinjerna.

Hur genomfördes själva examen? Några veckor före den muntliga studentexamen blev abiturienterna indelade i grupper med angivande av de ämnen, som de skulle gå upp i. Tiden fram till studentexamen blev en hektisk studietid. Det gällde för lärarna och gymnasterna att repetera och göra sammanfattningar över lärokurserna. För många blev denna intensiva läsperiod ett nytt sätt att studera, en tid för över-

blick över och sammanhang i lärostoffet. Pedagogiskt kan man säga, att man nu tillämpade en holistisk och mer meningsfull arbetsmetod.

Censorernas uppgift var sålunda att övervaka den muntliga studentexamen. Vanligen pågick examen i två eller tre dagar. Kvällen före examinationen skulle censorerna till lärarna i deras egenskap av examinatorer överlämna de ämnesuppgifter, som förhören skulle bygga på. Läraren fick sålunda tillfälle att förbereda förhöret. Han hade givetvis tystnadsplikt om ämnet.

Den muntliga studentexamen hade en prägel av allvar och spänning. Det var ju en prövning, som kunde leda till att abiturienten kuggades i sin examen. Det var inte ovanligt att så skedde. Censorerna visste redan i förväg vilka abiturienter, som var särskilt svaga. De fick nämligen alltid i förväg ta del av betygskatalogerna och de skriftliga proven. Förhöret flöt vanligtvis smidigt och abiturienterna kunde sina ämnen. Men visst förekom det, att kunskaperna var svaga eller att någon abiturient var så till den grad nervös, att man fick ta det litet lugnare. Censor hade även rätt att överta förhöret, om han bedömde, att förhörsmetoden inte var acceptabel.

När de muntliga förhören var slutförda, sammanträdde lärarna och censorerna till ett *scrutinium* (kollegium) under rektors ordförandeskap. Efter upprop av varje abiturients namn föredrog rektor lärarnas givna betyg i de olika ämnena i examenslängden. Därefter kunde rektor med ledning av betygen konstatera, att abiturienten var av lärarna godkänd. Rektor vände sig sedan till censorerna med orden, ”Herrar censorer?” Censorsgruppens ordförande framförde gruppens mening med ordet ”Godkännes” eller i förekommande fall anmälades ett underkännande, varvid de berörda censorerna framförde sin motivering. Som bekant hade censorerna befogenhet att underkänna en examen, även om vederbörande abiturient hade ett godkänt betyg i alla ämnen. Då motiverades underkännandet med allmän svaghet och detta i flera ämnen.

Studentexamen karaktäriserades av en väl avvägd balans mellan interna och externa element. Skolöverstyrelsen svarade för de skriftliga examensuppgifterna. Skolans lärare svarade för rättningen och bedömningen av de skriftliga proven med ledning av centrala anvisningar. Censorerna bestämde förhörsämnena i den muntliga prövningen och hade att bedöma examen i dess helhet. Examinatorerna

ledde förhören och svarade för vitsorden i respektive ämnen. En helhetssyn på såväl skriftliga som muntliga prestationer skulle känneteckna den slutliga bedömningen. Majoriteten av läroverkslärarna slog alltid vakt om de externa elementen i studentexamen, nämligen censorerna och de centralt givna skriftliga proven.

Studentexamen med censorsinstitutionen kom sålunda att bestå i 104 år från 1864 till 1968. Censorsinstitutionen var ett statligt kontrollinstrument som led i Skolöverstyrelsens ansvar för gymnasiernas examination. Den var samtidigt en viss garanti för studentexamens likvärdighet i riket. Nya tider med en stark ökning av gymnasieutbildningen skulle komma att kräva nya styrinstrument. – Nu kunde man utbrista *Exit censor!*

#### *Gymnasieinspektionen 1966–1982*

Genom riksdagsbeslut 1964 inrättades en gymnasieinspektion, som var knuten till Skolöverstyrelsen. Den kom att förstärka och ta över det ansvar för inspektion och uppföljning av gymnasierna, som Skolöverstyrelsens egna tjänsteman tidigare fick svara för. Gymnasieinspektionen kom att i viss mån följa upp den tidigare censorsinstitutionen. Gymnasieutredningen 1960 hade i sitt betänkande *Ett nytt gymnasium* (SOU 1963:42) lagt ett förslag om hur en ny tillsynsmyndighet skulle kunna se ut. Censorerna hade haft att avgöra abiturienternas godkännande eller underkännande i studentexamen, samtidigt som de var en värdefull kontakt mellan gymnasiet och samhällets avnämare. De nya gymnasieinspektörerna däremot skulle ha en bredare kontrollfunktion. Departementschefen Ragnar Edenman beskrev inspektionen som en fackinspektion med betygsekvivalerande, ämnesinformerande och rådgivande funktioner. För att underlätta riksekvivaleringen i betygssättningen i landet skulle man införa centrala prov.

Gymnasieinspektörernas uppgift var att vid skolbesök följa undervisningen, åhöra lektioner och granska skriftliga arbeten, inte minst ur betygssynvinkel. De hade att ta del av skolans läromedel, såväl läroböcker som andra pedagogiska hjälpmedel. Det gällde att se hur läroplanernas mål och riktlinjer följdes. Ett stående inslag vid besöken var deltagande i ämneskonferenser. Här var gymnasieinspektö-

rerna i sin egenskap av fackämnesinspektörer i skilda ämnen en given tillgång.

Som redan nämnts skulle inspektörerna särskilt följa betygssättningen vad avsåg såväl betygsnivå som betygsspridning. Därtill fanns det en naturlig förklaring. I samband med det reformerade gymnasiet med läroplanen Lgy 65 och senare med den integrerade gymnasieskolan med läroplanen Lgy 70 infördes det relativa betygssystemet. En stor del av gymnasieinspektörernas arbete under de första åren bestod i att praktiskt omsätta gymnasiereformerna. Det gällde information om läroplaner, kursplaner, nya läromedel, nya arbetsformer såsom långläxa, beting och specialarbete samt inte minst att informera om och förankra det nya betygssystemet. Detta skulle ju ersätta den absoluta betygsskalan med sin bokstavsgradering. Med den integrerade gymnasieskolan från 1971 vidgades också verksamhetsområdet för inspektionen. Den kom nu att omfatta hela ungdomsskolan, nämligen även de tvååriga linjerna motsvarande fackskolan, yrkesskolan samt jordbruks- och skogsskolan. De nya skolformerna blev alla examensfria.

Då jag personligen tjänstgjort som gymnasieinspektör med tre förordnanden under läsåren 1967–1969, vill jag något konkretisera inspektionsverksamheten. Man hade att följa en av Skolöverstyrelsen upprättad resplan varje termin. Som regel var det tvådagarsbesök på gymnasierna men på vissa mindre skolor kunde det bli fråga om endast en dag. Enligt mina resplaner kom jag att besöka sammanlagt 75 gymnasier över hela riket från Kiruna i norr till Hälsingborg i söder. Det var en ansträngande tid med ständiga resor och däremellan planering av besöken och bearbetning av sina iakttagelser. Mina fackämnen var historia och samhällskunskap med den i ämnet integrerade geografin och senare även socialkunskap.

Till gymnasieinspektörernas åligganden hörde bl a att göra bedömningar på olika nivåer av skolans verksamhet. Det kunde vara fråga om elev-, undervisnings- eller organisationsnivå. Vid klassbesöken kunde man studera undervisningens uppläggning, såsom stoffurval och arbetsmetoder och vid granskning av betygsjournalerna och provuppgifter fick man en uppfattning om elevens resultat i relation till givna betyg. Vid ständiga konferenser med lärare och skolledning kunde man göra påpekanden och diskutera situationen. Sko-

lans materiella miljö i form av utrustning, lokaler, läromedel och bibliotek blev föremål för granskning. Därvid kunde inspektörerna som fackmän med bred erfarenhet och kännedom från hela riket sprida synpunkter och ge rekommendationer i olika avseenden. En övergripande aspekt som man ständigt skulle ha i åtanke var frågan om den likvärdiga utbildningen i landet. Tillsynen som sådan skulle även gälla hela den nya skolorganisationen, dess undervisningsmetoder, målinriktning och lärarkompetens.

Gymnasieinspektörerna hade att avlämna rapporter såväl muntligt som skriftligt. Vid överläggningar med skolchef, rektor och lärare kunde man på skolan omgående delge sina iakttagelser i olika frågor. Efter varje år eller vid förordnandets slut skulle inspektörerna avlämna en skriftlig rapport till Skolöverstyrelsen. Gymnasieinspektörernas arbete utvärderades också kontinuerligt varje år vid konferenser med Skolöverstyrelsen. För att visa omfattningen av granskningen kan jag från mina rapporter återge några aktuella rubriker såsom lokalfrågan, läromedel, pedagogisk planering, lärarsituationen, betygssättningen, bibliotek, elevdemokrati, samarbetet med lärarhögskolor och länskolnämnder samt ämneskonferenser. I sistnämnda fall var läromedelsfrågan med ny ämneslitteratur ständigt aktuell.

Riksrevisionsverket RRV gjorde 1980 en samlad utvärdering av gymnasieinspektionen. Det var en synnerligen kritisk rapport som berörde bristande strategi, svag organisation, dålig uppföljning samt ifrågasättande av hela dess ändamålsenlighet. Rapporten kom att starkt bidra till inspektionens nedläggning från den 1 juli 1982. Detta var även i överensstämmelse med Skoladministrativa kommitténs aktuella betänkande *Förenklad skoladministration* (SOU 1980:5). Gymnasieinspektionen skulle framgent handhas av Skolöverstyrelsen och den fältinriktade inspektionsverksamheten skulle övertas av länskolnämnderna.

Gymnasieinspektionens verksamhet kom att få stor betydelse för gymnasiet gamla status, inte minst för dess roll som förberedelse för högre studier vid universitet och högskolor. Gymnasieinspektionen kom att pågå i endast 16 år, inspektörerna kom att tjänstgöra från ht 1966 till vt 1982, då samtidigt hela den statliga skoladministrationen kom att omorganiseras. – *Exit inspector gymnasiae!*

### *Folkskoleinspektionen 1861–1991*

Den 18 juni 1842 utfärdades den kungliga stadgan angående folkundervisningen i riket. En mångårig debatt om en förbättrad folkundervisning hade fått sin lösning. I 1842 års folkskolestadga § 13 finner man bestämmelsen om domkapitlets och biskopens uppsikt över och ledningen av folkskolan. Denna bestämmelse fanns kvar tämligen oförändrad ända till den 1 juli 1958, då man genomförde en reform med förnyad skoladministration, som bl a innebar tillkomsten av länskolnämnderna med sina skolinspektörer.

Bland folkskolans förespråkare väcktes tidigt tanken att få fram en sakkunnigare ledning och tillsyn än den som kyrkan kunde svara för. Frågan väcktes i riksdagen 1853 och skolmannen Torsten Rudenschöld var en tid ett slags riksinspektör för skolan. Det dröjde till riksdagen 1859–60, innan ett beslut om att inrätta en folkskoleinspektion togs. Man framhöll behövligheten av att förordna sakkunniga personer, som ”i egenskap af skolinspektörer, hvar och en inom ett bestämdt distrikt, besöka derstädes befintliga folkskolor samt öfver deras tillstånd och behof afgifva berättelse - - -”. Den 15 juni 1861, då ecklesiastikministern förordnade de 20 första folkskolinspektörerna, kom att bli folkskolinspektionens födelsedag.

Bland tidigt aktuella skolfrågor i inspektionsberättelserna kan nämnas bekymret över den sporadiska skolgången. Som förklaring anfördes föräldrarnas liknöjdhet, fattigdom och långa skolvägar. Det fanns också länge en rent avog inställning till att gå i skola, då man ansåg att barnen bättre behövdes i arbeten hemma. Problemet med skolgången skulle följa skolinspektörerna ända till 1926, då staten beviljade det första statsbidraget till skolskjutsar. Skolmannen Per Adam Siljeström kom att betyda mycket genom sina väl utarbetade ritningar till skolhus. Mot de s k ambuleringsskolorna fördes en lång kamp. Det var fråga om ofullständiga skolor med korta läsperioder, avkortade kurser och ofta obehöriga lärare. De sista nedlades under 1940-talet.

Vid inspektörmötet år 1881 karaktäriserade ecklesiastikministern C G Hammarskjöld den första tidens folkskolinspektörer med de kända orden. De äro ”regeringens ögon i orterna. Och vad ögonen



sett har på det mest levande sätt, genom den personliga umgängelsen, kommit till departementets kännedom genom inspektörsmötena.”

För att öka effektiviteten i tillsynen krävde man ständigt fler tjänster och framförallt tjänster med folkskolinspektörer på heltid. Inspektörsuppdraget var nämligen länge under den första tiden en bissyssa (ofta präster) och med korta förordnanden. Under tiden fram till 1914 var det särskilt ett par frågor som dominerade. Den första gällde frågan att finna former för en effektivare inspektion. Den andra var mer samhällsförankrad och där ställde man frågan, hur man skulle kunna minska kyrkans starka inflytande. De båda frågorna interfererade, då man ansåg att kyrkans starka dominans var ett hinder för utvecklingssträvandena på skolans område och därmed för dess effektivitet.

När landstingen började sin verksamhet 1862, blev det en klar förstärkning i tillsynen. Man hade rätt att besluta i länets gemensamma angelägenheter, bland annat undervisning. Man anslog fördenskull medel till folkskolinspektionen och man tillsatte egna skolinspektörer vid sidan av ”stiftsinspektörerna”.

En annan synnerligen angelägen uppgift för skolväsendet gällde lärarutbildningen. Det rådde en stor brist på utbildade lärare i landet och inte minst på landsbygden. Här gjorde landstingen en god insats genom att inrätta ett flertal seminarier för särskilt småskolläraryt- bildning. Dessa förlades till olika platser ute i länen och de kunde verka under den tid som krävdes för att få fram fler lärare. Sedan kunde de flytta till andra landsdelar, där lärarbristen ännu var stor.

Biskopen i Härnösand Lars Landgren, som var chef i norrlandsstiftet med mer än halva Sverige, hade skolan som sin hjärteangelägenhet. Han hade varit ledamot i en kommitté i Gävle för att stärka skolinspektionen och formulerade sig sålunda:

Det behövs mera instruktion än inspektion. Det fordras en man med kännedom om pedagogikens nuvarande ståndpunkt, en man, som med den varma kärlek, vilken en högre instinkt giver, kan handleda vederbörande skollärare i konsten att undervisa, för att inspektören skall kunna ändra de fel och lyten i folkskoleundervisningen, som för närvarande finnas och såmedelst lyfta den upp från dess närvarande låga ståndpunkt till en bättre ställning. Detta

är omöjligt för män, som icke gjort till sin levnadsuppgift folkskol-  
väsendets utveckling.

Med den nya instruktionen för folkskolinspektörer 1914 började ett andra skede i folkskolinspektionens historia. Folkskolinspektörerna hade i angivna inspektionsområden att utöva tillsyn över folkskolväsendet och främja dess utveckling, genom personliga besök vid skolorna inhämta noggrann kännedom om skolväsendets tillstånd och behov, övervaka att gällande författningar efterlevdes, befordra åtgärder för skolväsendets ändamålsenliga anordning samt genom upplysningar och råd stödja skolarbetet. Man skulle särskilt bevaka de hygieniska förhållandena och skolans utrustning i övrigt. Inspektören skulle beakta den enskilda lärarpersonlighetens betydelse för framgången i skolarbetet. Verksamheten borde inte vara inriktad på att åstadkomma en likformighet. Kort sagt, man fick en ny ledning, en ny inspektion och även nya lärarutbildningsanstalter.

Folkskolöverstyrelsens förste chef, överdirektören Bengt J:son Bergqvist, höll ett tal på ett inspektörsmöte 1915, som blev liksom ”en ledstjärna” för framtiden. Han nämnde, att ett främmande ord i svenskan kunde uttalas på tre olika sätt och hade tre olika betydelser. En inspektor var ”igångsättaren och pådrivaren”, en inspektör var ”den kontrollerande och rådgivande övervakaren”, medan en inspektör var ”den förnämlige och patriarkaliske beskyddaren”. ”En folkskolinspektör borde emellertid i sin person och gärning förena alla dessa tre ords skiftande valörer.”

Med 1919 års kända och riktgivande undervisningsplan, som be-  
tecknas som den svenska folkskolans myndighetsförklaring, stäm-  
plades de halvtidsläsande skolorna och de mindre folkskolorna som  
undantagsformer. De avvecklades successivt och de sista försvann  
inte förrän 1955 resp 1958.

För att bereda de ungdomar som lämnade folkskolan en fortsatt  
undervisning och underhålla deras kunskaper, infördes till en början  
en frivillig fortsättningsskola, som 1918 blev obligatorisk. I syfte att  
förbättra folkskolans undervisning väcktes frågan om att förlänga  
skolplikten med ett sjunde skolår. Genom en proposition 1936 inför-  
des en obligatorisk sjuårig folkskola. Reformen medgav en över-  
gångstid, som innebar att den till hösten 1949 var helt genomförd i  
landet. Genomförandet av fortsättningsskolan och den sjuåriga folk-

skolan gav folkskolinspektörerna en ökad arbetsbörda. Det var inte lätt att genomföra dessa reformer särskilt på landsbygden och i avlägsna glesbygder.

Efter 1940 års skolutredning och genom 1946 års skolkommision lades grunden för den moderna svenska skolreformen. Förslaget innebar en fullständig sammanslagning av folkskola och realskola till en obligatorisk nioårig enhetsskola. Skolreformen antogs av 1950 års riksdag. Ur ecklesiastikminister Josef Weijnes anförande i riksdagen den 26 maj 1950 följer några meningar: "Idag - - - beslutar vi om att göra folkskolan och realskolan obligatoriska för all svensk ungdom, realskolan utformad på det sätt som är det mest lämpliga för de olika begåvningsstyperna. Jag tvekar inte att säga att efter 1842 är detta den mest betydelsefulla reformen på skolans område. Det är för övrigt också den enda reform som jag kan erinra mig som omspannar ungdomens skolgång och fostran från skolmognadsprovet till studentexamen och ännu längre." Han citerade också Erik Gustaf Geijers kända ord: "För mig är den skolordning den bästa, som utsträcker uppfostrans fördelar till största antalet människor." Om allt går väl skulle denna reform "på ett helt annat sätt än tidigare skolreformer skapa en skola för all svensk ungdom".

Enhetsskolereformen kom att ge folkskolinspektörerna nya och ansvarskrävande uppgifter av regional karaktär. Den statliga folkskolinspektionen fick under 1950-talet i samverkan med olika skoldistrikt och lärarkategorier verkställa utredningar och upprätta förslag till samarbetsregioner, skolbyggnadsföretag och skolskjutsanordningar för inrättande av högstadieskolor.

Den sk mellaninstansfrågan i den svenska skolförvaltningen hade länge diskuterats i olika sammanhang. Det gällde alltså frågan om en instans mellan den centrala statliga nivån och den kommunala. Inrättandet av de centrala ämbetsverken Läroverksöverstyrelsen 1904 och Folkskolöverstyrelsen 1913 hade dämpat frågan, även om den ju avsåg endast den centrala nivån. Betänkandet *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen* (SOU 1955:31) gav riktlinjer för en ny statlig regional skolmyndighet, som kom att kallas länskolnämnd med en majoritet av förtroendevalda ledamöter och med skolinspektörer som ansvariga tjänstemän. Den trädde i funktion den 1 juli 1958. Under länskolnämnden hörde inte bara det obliga-

toriska skolväsendet utan också läroverk, gymnasier och yrkesskolor. Länskolnämndernas tillsynsverksamhet vidgades med nya arbetsuppgifter, som tidigare legat på central nivå.

I betänkandet *Skolan – en ändrad ansvarsfördelning* (SOU 1978:65) och följande proposition (1980/81:107) finner man en god beskrivning av skoladministrationens framtida roll. Länskolnämnden borde fungera som den statliga skoladministrationens fältorganisation och ansvara för utveckling, samordning och planering av skolväsendet i länet. Nämnderna skulle se till att målen och riktlinjerna för skolväsendet förverkligades. Vidare skulle de stimulera och stödja kommunernas arbete med skolans utveckling. Nämnderna skulle mer än tidigare kunna inrikta sin verksamhet på pedagogiska uppgifter. Det var en helt förändrad mål- och verksamhetsbeskrivning. Länskolnämnderna kom att omorganiseras den 1 juli 1982.

Men nya reformtankar låg redan i luften. Redan den 1 juli 1986 upphörde nämligen länskolnämnden i Norrbottens län som en egen regional myndighet. Nämnden blev en utbildningsenhet på länsstyrelsen. Det var tänkt som ett försök i ett par år men det förlängdes successivt. Enheten var alltjämt kvar på länsstyrelsen, då Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna upphörde den 1 juli 1991. Arbetet med att genomföra en ny regional statlig förvaltning med länskolnämnderna inordnade i länsstyrelserna var i ett intensivt skede, då åter nya förändringens vindar började blåsa åt annat håll.

Den enhetliga statliga skolinspektionen från 1982 medförde en etablerad och naturlig samverkan mellan Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna. Ansvaret för skola och utbildning var en gemensam av samhället ålagd uppgift. Denna samverkan tog bland annat form av gemensamma samverkansgrupper. På nämnderna upplevde man samarbetet som nödvändigt och fruktbarande.

Vilka erfarenheter fick jag under de fem åren i länsstyrelsen? När beskedet kom, att Norrbottens län som enda län skulle gå in i ett försök med samordnad länsförvaltning, mottogs beskedet tämligen ljumt. För egen del som skolinspektör i Norrbotten såg jag nog försöket som en möjlighet till förnyelse och i bästa fall som ett pionjärarbete i en kommande reformering av svensk statsförvaltning. Men ganska snart förstod jag, att någon väg tillbaka inte fanns, trots att det kallades försök. Då började allt fler att misströsta. En del inte

önskvärda effekter hade nämligen börjat visa sig. Den kanske första känslan av olust uppstod, då man började se skillnaden mellan att ha varit en liten, självständig och effektiv myndighet och att nu behöva ingå i en större organisation med osäkerhet i handläggnings- och beslutsprocessen.

Styrningsberedningen redovisade sina överväganden i betänkandet *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet (SOU 1988:20)*. Styrningen av skolväsendet borde ske genom ökad precisering av mål och riktlinjer samt innehåll i undervisningen. På det lokala planet innebar det ett vidgat ansvarstagande i strävan att förverkliga skolans mål. Detta krävde i sin tur en bättre utvärdering av skolverksamheten. Vidare betonades, att skoladministrationen inte fick göra egna fristående tolkningar eller värderingar av centrala politiska beslut. Det innebar, att länskolnämndernas ställning som förvaltningsmyndighet avtog. I stället betonades nämndens uppgift som tillsynsmyndighet.

Det kom ett minst sagt överraskande besked från regeringen, då skolministern Göran Persson meddelade, att den samordnade statliga skoladministrationen helt skulle omorganiseras. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna skulle därvid nedläggas från den 1 juli 1991.

Ett nytt statligt verk vid namn *Skolverket* skulle inrättas. Statens huvudsakliga uppgifter skulle framgent gälla två områden, nämligen först utveckling av skolan och vidare uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolans verksamhet. Men någon inspektion i ordets gamla betydelse avsåg man inte.

Skolinspektörerna utstötte nog inte den gråtande "morens sista suck". Förresten var den sucken en blick på en av kulturens vackraste skapelser, palatset Alhambra i Granada. I stället borde de med stolthet se tillbaka på den statliga skolinspektionen, som i 130 år fått verka i uppbyggandet av "ett vackert palats", i gestalt av "en skola för alla" och "allmän folkbildning". Då hade det passat bättre att utbrista: "Moren har gjort sin plikt, moren kan gå". – *Exit inspector scholae!*

#### *Inspektionen i ett paradigmskifte*

I och med *Skoladministrativa kommittén* 1978, som hade till uppgift att göra en översyn av den statliga skoladministrationen, kan man

tydligt skönja en begynnande förändring av den statliga inspektions- och tillsynsuppgiften.

I sin proposition (*Prop 1980/81:107*) betonar statsrådet, att remissbehandlingen visar en allmän enighet om att det "framför allt är kraven på en enhetlig och likvärdig skolutbildning som motiverar statlig tillsyn av skolverksamheten". Många instanser krävde också en klarare precisering av tillsynsbegreppet. Tyngdpunkten borde läggas på "utveckling och planering bl a genom utbyte av erfarenheter och information". Tillsynsuppgiften blir då främst "en fortlöpande rådgivningsverksamhet". Statsrådet sammanfattar sålunda. "Den statliga skoladministrationen är mindre en kontrollant och mer en samtalspartner. Det 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."

Den ökade decentraliseringen och kommunaliseringen kom i sig att påverka den statliga tillsynsuppgiften. Inspektionen fick sålunda inte verka kostnadsdrivande på den kommunala verksamheten utan i stället utgå från "kraven på en effektiv och rationell planering av skolverksamheten". Vissa remissinstanser hade krävt möjligheter att vidta "korrigerande åtgärder" mot kommunala beslut, som kunde innebära allvarliga avsteg från de statliga utbildningspolitiska målen. Statsrådet avvisade införandet av något slags nytt statligt sanktions-system. Det fick räcka med de befintliga. Statsbidrag kunde sedan tidigare återkrävas, om dessa hade använts felaktigt. I övrigt förelåg den klara skyldigheten att följa gällande lagar och förordningar.

Styrningsberedningen *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet (SOU 1988:20)* hade till uppgift att lägga fram förslag, som skulle förena "behovet av en effektiv styrning av skolväsendet med önskan om regelförenkling, decentralisering samt ökad kommunal och lokal frihet".

Den följande propositionen (*Prop 1988/89:4*) utvecklar tillsynen och ansvarsfördelningen mellan Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna. Skolöverstyrelsens uppgifter är sådana som avser hela skolväsendet och med nationell överblick, medan nämnderna svarar



för den regionala närkontakten, som ger god kunskap om skolväsendet i de enskilda kommunerna.

Propositionen fastslår, att "en av länskolnämndernas viktigaste uppgifter bör vara att utöva tillsyn över skolväsendet". "Denna tillsyn bör innebära att kontrollera att verksamheten i skolan och vuxenutbildningen bedrivs i enlighet med fastställda mål, riktlinjer och regler." Innebörden av begreppet tillsyn innefattar "såväl råd och stöd som kontroll, utvärdering, uppföljning och erfarenhetsåterföring. Jag finner det väsentligt att man skiljer mellan å ena sidan kontroll och å andra sidan stöd i syfte att främja skolutvecklingen. Med tillsyn avser jag kontroll av att verksamheten i skolväsendet bedrivs i enlighet med fastställda mål och riktlinjer inom givna ramar." Tillsynen skulle också innefatta skyldigheten att påtala missförhållanden och felaktigheter och därvid aktualisera möjliga sanktioner. Inspektionen hade vidare att "bevaka att lokala beslut inte äventyrar principen om ett enhetligt skolväsende och en likvärdig utbildningsstandard".

I begreppet tillsyn vill man särskilt uppmärksamma och lyfta fram två uppgifter, nämligen utvärdering och uppföljning. "Med *utvärdering* avses inhämtande och sammanställning av information i olika avseenden, vilken analyseras och värderas i förhållande till de mål, riktlinjer och ramar som gäller för skolväsendet. Med *uppföljning* avses att kontinuerligt följa utvecklingen av skolväsendet i olika avseenden genom att hämta in och sammanställa information. Detta innebär att uppföljningen kan vara en del av utvärderingen förutom att den ofta är en förutsättning för utvärdering."

Genom ansvarspropositionen *Om ansvaret för skolan (Prop 1990/91:18)* ville man nå en klarare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Staten skulle ange nationellt giltiga mål och riktlinjer. Kommunerna föreslogs att få stor frihet att organisera skolverksamheten. Ett system för uppföljning och utvärdering presenterades. Statsmakterna önskade få en samlad bild av skolverksamheten som underlag för åtgärder.

Ansvaret för den nationella utvärderingen av skolväsendet skulle åligga Skolöverstyrelsen och blev senare en huvuduppgift för Skolverket. Länskolnämnderna kunde genom sin direktkontakt med kommuner och enskilda skolor samla information och göra direkta

iakttagelser, som kom att bli ett värdefullt underlag för den nationella utvärderingen. Den nationella utvärderingen skulle innebära att på riksdagens och regeringens vägnar tillse att skolverksamheten genomfördes i enlighet med de centrala politiska besluten.

#### *Överblick över inspektionen som statligt styr- och kontrollorgan*

Efter en kortfattad men nödvändig deskriptiv redogörelse för skolväsendets historia med dess olika skolformer är det läge att överblicka och bedöma den konsistoriella och framför allt den statliga inspektionsverksamheten.

Med lagstiftning och genom statlig administration kan staten inom sitt vida kompetensområde fatta beslut på en mångfald samhällsområden i riket. Med varje beslut följer förordningar och förslag till finansiering. För att försäkra sig om verkställigheten, måluppfyllelsen och uppföljningen av besluten har man inrättat organ för inspektion, ofta kallade tillsyn eller kontroll.

Under den kyrkliga tiden var det domkapitlet eller konsistoriet med biskopen som eforus, som handhade inspektionen vid läroverk och gymnasier. Denna typ av inspektion omfattade såväl administrativa åtgärder som examinationskontroll.

Med censorsinstitutionens inrättande för gymnasiet på mitten av 1800-talet begränsades inspektionsuppgiften till att huvudsakligen omfatta examinationen av de studerande. Vissa tillsynsuppgifter av administrativ karaktär kvarstod dock.

Efter den allmänna folkskolans införande blev det aktuellt att inrätta en statlig folkskoleinspektion 1861. Den fick som vi redan sett ett synnerligen vittomfattande inspektionsansvar. De första åren ägnades mycken tid åt att driva på kommunerna i uppgiften att inrätta skolor. Det gick trögt i början, då socknarna var fattiga och lärarbristen stor. Sedan följde uppgiften att bygga skolhus, anställa lärare och anskaffa läromedel. Därefter vidtog arbetet med att förankra tim- och kursplaner och införa lämpliga pedagogiska arbetsformer och arbetsätt.

Det råder knappast delade meningar om folkskolinspektionens synnerligen betydande roll vid genomförandet av de svenska skolreformerna. Här tillämpades klart en inspektion i ordets verkliga betydelse. Det handlade om kontroll, granskning, kritik och uppföljning

inom hela skolverksamheten. Den kända historien om den ängsliga småskollärarinnan ute på landet, som beklagade sig över livets prövningar, har verkligen fog för sig. "Aldrig får man vara riktigt glad – på sommaren åskar det och på vintern kommer inspektören!"

Gymnasieinspektionen, som närmast kom att ersätta censorerna, framstår först som en klar fackämnesinspektion med kunniga ämnesföreträdare som inspektörer. Men i de skriftliga anvisningarna från 1968 presenteras som bekant en fyllig katalog på olika tillsyns- och granskningsuppgifter. Kort sagt skulle gymnasieinspektörerna svara för att läro- och kursplanerna med mål och riktlinjer skulle förverkligas.

För att klarare belysa inspektionsuppgiften för gymnasieinspektörerna finns det anledning att nämna en riksdagsmotion av Gunnar Richardson m fl (*Motion 1972:695*). Man var kritisk mot att Skolöverstyrelsen inte bättre hade nyttjat sitt "utomordentliga instrument" som "gymnasieinspektionen med dess högt kvalificerade personal" utgjorde. Inspektionen borde tydligare ha granskat "undervisningens faktiska resultat". Man hävdade, att inspektionen borde förstärkas och bättre kunna verka i den integrerade gymnasieskolan. Kort sagt ville motionen säga, att den kontrollerande funktionen förskjutits till den rådgivande. Utskottet och riksdagen avtog motionen med hänvisning till att huvuduppgiften för gymnasieinspektörerna alltjämt skulle vara den inspekterande verksamheten och strävan efter enhetlighet i betygssättningen.

Ovannämnda översikt över de olika inspektionsorganen för skolväsendet i Sverige och detta i ett historiskt perspektiv får utgöra ett scenario för en analytisk bedömning av inspektionen som ett statligt styrinstrument.

För att belysa inspektionsåtgärder med tydliga tecken på statlig styrning vill jag nu nämna ett par exempel på konkreta åtgärder. I egenskap av lärarutbildare, censor, gymnasieinspektör och skolinspektör kan jag inte utesluta min egen erfarenhet av inspektion med statlig styrning.

Jag vill börja med företeelsen *anpassad studiegång*, som kort sagt innebar, att en elev, som enligt läroplanen inte kunde erhålla en utbildning som var anpassad efter hans intressen och anlag, skulle få en dylik studiegång. Regeringen gav SÖ direktiv om att se till, att

denna åtgärd inte skulle missbrukas och därmed leda till ökad utslagning från skolan. SÖ gav länskolnämnderna i uppgift att bevaka denna fråga. Nämnderna arbetade intensivt med uppgiften under c fem år från 1979 till 1984. Uppgiften utsträcktes till att också behandla frågan om ofullständig grundskolekompetens och ofullständig grundskoleutbildning. Som delaktig i denna tillsyn vet jag, att alla län lyckades hålla den anpassade studiegången under kontroll. En synnerligen positiv effekt var den aktivering och det intresse, som rektorerna ute i skolorna visade. Slutrapporten kunde för Norrbottens del redovisa, hur den ofullständiga grundskolutbildningen hade minskat från 5,4 % 1981 till 2,9 % 1984. En svår men angelägen fråga om utslagningen aktiverades ute i länen och en utredning *Utslagningen i grundskolan (SOU 1983:63)* blev en utmärkt plattform för vidare åtgärder för SÖ och regering. – Här kan man tala om inspektion med tydlig statlig styrning och med ett oväntat gott resultat!

Nämnderna måste alltid ha en beredskap att snabbt kunna gripa in, då regeringen och SÖ ville lägga ut angelägna och aktuella tillsynsuppgifter. Mycket brådskande var det när SÖ:s skrivelse 1986-12-18 om *Skolans psyko-sociala miljö med särskild inriktning på frågan om våldet* nådde länskolnämnderna. Orsaken till skrivelsen var oroväckande signaler i pressen och från skolor om att våldet i skolorna hade ökat. Nämnden tog omgående itu med frågan. Jag fick uppgiften och enkäter sändes ut till skolstyrelserna, skolbesök gjordes och ett urval rektorsområden blev föremål för intervjuer. Rapporten sändes till SÖ ett par månader senare. Generaldirektören Erland Ringborg kunde på en konferens rapportera om våldet i skolan och läget i landet. "En sammanfattande bedömning visar, att läget beträffande förekomst av misshandel, mobbning, våld och förstörelse inte har ökat under de senaste åren". Så gott som alla län hade kommit till samma resultat och skolministern Bengt Göransson kunde andas ut. – Även detta fall visar hur den statliga skolinspektionen kunde vara ett effektivt redskap i den statliga styrningen och tillsynen. Exempelen kan mångfaldigas.

Inspektionen i svensk skolhistoria har ständigt fungerat som ett nödvändigt och effektivt styrinstrument såväl under konsistorietiden som under tiden med den statliga tillsynen. Tillsynsuppgifterna har växlat under åren. Examenskontrollen och skolans målpfyllelse

har ständigt varit i fokus. Betygsekvivaleringen i riket var en angelägen uppgift för inspektionen. Den likvärdiga utbildningen i landet har bevakats. Kontrollen och uppföljningen av hur myndigheternas beslut har åttlytts och verkställt har inspektionen fått svara för. Vid underlåtenhet eller ohörsamhet ute i kommunerna har den statliga inspektionen alltid haft straff- eller sanktionsåtgärder att tillgå. Den statliga medelsanvisningen var ett kraftfullt korrekionsmedel. Men i allmänhet behövde dylika åtgärder inte vidtas, då enbart saklig kritik eller ett påpekande kunde vara tillfyllest.

Under senare tid har den gamla formella inspektionen med rigorös kontroll och granskning ändrat karaktär. Den har med åren alltmer blivit en rådgivande inspektion. Ett utmärkt samarbete har varit det vanliga sättet att umgås. Det heter också i förordningen, att inspektionen skall ge "råd, stöd och stimulans" och detta har då skett i en kamratlig anda. Verksamheten har sålunda på senare tid alltmer inriktats mot utvecklings- och utvärderingsuppgifter.

Vad examenskontrollen beträffar så har den successivt helt naturligt upphört som ett objekt för statlig tillsyn. Grundskolan blev genom beslutet om läroplanen 1962 examensfri. Den "integrerade gymnasieskolan" 1970 skulle också vara examensfri. Sålunda har examen i den formella meningen som en avslutande prövning med skriftliga och muntliga prov eller annan form av dimission eller legitimation upphört. Däremot är givetvis själva betygsgivningen av stor betydelse, då den utgör grunden för en utvärdering av målpuppfyllelsen av kunskaper och färdigheter. Själva betygsgivningen i skolan är helt en lokal uppgift för lärarna och skolledningen. Däremot måste man naturligtvis följa det av regering och riksdag beslutade betygssystemet med dess anvisningar. Betygsgivningen framstår alltjämt som den viktigaste faktorn vid bedömningen av skolans resultat och har betydelse för en enhetlig och likvärdig skolutbildning i riket.

#### *Skolverket och tillsynen*

På sistone har den kommunala självstyrelsen successivt fått större befogenheter och ett bredare verksamhetsansvar. Den ökade decentraliseringen och kommunaliseringen av skolväsendet har blivit ett framträdande statligt mål.

"Skolverket bildades 1991 då ansvaret för skolan förändrades radikalt. Den statliga detaljstyrningen ersattes av ett målstyrt system med stort lokalt ansvar. Kommunerna svarar för organisationen, personalen och fördelningen av resurserna till skolan.– Riksdagen och regeringen anger mål och riktlinjer för skolan i Sverige. Det sker dels i skollagen dels i läroplanerna. Tillsammans med kursplanerna och timplanerna styr dessa dokument innehållet i skolan. De gäller för alla skolor, kommunala och fristående, och ska garantera en likvärdig utbildning, oavsett var i landet utbildningen ges." Med dessa ord vill Skolverket presentera en grundläggande syn på skolväsendet. Denna syn är också en naturlig följd av förslagen från de två grundläggande utbildningsdokumenten, nämligen styrnings- och ansvarsbetänkandena.

Hur gick det då med den gamla inspektionstanken? Har den kunnat överleva? Förvisso men i en ny gestalt och språkdräkt! Här följer en beskrivning från Skolverket. "Skolverket är tillsynsmyndighet för skolväsendet. Det innebär att Skolverket kontrollerar att offentliga och privata huvudmän för skolan följer de nationella bestämmelser som finns, bl a skollagen och läroplanerna. – Tillsynen är en kontroll som kompletterar uppföljning och utvärdering. – Tillsynen gäller alltid en bestämd skolhuvudman och sker antingen på Skolverkets eget initiativ eller på en anmälan. Tillsyn sker inom några prioriterade områden: enskild elevs rätt, respekt för elevens integritet, rätts säkerheten i huvudmannens myndighetsutövning, huvudmannens ansvar för sin egenkontroll samt statliga krav på verksamheten. Vidare bedrivs en regelbunden tillsyn av fristående skolor och utlandsskolor."

Då Skolverket inte har några klara sanktionsmöjligheter har frågan väckts våren 1998. Redan 1992 skrev föredragande statsrådet i sin proposition. "Med det yttersta ansvar för skolväsendet som statsmakterna har torde det dock finnas ett behov av mer konkreta korrekationsåtgärder om huvudmannen trots allt inte vidtar någon rättelse." I vårpropositionen 1998 behandlas frågan om tillsynen i två punkter. För det första: De nationella målen skall konkretiseras för att bättre kunna användas för kvalitetskontroll på central och lokal nivå. Skolverket skall utarbeta riktlinjer för skolplaner och kvalitetsredovisningar, så att det blir möjligt att jämföra kommunernas skolplaner



och resultat. Målet är att alla skolor skall nå de nationella målen. För det andra: En nationell inspektionsnämnd inrättas och knyts till Skolverket. De utbildningsinspektörer som redan finns får utökade resurser. Dessutom skall Skolverket utreda vilka sanktioner som kan användas mot kommuner och skolor som inte uppfyller kvalitetskraven.

Efter nedläggningen av Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna 1991 var det en tydlig avsikt för departementet att tona ned den gamla inspektionen både i ord och handling. Kommunerna skulle nu ta över ett utvidgat ansvar för skolan. De skulle själv börja utvärdera sin verksamhet. Tidens honnörssord var utveckling, uppföljning och utvärdering. Man talade om tillsyn, vilket begrepp som bekant snart kom att få en mer bestämd definition, dels vilka tillsynsobjekten skulle vara och dels med angivande av prioriterade tillsynsområden.

*Tillsynen* eller *inspektionen* för att tala med det hävdvunna ordet har verkligen kommit i fokus Anno Domini 1998. Debatten om relationen mellan statens och kommunernas roller tycks fortgå. Dessa måste klarläggas. På kommunhåll befarar man att med ökad tillsyn skulle också mer av den gamla centrala detaljstyrningen komma tillbaka. Vill man från statens sida till någon del backa från det till kommunen delegerade ansvaret för en decentraliserad och målstyrd skola? Räcker inte skollagen och läroplanerna? Förvisso inte!

Det går säkert att förena den statliga styrningen och tillsynen av skolan med all respekt för kommunernas ansvar och frihet. Staten kan inte avstå från sitt nationella ansvar. Staten har skyldighet att ange klara och tydliga regler för utvärdering och uppföljning. Därmed får man möjlighet att kunna garantera nationell likvärdighet och hög kvalitet i en skola med ett ökat decentraliserat verksamhetsansvar. Följer inte kommunerna givna lagar och uppfyller man inte nationella krav och målsättningar är det givetvis Skolverkets plikt att vidtaga lämpliga sanktionsåtgärder. Sådana har ju alltid funnits i svensk statsförvaltning och jurisdiktion.

I ett historiskt perspektiv kan man med romarna utbrista, att ingenting är nytt under solen, *Nil novi sub sole*. Inspektionen har alltid varit och kommer säkerligen också att förbli ett nödvändigt instrument för statlig styrning i en rättsstat som Sverige! Inspektionen och

tillsynen borgar för en nationell likvärdighet. Den vill skapa en sund balans mellan statlig styrning och kommunalt självbestämmande.

## Referenser

- Marklund, S. 1998. *Skolväsendets centrala ledning. Från Gustav Vasa till Skolverket*. – Årsböcker i svensk undervisningshistoria 187. Uppsala.
- Nordström, S.G., Richardson, G., Thelin, B. (red). 1990. *Skolledare minns*. Årsböcker i svensk undervisningshistoria 164. Uppsala.
- Persson, Ö. 1991. *Den statliga regionala skolinspektionen 130 år 1861–1991*. Gävle.
- Richardson, G. (red). 1997. *Spjutspets mot framtiden?* – Årsböcker i svensk undervisningshistoria 185. Uppsala.
- Sjöstedt, C.E. (red). 1963. *Studentexamen 100 år*. Sthlm.
- Thelin, B. 1981. Exit eforus. Södertälje.
- Thelin, B. (red). 1994. *Gymnasieinspektörer minns*. – Årsböcker i svensk undervisningshistoria 177. Uppsala.
- Thelin, B. (red). 1994. *Skolinspektörer minns*. – Årsböcker i svensk undervisningshistoria 174. Uppsala.
- SFS 1919:812. Kungl.Maj:ts Instruktion för Skolöverstyrelsen.
- SOU 1955:31. Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen.
- SOU 1973:48. Skolans regionala ledning.
- SOU 1978:65. Skolan – en ändrad ansvarsfördelning. Proposition 1980/81:107.
- SOU 1980:5. Förenklad skoladministration.
- SOU 1988:20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.
- Proposition 1988/89:4. Om skolans utveckling och styrning.
- Proposition 1990/91:18. Om ansvaret för skolan.

*Sven-Åke Johansson:*  
**Staten, kommunerna  
och SIA-reformen**

Några iakttagelser i skolpolitiken  
mellan 1970 och 1982

*"Jag skulle tro att detta är en av de största decentraliseringsåtgärder som över huvud taget har föreslagits."*

Orden fälldes av Lena Hjelm-Wallén, då socialdemokratisk skolminister, i hennes inledningsanförande vid riksdagens debatt om SIA-propositionen den 21 maj 1976. Hon efterträddes i talarstolen av Thorsten Larsson (c), som gjorde samma bedömning:

- - - den förändring av beslutsfunktionerna som nu skall ske på skolans område, både pedagogiskt och administrativt-ekonomiskt, blir en av de mest genomgripande decentraliseringar som skett i svensk förvaltning.

De båda påståendena är kanske sanna. Men det är i så fall minst lika intressant att det inte finns ett ord om decentralisering i de direktiv som gällde för SIA-utredningen. Utredningen var inte alls tillsatt för att föreslå någon förskjutning av beslutsmakten från stat till kommun. Hur tillkom då decentraliseringsförslagen? Och vad innebär de? Var det hela så enkelt som att överföra eller inte överföra beslutsmakt till kommunerna? Och vilken roll spelade stat-kommunrelationen i den våldsamma pressdebatt, som följde på utredningsförslagen? Fördes det över huvud taget fram några argument mot den decentralisering SIA föreslog? Förändrades synen på problemen under genomförandeprocessen, från 1974 till 1982? Och varför ledde de samtidiga utredningar, som var tillsatta just för att hantera decentraliseringsfrågorna, inte till några resultat? Jag syftar på den sk länskolnämndsutredningen, som arbetade 1970-1973, och SSK-utredningen om Skola, stat och kommun (1972-1978).

*Direktiven till SIA-utredningen*

Ansvarig för direktiven till SIA-utredningen var Ingvar Carlsson (s), då utbildningsminister. Direktiven togs den 27 maj 1970. Bak-

grunden var 20 motioner i riksdagen och ett uttalande som statsutskottet gjorde med anledning av motionerna. Inga av motionerna begärde någon omprövning av relationen stat-kommun på skolområdet. De var i stället föranledda av en allmän oro inom skolväsendet, disciplin- och anpassningssvårigheter. De dåtida diskussionerna i riksdag och press har för övrigt sin klara parallell i den debatt som dominerat vid årsskiftet 1997/98.

I statsutskottets utlåtande heter det bl. a.:

Med anledning av de nu föreliggande yrkandena har utskottet, i vad gäller de elever med svåra handikapp främst av social och psykisk art som avses i motionerna - - - i det föregående uttalat sig för att särskild uppmärksamhet ägnas åt deras problem. Utskottet vill emellertid gå ett steg längre. Utskottet anser det nämligen önskvärt med en allmän översyn av de problem som sammanhänger med arbetsmiljön i dagens skola. Visserligen har skolöverstyrelsen genom SISK påbörjat en utrednings- och försöksverksamhet på området men utskottet gör den bedömningen att de föreliggande problemen är av sådan vikt och så mångskiftande art att man har anledning att ytterligare överväga i vilka former de lämpligast bör angripas. Utskottet anser det inte uteslutet att dylika överväganden kan ge vid handen att utredningsarbetet bör bedrivas på bredare bas än i form av en ämbetsverksutredning.

Inte heller i denna snåriga text - präglad av tidens kanslispråk och utskottsledamöternas ängsliga kompromissande - kan man finna en antydning om att man önskade starta någon förändring av kommunstat-relationen.

Regeringen fångade emellertid upp motionärernas allmänna missnöje och statsutskottets antydning om att en del frågor borde ytterligare penetreras. Och riksdagen hade enhälligt anslutit sig till statsutskottets uttalande. Resultatet blev direktiv till en utredning om skolans arbetsmiljö och vad man kallade skolans inre arbete. Man angav där att orsaken till problemen var att skolan ännu inte funnit metoder för att undervisa elever med svårigheter. En genomlysning av specialundervisningen framstod som utredningens huvuduppgift. Jag citerar:

Många elever upplever svårigheter i skolarbetet till följd av yttre omständigheter, som i sig inte har någonting med deras studieförutsättningar att göra. Dessa barn har ett sämre utgångsläge i skolarbetet i förhållande till övriga elever. Det är därför nödvändigt att genom sär-

skilda stödåtgärder kompensera för dessa ogynnsamma yttre omständigheter. - - - Den grundläggande uppgiften bör vara att pröva i vad mån nuvarande åtgärder till stöd för av olika skäl underpresterande elever hjälpt dem få behållning av sin skolgång. - - - De sakkunnigas arbete bör leda fram till ett programförslag med avseende på de pedagogiska förändringar och kompensatoriska åtgärder, som är nödvändiga för att de elever, som i dag inte finner tillräcklig stimulans i skolarbetet skall uppleva undervisningen som meningsfull. - - - Som jag nyss framhållit kan det bli fråga om genomgripande åtgärder av pedagogisk natur.

I utredningens uppdrag lades vidare på brukligt sätt in ett stort antal frågor som kommit upp i debatt och motioner och låg samlade på departementstjänstemännens bord, t. ex. om skoldemokrati, personalvård, kontakt med hemmen och regler för anordnande av specialklass.

I den livliga debatt som uppstod efter det utredningen lagt sina förslag skrev Anne-Marie Lindgren, som 1970 i departementet svarat för mycket av arbetet med direktiven, bland annat följande:

Grundskolereformen syftade till att ge alla lika möjligheter till utbildning. Det betydde inte bara att de som hade lätt för sig skulle få möjlighet att studera oavsett föräldrarnas inkomst. Det betydde lika mycket att barn med skolsvårigheter skulle få hjälp att skaffa sig de kunskaper som är nödvändiga i ett demokratiskt, tekniskt utvecklat samhälle. Man fann emellertid att det inte räckte med bara organisatoriska reformer. SIA tillsattes därför med uppdraget att föreslå sådana åtgärder som skulle göra det lättare att nå dessa onekligen högt satta mål. (Arbetet 26.3.1975)

### *Sammanfattning*

I direktiven förekommer inte ordet decentralisering. Inget antyder att departementet förväntade sig förslag som skulle komma att lägga helt andra maktbefogenheter på kommunerna. Vad man såg framför sig var snarare en kommitté kring specialundervisningsregler och undervisningsmetoder som skulle ta bort skolsvårigheter utan att röra organisationen. Många av motionärerna i riksdagen räknade förmodligen med en disciplinutredning. Ingen förväntade sig förslag som för de närmaste decennierna skulle stöpa om hela statsbidragssystemet till skolan.

### *SIA-utredningens förslag Skolans arbetsmiljö (SOU 1974:53)*

I direktivens skrivning om "pedagogiska förändringar" till skillnad från vad man kallade "organisatoriska förändringar", ligger en föreställning att dessa två slag av förändringar inte är kopplade till varandra eller i varje fall att man kan åstadkomma pedagogiska förändringar enbart genom metodiska tips, glada tillrop och moraliska fanfarer, utan att behöva ändra på de ramar – den organisation – inom vilken utbildningen äger rum och metoderna skall utvecklas. Det är uppenbart att SIA-utredningen arbetade utifrån en helt annan grundsyn, nämligen att det var ramarna som avgjorde vilken pedagogik som kunde tillämpas och att man således måste ändra på ramarna om man ville åstadkomma väsentliga förändringar av pedagogiken.

Men man bör också uppmärksamma utredningens sammansättning. Ordförande var SÖ:s generaldirektör, Jonas Orring. Av ledamöterna tillhörde fyra riksdagen och utbildningsutskottet, en var sekreterare i socialdemokratiska riksdagsgruppen, en politisk redaktör för socialdemokratins ledande tidning, Arbetet.

Det fanns en klar diskrepans mellan denna politiskt tunga representation och föreställningen i direktiven att utredningen skulle begränsa sig till pedagogiska program och metodiska idéer om specialundervisningen. Även om man på den tiden inte så klart skilde på vad som var professionellt och politiskt område var det uppenbart att direktiv och ledamöter inte passade ihop.

Avgörande för att utredningen tog en annan riktning och fick en annan betydelse än departementet uppenbarligen tänkt sig var emellertid den analys utredningen gjorde av problemen i skolans arbetsmiljö. Denna analys kom, när den följde direktiven, att i huvudsak röra skolsvårigheter och skolans roll i samhället.

Inget av dessa för skolans arbetsmiljö helt centrala områden var hanterbart genom att söka fila på och justera statliga bestämmelser som sedan skulle gälla över hela landet, oberoende av den oerhört skiftande situationen i olika skolor. Och inget skulle enligt utredningens uppfattning bli förändrat genom att också utredningen liksom SÖ och bokförlag producerade skrifter med metodiska idéer.



Den politiska uppgiften var i stället att fatta sådana beslut om ramfaktorer, som möjliggjorde och befrämjade en önskvärd metodik.

### Resurshanteringen

För att förstå de förslag som utredningen kom fram till är det viktigt att aktualisera vilka bestämmelser som gällde för grundskolans resurser på hösten 1970, då utredningen började sitt arbete. Staten reglerade genom skolstadga och läroplan alla lärartimmar i skolan. Men regleringen av delningstimmar i vissa ämnen hade lättats upp i förhållande till 1962 års läroplan genom att man infört s k resurstimmar i Lgr 69. Därigenom skapades ett utrymme för beslut på kommunal nivå. Detsamma gällde timmarna för fria aktiviteter på högstadiet, också en nyhet i 1969 års läroplan. Vid sidan av dessa timmar fanns resurser för specialundervisning. Om inrättande av specialklasser beslutade länskolnämnderna, alltså statliga organ. Det handlade ju också om statliga kostnader för lärarlöner i dessa klasser. Men vid sidan av klassorganisationen hade man tillskapat ytterligare två möjligheter genom att elever kunde gå enstaka timmar till en lärare som gav hjälp i exempelvis läsning. Detta kallades "klinik". Det var också möjligt för en speciallärare att gå in i de vanliga klasserna och där hjälpa elever med svårigheter. Detta kallades samordnad specialundervisning.

För båda de här senast nämnda möjligheterna gällde det fullkomligt absurda förhållandet att kommunen beslöt om antalet timmar och staten betalade. Följaktligen exploderade antalet "elever med svårigheter" ute i kommunerna och därmed statens kostnader. Det var helt nödvändigt att få kontroll på denna utveckling och utredningen stödde ordförandens förslag att begränsa specialundervisningens tillväxt. Eftersom man trots allt inte ansåg sig våga minska resurserna för någon kommun blev det den mest expansiva som kom att sätta taket, uttryckt som 0,3 veckotimmar per elev, dvs ungefär ytterligare en lärare per 100 elever.

I den våldsamma expansionen av specialundervisningen hade naturligtvis inte antalet speciallärare kunnat hänga med. Det gick därför inte att se någon skillnad på s k specialundervisning och resurstimmar. De båda systemen fungerade parallellt som ett all-

mänt stort lärartillskott till skolan. Det blev naturligt för utredningen att slå samman alla dessa extra resurser som fanns i skolan till en stor förstärkningsresurs. Lika naturlig var insikten att det inte gick för staten att som dittills i huvudsak skett söka precisera exakt hur alla dessa lärartimmar skulle användas. Detta fick i stället uttryckas i en beskrivning av målet. Härigenom började övergången inom skolväsendet till vad som senare kom att kallas målstyrning.

Den allmänna oron ute i skolorna skapade ett tryck på utredningen att agera redan under det första året. Det skedde också genom att utredningen tog initiativ till en omfattande försöksverksamhet. Den rubricerades som Försök med friare resursanvändning. I den benämningen låg redan från 1971 den decentralistiska signalen. I sin informationsskrift från 1973 uttryckte utredningen sin syn på styrningen och statens roll på ett sätt som senare skulle bli vanligt men som här såvitt jag kunnat finna formulerats för första gången. Jag citerar:

Man kan tala om tre faktorer som tjänar som styrmekanismer i skolan – mål, ledarutbildning och precisering av resursanvändningen. De tre fungerar i viss mån som kommunicerande kärl. Om man minskar insatserna genom en av faktorerna måste man öka på de båda återstående. En skiss kan åskådliggöra:

#### Modell I

Styrmedel	Utformning
mål och utvärdering ledarutbildning resursanvändning	opreciserade begränsad preciserade regler

#### Modell II

Styrmedel	Utformning
mål och utvärdering ledarutbildning resursanvändning	preciserad och utbyggd utbyggd friare och vidgad

För närvarande är skolans mål relativt oprecisa, utvärderingen av en skolenhets arbete svagt utbyggd, ledarutbildningen begränsad medan vi däremot har mycket preciserade regler för resursanvändningen. Gör vi resursanvändningen relativt fri måste vi klarare uttrycka vad resurserna skall användas till och bygga ut en skolledarutbildning som mer än nu innefattar hela problemkomplexet skolsvårigheter och skolans sociala roll i samhället.

Förstärkningsresursen (alltså sammanslagningen av resurstimmar, specialundervisning m m) var inte någon liten detalj i skolan. Den motsvarade ungefär en tredjedel av statsbidraget, där beslutsrätten nu enligt SIA borde överföras till kommunal nivå.

I realiteten spelade den en ännu större roll. Till skillnad från de rena klasstimmar, vad som sedan kom att kallas basresurser, var förstärkningstimmar skolans "operativa", rörliga resurs, den resurs med vars hjälp kommun och skoledning kunde göra sina insatser för att söka uppfylla olika mål. Det var, för att något spetsa till det, genom förstärkningsresursens användning som politiken utformades. Samtidigt är det värt att ta fasta på ett uttryck i det nyss citerade utdraget ur informationsskriften, nämligen "kommunicerande kärn". Utredningens avsikt var att samtidigt som kommunerna och de enskilda skolenheterna fick starkt ökad makt över resursanvändningen måste staten stärka sitt grepp på tre andra områden: målprecisering, utvärdering och ledarutbildning.

Det handlade således inte alls enligt utredningens syn om att lämna över ansvaret för skolan till kommunerna. För att bedöma om relationen stat-kommun utvecklats enligt SIA:s intentioner är det därför viktigt att inte bara se på de ökade kommunala beslutsbefogenheterna vad gäller organisation och resursanvändning – makten över ekonomin – utan också ta med i balansräkningen om staten stärkt sitt inflytande på andra områden. Att så skulle ske var en viktig del av SIA:s förslag.

Om en sådan syn på skolpolitiken var givetvis SIA-utredningen inte ensam. Särskilt RHS (Riksförbundet Hem och Skola) betonade den i sitt remissvar. Åke Isling hade inom det s k MUT-projektet (Mål och utvärdering) ägnat stor uppmärksamhet åt frågan. I en intervju i Facklärares 7/1975 – efter sin avgång från SÖ – sade Isling bl a:

En decentralisering av skolan som inte åtföljs av klart uttalade mål och syften kan leda till att politiska beslut som en gång fastlagts i riksdagen kan ställas åt sidan.

I en artikel i Arbetet (5/3 1975) betonade Levi Svenningsson, ledamot i SIA, ytterligare utredningens åsikt:

- - - MUT siktade till att definiera det minimum av kunskaper och färdigheter dit i princip alla elever skall föras, årskurs efter årskurs, för att de skall ha en chans att gå igenom grundskolan. Denna definition saknas i SIA, därför att utredningen inte kunde ta upp metodiska frågor och frågor om läroplanen. Men den är likväl nödvändig för SIA-skolan, eftersom kraven på baskunskaper och basfärdigheter bygger in ett rationellt styrmedel för skolans insatser till förmån för de elever som är svaga i skolan.

Det är en angelägen forskningsuppgift att klarlägga varför denna precisering av kunskapsmålen inte skedde förrän i Lpo94 i början av 1990-talet. Och varför den andra delen av statens insats i "balansräkningen", nämligen utvärderingen, fortfarande 1998 inte drivs med någon större intensitet.

Den tredje delen – ledarutbildningen – realiserades däremot omgående i enlighet med SIA:s och SÖ:s förslag.

#### *Skolan och det omgivande samhället*

Det var för utredningen uppenbart att en mycket stor del av elevernas svårigheter inte genererades i skolan utan hängde samman med deras och skolans sociala miljö. Detta hade också framhållits i direktiven som pekat på behov av kompensatoriska åtgärder. Men även från andra aspekter förde SIA fram vikten av att se skolan som en del av samhället:

Utvecklingen av skolan som arbetsplats och miljö kan därför inte enbart få bli beroende av utbildningspolitiska ambitioner. Skolan intar en central plats i arbetet med barn och ungdom i varje kommun och bostadsområde. Den utgör där den utan jämförelse största insatsen, lokalmässigt, materiellt och personellt för arbete med barn och ungdomsfrågor. Vid sidan av utbildningspolitiska strävanden måste därför intentioner inom familjepolitik, socialpolitik, kultur- och fritidspolitik prägla miljöns utformning. Tendenser inom den kommunala bebyggelseplaneringen – främst skapandet av integrerade serviceanläggningar – kommer på sikt att stödja en utveckling mot en närsamhällets skola, som utgör en del av ett samhällscentrum, inte enbart för kunskapsförmedling och färdighetsträning utan också för frivilliga aktiviteter, för

ungdomsorganisationernas arbete, för föräldrakontakter och för omsorg om de yngre barnen. (SOU 1974:53, s 83)

Med utgångspunkt i denna framtidsbedömning utformade så utredning sina förslag om skoldagen, om integrering mellan skola och fritidshem. Samma idéer, om att fritidsverksamhet och omsorg om barnen mellan 7 och 12 år borde förläggas till skolbyggnaderna – LM-skolan som centrum – var huvudlinjen i Barnstugeutredningens betänkande Barns fritid, fritidsverksamhet för 7–12-åringar (SOU 1974:42), som riksdagsbehandlades samtidigt med SIA-förslagen.

Givet den starkt skiftande situationen i olika kommuner, kommundelar och skolbyggnader var det givetvis helt omöjligt att utforma statliga bestämmelser om hur denna integrerade verksamhet skulle se ut. Man kan säga att i och med att skolan som en närssamhällets institution lyftes fram av SIA var det också givet att ansvaret för utformningen måste läggas på kommunal nivå.

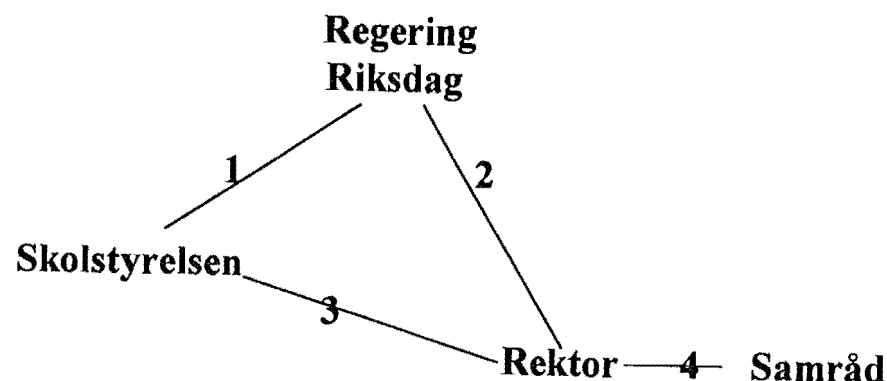
Även en annan aspekt är betydelsefull. Det var uppenbart genom utredningens undersökningar och genom allmän erfarenhet att skolsvårigheter var starkt relaterade till problem i den sociala omgivningen. Inspirerad av den stora engelska utredningen, den s k Plowdenrapporten (Children and their primary schools I–II, 1969) förde SIA fram kravet på en behovsorienterad resursfördelning. En sådan fördelning – olika till olika skolor, en kompensatorisk idé – förutsatte ett kommunalt engagemang om hänsyn skulle kunna tas till flera karakteristika för ett område och resursfördelningen inte ske utifrån enbart någon enstaka social variabel.

### Sammanfattning

Utredningens förslag om decentralisering hade ingen grund i direktiven men de blev tvingande konsekvenser av de åtgärder som utredningen ansåg nödvändiga för att lösa sitt uppdrag. Decentraliseringen till kommunerna var emellertid inte villkorlös. Den förutsatte att staten stärkte sin styrande roll med andra medel än regler, nämligen målprecisering, ledarutbildning och utvärdering. Denna del av SIA:s reformförslag genomfördes inte med samma snabbhet och konsekvens som decentraliseringen av resurserna.

### Dekoncentrering och institutionsdemokrati

Decentraliseringen var en komplicerad process och handlade inte bara om ett enkelt överförande av beslutsrätt från staten till kommunernas politiska organ. Jag skall något försöka belysa detta. Man kan åskådliggöra de olika möjligheter att lägga ut beslutsrätt som fanns på 1970- och 1980-talen med hjälp av följande skiss:



Regeringen kan genom lag eller förordning lägga beslutsrätt på skolstyrelsen (1). Skolstyrelsen kan delegera beslutsrätt till rektor (3). Men regeringen kan också i förordning lägga beslutsrätt direkt på rektor (2) – med förbigående av den politiska styrelsen i kommunen. Detta har ibland i litteraturen kallats dekoncentrering. (Se exempelvis Lennart Lundquist, Förvaltning och demokrati 1991 s 160ff) Skolstyrelsen eller regeringen kan ange att rektor skall fatta sina beslut först efter samråd av något slag (4).

Det inses omedelbart att om man väljer väg 2 för att föra över beslut till kommunal nivå uppkommer ett helt annat läge än om man väljer väg 1. Nu har väg 2 av tradition varit mycket omfattande inom skolområdet. Stadgor och förordningar har angivit att olika tjänstemän fattar beslut. Den viktigaste bestämmelsen – att lärare beslutar om betyg – gäller fortfarande och skolstyrelserna kan inte påverka detta.

För rektors del var det betydelsefullt att rektor beslutade om tjänstefördelning och om schema, vilket i realiteten betydde den



lokala skolans hela organisation. Metoden, att staten i förordning direkt reglerar vilken tjänsteman ute i kommuner eller landsting som skall fatta olika beslut har gammal hävd, inte bara inom skolområdet. Genom att staten också fastställde behörighet och utbildning för de aktuella tjänstemännen, garanterades, menade man, professionalitet i handläggningen av olika ärenden i kommunerna. En mängd frågor inom skolan var härigenom undanryckta från den politiska nämndens och kommunstyrelsens beslutsområde. Detta var också lagstiftningens avsikt.

Samtidigt gav modellen möjlighet för staten att kunna föra beslut djupt ner i skolans organisationshierarki. Så länge staten själv utformade fortbildningen gav den också staten möjlighet att vid exempelvis reformer kunna direkt påverka de enskilda skolornas rektorer och studierektorer. Det var ju staten, som i stadga formulerade befattningsbeskrivningen för dessa "kommunala" tjänstemän och det var staten som bestämde innehållet i deras fortbildning.

Vid en fri resursanvändning och vid integration med fritidsverksamhet, vilket SIA nu stod i begrepp att föreslå, skulle rektors beslutsrätt, vid bibehållen stadgestruktur, därför komma att öka dramatiskt.

Samtidigt öppnade denna väg (väg 2) (dekoncentreringen) möjlighet att låta decentraliseringen nå betydligt mycket längre ner i skolans hierarki och vardag, till elever, lärare och föräldrar, än vad en decentralisering enbart till skolstyrelsen skulle kunnat innebära. Det hade ur utredningens synpunkt inte varit tillfredsställande om decentraliseringen stannat på skolstyrelsenivå, där skolkanslierna kunde förväntas växa ut till nya resurshanterande byråkratier. Utredningens uppdrag var ju att förbättra skolornas arbetsmiljö. Förändringarna måste nå ner till de enskilda skolenheterna.

Utredningen valde därför en institutionsdemokratisk eller intressentdemokratisk lösning och föreslog att det i varje rektorsområde skulle finnas en styrelse – kallad bestyrelse – bestående av skolledningen och representanter för personal, elever och föräldrar och med majoritet för den professionella delen.

Den väsentliga beslutsrätten för att utveckla skolan förlades till de lokala skolenheterna genom att SIA utnyttjade väg 2 (dekoncentreringen). Bestyrelsefrågan kunde förutses bli kontroversiell.

Här kolliderade kommunalpolitikerns intressen med föräldraföreningars, elevorganisationers och fackens ambitioner.

Utredningens ordförande omtalade för författaren till dessa rader att han noggrant föredragit problemen för statsminister Palme och att de enats om att bestyrelsemodellen kunde vara ett sätt att finna en framkomlig väg just inom skolans område. Hur det skulle bli fick, menade Palme och Orring, den efterföljande debatten utvisa.

#### *SIA-utredningen i debatten 1974–1975*

Utredningens förslag utlöste en av de mest intensiva skoldebatter vi haft i Sverige. Jag har gått igenom drygt 750 tidningsklipp från hela landet under hösten 1974 och 1975 för att se i vad mån stat-kommunrelationen, dvs den decentralisering som Thorsten Larsson (c) betecknade som själva kungstanken i SIA:s förslag, väckte någon debatt.

Svaret är nej. Decentraliseringen mottogs överväldigande positivt, men närmast som självklar. Debatten gällde i stället oro för att undervisningsgrupper skulle bli för stora, skoldagen för lång, elevinflytandet för litet, föräldrainflytandet för litet, glesbygden får för litet etc.

Endast några få debattinlägg vände sig mot förslagen att decentralisera så som utredningen föreslagit. Den principiella debatten var koncentrerad till en omfattande artikelserie i *Arbetet* hösten 1974, med inlägg av bl.a. Göte Rudvall och Ulf P Lundgren och i pocketböcker av Lundgren och Wiggo Kihlborn och senare (1980) av Erik Wallin. Debatten sammanfattas på ett bra sätt i DN:s ledare 1/11 1974. Jag citerar delar av ledaren:

Två av SIA:s viktigaste förslag är att hela skolorganisationen skall decentraliseras och att resurserna inom skolan skall bli mer flexibla. Inom varje kommun, rektorsområde och skola skall man kunna styra resurser (främst i form av lärartimmar) till de elever och elevgrupper som har störst behov av stöd. Den centrala styrningen av resurser till specialundervisning, stödundervisning till elever som varit sjuka e d, undervisning för invandrabarn mm skall upphöra. I stället skall man lokalt få disponera över en enda förstärkningsresurs.

Lektor Göte Rudvall har i ett par artiklar i *Arbetet* belyst riskerna för att kommuner och skolledningar i praktiken kommer att använda resurserna på ett annat sätt än vad SIA avser. I försöksverksamheten

med flexibel resursanvändning har man i några fall använt en stor del av förstärkningsresurserna till att göra mindre undervisningsgrupper för *alla* elever och minskat den del som gått till elever med särskilda svårigheter. Det vore alltför optimistiskt, menar Rudvall, att tro att lärare och tongivande föräldrar, som av tradition mest tänker på de studiemedvetna elevernas behov, inom de nya bestyrelserna skall visa sig beredda att stödja socialt handikappade elever. SIA:s grundtanke, att man bör satsa olika för att nå mer lika resultat, är förvisso inte okontroversiell när man kommer ner på den konkreta nivån.

Ett liknande problem är att de friare arbetsformerna kan leda till en nivågruppering av eleverna som i praktiken blir permanent. Pedagogikdocenten Ulf Lundgren, som påvisat sådana tendenser under SIA:s försöksverksamhet, menar i ett inlägg i radions Obs att reformförslaget kan innebära att skolornas inre arbete utformas så att vi i verkligheten kommer att återgå till en tidigare skolform, där undervisningen fungerade som ett klassamhälle i miniatyr. - - -

Målen för skolans verksamhet måste enligt SIA anges i centrala beslut. Problemet är då, som Göte Rudvall framhåller, hur långt man kan decentralisera besluten från medlen. (Bör vara medlen från besluten, förf anm.) SIA:s allmänna syn på samspelet inom skolan är radikalare än den som formulerats av tidigare skolutredningar. - - - Det rör sig här om ett äkta dilemma, som man inte löser genom så kallad utvärdering eller uppföljning av reformerna. - - -

Denna principiella debatt om decentraliseringens risker avsatte inga egentliga spår i olika myndigheters och organisationers remissvar. Ett undantag utgjorde facklärarförbundet, vars tidning också under utredningsarbetet tagit upp principfrågan om statens roll och det likvärdiga skolsystemet. Att gränsfrågan stat-kommun inte upplevdes som väsentlig framgår också om man studerar de motioner som lades i riksdagen under remisstiden, alltså före propositionen. De tar upp läroplansfrågor, olika skolämnen eller kräver ytterligare specialdestinerade statsbidrag, till skolpsykologer, skolkuratorer eller den kommunala musikskolan.

Principfrågan behandlas däremot inte av någon trots att den var högaktuell genom SIA:s förslag och den pågående SSK-utredningen. Frågan var gränsen skulle gå mellan stat och kommun på skolområdet intog en helt undanskymd plats.

Två andra gränsfrågor var däremot tunga både i debatt, remisser och beslut, nämligen hur ansvaret skulle fördelas mellan skolan och hemmen och var gränsen borde gå mellan frågor som skulle avgöras inom den politiska sfären och frågor som skulle hanteras genom

avtal mellan parter. Den senare aspekten rör i hög grad statens roll på skolområdet.

### *Staten som arbetsgivare*

1970-talets mitt var fackens stora skördetid inom alla samhällssektorer. Särskilt TCO-sidan ville föra väsentliga SIA-frågor över till kollektivtalens område. Eftersom det var Statens avtalsverk, som då var avtalslutande part, hade detta inneburit att frågorna hållits borta från det kommunala området. Konsekvensen av TCO:s politik hade därför blivit en omfattande centralisering i stället för den decentralisering SIA föreslog.

Levi Svenningsson (s), ledamot av utredningen, tog upp den här frågan i en längre artikel i Tiden (s 592 ff 1975). Artikelnen har formen av ett samtal mellan honom och Anne-Marie Lindgren. Jag citerar ur Svenningssons inlägg:

I Lärartidningen (42/74) heter det vidare att reformförslagen från SIA i högsta grad griper "in i lärarnas och skolledarnas arbetsvillkor, då de ju berör arbetsmiljön, arbetsorganisationen, resursinsatserna och skolledningen dvs betydande delar av det personalpolitiska fältet. Det är erkänt att personalpolitiken är ett fält, där arbetsgivare och anställda numera gemensamt utformar reglerna." - - -

Låt oss anta att frågorna om klassernas storlek – som verkligen berör personalen – skulle bli förhandlingsbara. Varje strävan mot ökat kommunalt inflytande över skolan skulle då effektivt kunna motverkas eftersom förhandlingar förs på central nivå och syftar till en reglementering som inte tar några hänsyn till de skiftande förhållandena ute i kommunerna. SIA:s förslag om friare resursanvändning skulle upphävas vid förhandlingsbordet mellan två parter. Det är inte svårt att konstruera förhandlingsbara situationer för varje SIA-förslag. - - - Snart nog kan vi vara inne i en ny central reglering av skolans verksamhet. Partsintressena styr skolan via återkommande förhandlingar.

### *Sammanfattning*

Att det hårt statligt styrda svenska skolväsendet med undantag för enstaka debattörer slöt upp på en radikal decentraliseringslinje kan kanske förvåna. Man kan tolka det så att utredningens analyser och argumentation var helt övertygande. Man kan mena att alla redan hade insett att centralstyrningen kommit till vägs ände och att det ute i kommuner och skolor fanns ett starkt behov att utan regel-

styrning få ta tag i de problem man hade runt omkring sig. Man kan också mena att de avgörande signalerna redan getts av inriktningen på utredningens försöksverksamhet, av ordförandens, Jonas Orring, intervjuuttalanden sedan ett par år tillbaka och av regeringens direktiv till SSK-utredningen. De senare hade kommit redan den 8 sept. 1972 – alltså mitt under SIA:s arbete – och i dem angav regeringen att det fanns

starka skäl för att undersöka möjligheterna att komma fram till ett regelsystem för grundskolan och gymnasieskolan som i väsentligt ökad grad låter kommunerna och deras skolstyrelser ta ansvaret för skolans verksamhet.

Det offentliga Sverige var därför sedan ett par år inställt på att decentralisering var den politiska väg som nu var nödvändig. Man kan nog också säga att den intensiva SIA-debatten var en påtagligt "folklig" debatt. Den engagerade ett stort antal människor: föräldrar, elever, rektorer och lärare. Den rörde den konkreta arbetsmiljön för en dryg miljon medborgare.

Vilken slags "överhet", statlig eller kommunal, som styrde denna miljö framstod säkert som skäligen likgiltigt för många av dessa. Frågan blev brännande endast om decentraliseringen också skulle gälla statens roll som arbetsgivare. Först då blev decentraliseringen en viktig intressefråga för personalorganisationerna. När den frågan aktualiserades – vilket skedde i SSK-utredningen – blev det hård konfrontation liksom när frågan åter väcktes o 1990.

*Den stora "SIA-decentraliseringen" blev framgångsrik just för att den undvek att beröra den frågan.*

#### *Proposition, motioner och utskottsbehandling*

Proposition (1975/76:39) och utskott (UbU 1975/76:30) följde SIA-utredningens förslag vad gäller resursernas decentralisering och integrationen skola – fritid, alltså utredningens två huvudfrågor.

Ställningstagande till bestyrelser sköts däremot framåt. Där var – vilket utredningen förutsett – invändningarna många från alla olika intressenter. Även om de flesta remissinstanser anslöt sig till SIA:s principiella uppfattning tyckte man samtidigt att riksdagen borde avvakta kommunaldemokratiutredningen innan några beslut fattades.

Sveriges lärarförbund var helt avvisande till bestyrelser och menade att SIA:s förslag om ledning och samverkan utgick från förhållanden som inte skulle komma att vara aktuella när dess förslag skulle genomföras. För framtiden skulle, meddelade SL, alla frågor rörande skolpersonalens anställnings- och arbetsvillkor regleras av skolans parter, arbetsgivare och arbetstigare.

Inte heller i motioner eller i debattinläggen i kammaren går det att finna några principiella invändningar mot den förändrade relationen stat-kommun.

#### *Från princippropositionen till läroplanen. SIA-frågorna under tiden 1976–1982*

Riksdagsbeslutet om SIA i maj 1976 innebar inte slutet på reformperioden utan tvärtom endast början. Principerna måste nu omsättas i en ny proposition om statsbidraget och i en ny läroplan med mål och riktlinjer, kursplaner och förordningar. Fortbildningen och det lokala utvecklingsarbetet måste stöpas om enligt principbeslutets intentioner. Bestyrelsefrågan måste föras i hamn. Gymnasieskolan måste få en friare resursanvändning.

En sådan implementeringsfas som kom att sträcka sig över sex år innebar avsevärda risker för att de ursprungliga avsikterna skulle suddas ut, glömmas bort eller saboteras av nya personkonstellationer med andra intressen.

De sex åren sammanföll också med den politiskt mest turbulenta tid vi haft i Sverige under det senaste halvsekle. SIA-förslagets väg kan illustreras av följande sammanställning över berörda statsråd:

Direktiv	Ingvar Carlsson (s)
Principproposition	Lena Hjelm-Wallen (s)
Statsbidragsproposition	Britt Mogård (m)
Läroplansproposition	Birgit Rohde (fp)
Läroplan Lgr80	Britt Mogård (m)
Utvecklingsarbete, fortbildning	Britt Mogård (m)
Rektors samrådsplikt	Britt Mogård (m)
Förordningar kring Lgr80	Ulla Tillander (c)
Fri resurs i gymnasieskolan	Ulla Tillander (c)



Så långt jag kan bedöma hölls en konsekvent linje i decentraliseringsfrågan. Moderaterna hade visserligen gjort hårda angrepp och Gösta Bohman hade desavouerat partiets ledamot i utredningen, Britt Mogård, som var en engagerad företrädare för SIA:s idéer. Det var därför betydelsefullt att det var just hon som blev statsråd i de regeringar där moderaterna ingick. Birgit Rohde hade som skolledare i Malmö varit djupt engagerad i kommunalt utvecklingsarbete och arbete på en lokal skolenhet. Ulla Tillander hade redan den 27/11 1974 i en stor artikel i Skånska Dagbladet slutit upp kring allt väsentligt i SIA:s förslag.

### *Makten över innehållet i skolan*

I en viktig återstående avvägningsfråga mellan statligt och kommunalt ansvar måste regering och riksdag ta ställning i samband med läroplanspropositionen (prop 1978/79:180, UbU 1978/79:45) och det gällde "makten" över innehållet i skolans undervisning. Det rådde inga delade meningar om att läroplaner och kursplaner var något staten hade ansvar för. Men de kunde utformas mer eller mindre detaljerat och därigenom lämna större eller mindre utrymme för olika kommunal uppläggning. Frågan behandlades ganska ingående i propositionen, som tog ställning till SÖ:s läroplansförslag. Efter som resonemanget är principiellt återger jag det här:

Det kan synas naturligt att decentraliseringen så som SÖ föreslagit också får präglade innehållet i skolans undervisning. I de aktuella förslagen anges detta endast inom mycket vida ramar, i mål och huvudmoment. Detta är emellertid inte självklart. En decentralisering av organisationsbesluten i form av fri resursanvändning och timplan for stadium har inte som logisk fortsättning en decentralisering av innehåll i och mål för arbetet i skolan. Tvärtom bör det ökade lokala ansvaret för organisationen, den friare resursanvändningen, ses som ett medel att göra det lättare att bemästra samma krav i olika miljöer. - - -

Det är viktigt att ytterligare decentralisera många organisationsbeslut inom skolan. Men det måste också ske en avvägning mot kraven på likvärdig utbildningsstandard i olika skolor.

Kursplanerna i Lgr 80 blev som en följd av detta ställningstagande betydligt mer detaljerat utformade än vad SÖ föreslagit. Först i och med Lpo 94 har dock kursplaner och läroplanen över huvud taget

fått en utformning som ger goda förutsättningar för staten att utöva en målstyrning på kunskaps- och färdighetssidan.

Om dessa förutsättningar sedan utnyttjas är en annan sak.

### *Makten över fortbildningen och utvecklingsarbetet*

I budgetpropositionen 1981/82 (bil 12 s 2) står att läsa:

Budgetförslaget på skolans område präglas i övrigt i hög grad av de beslut rörande bl. a. den statliga skoladministrationen, skolforskningen och personalutvecklingen samt syverksamheten som fattades under år 1981. Dessa beslut utgör led i den decentralisering av besluten om undervisningens organisation och av användningen av anvisade resurser som varit det centrala draget i reformverksamheten på skolans område under senare år. - - -

Det var vanligt i propositionerna att markera det enhetliga, administrativa greppet över reformverksamheten, att framhäva att de olika regeringsförslagen – under skilda år och inom skilda områden – präglades av enhetlighet, var led i samma, genomtänkta reformkedja.

Till denna reformkedja hörde således också propositionen om skolforskning, fortbildning och utvecklingsarbete (prop 1980/81:97, UbU 1980/81:37), som utgör en intressant tillämpning av SIA:s maktfördelning mellan stat och kommun.

Det skulle enligt propositionen ankomma på staten att ange mål och riktlinjer för personalutbildningen samtidigt som den statliga högskolan i huvudsak förutsattes svara för genomförandet av längre utbildningar. Jag citerar:

Sedan en betydande del av ansvaret för skolan decentraliserats till kommunal nivå är det därför, menar statsrådet, mera angeläget än tidigare att staten utövar ett direkt inflytande över personalutbildningens innehåll. (UbU 1980/81:37 s 14)

Det skulle däremot vara kommunernas uppgift – och däri låg den stora decentraliseringen – att ansvara för planering och organisation. Av det samlade anslaget fick upp till 40 procent disponeras helt fritt av kommunerna för s k lokalt utvecklingsarbete (LUVA). Detta skilde sig på två sätt från det tidigare utvecklingsarbetet, som i allt väsentligt varit projekt initierade och styrda av SÖ. Det var dels lokalt styrt, dels syftade det inte till generaliserbara resultat utan

enbart till att vara nyttigt för den skola eller den kommun som bedrev det.

### *Målstyrningen av resurser och skoldag*

SIA-besluten 1976 hade, som jag tidigare redovisat, fört över besluten om användningen av hela förstärkningsresursen – ca en tredjedel av skolans personalresurser – till kommunerna. Återstående lärarresurser var visserligen bundna till den skolenhet länskolnämnderna bestämt, men inom enheterna var de fritt disponibla. Följaktligen var målstyrningen – och ledarutbildning och uppföljning – helt avgörande för att skolan skulle få den inriktning SIA, regering och riksdag avsett.

I Mål och riktlinjer i läroplanen (Lgr 80) uttrycks detta för hela reformverksamheten centrala avsnitt på följande sätt:

Skolsvårigheter har samband med den sociala situation, i vilken skolan och eleverna befinner sig. Det åligger skolstyrelsen att på basis av en ingående kännedom om varje rektorsområdes arbetsmiljö och elevernas förutsättningar fördela förstärkningsresursen och de kommunala insatserna så att skolor, som har ett svårare utgångsläge, får större personella resurser. - - -

På samma sätt som skolstyrelsens fördelning av insatser skall styras av olika behov inom olika rektorsområden, måste man inom skolan och inom arbetsenheterna fördela insatserna efter elevernas behov av särskilt stöd. Den fria resursanvändningen utgör förutsättningen för detta. Att en del av resurserna är fria är således inget självändamål. De skall målmedvetet kunna riktas in mot de centrala uppgifter skolan har. Dit hör främst att ge elever goda kunskaper och grundläggande färdigheter. Om elever har svårigheter skall man vid fördelningen av skolans förstärkningsresurs främst söka tillgodse dessa elevers behov, innan resurserna används för andra ändamål.

Frågan om denna målstyrning blev effektiv under 1980-talet faller utanför ramen för denna studie. Däremot råder ingen tvekan om att statens centrala roll på detta område betonas lika tydligt i slutdokumentet – läroplanen från 1980 som i inledningstexten – SIA-utredningens förslag från 1974.

Vid sidan av den fria och behovsstyrda resursfördelningen var integration med fritidsverksamhet en kungstanke i SIA-utredningens förslag. Staten kunde givetvis inte styra utvecklingen på detta område med regler. Styrmedlet blev också här en målangivelse eller

snarare en viljeyttring. Denna var mycket klar i SIA-propositionen, mer mångtydig i utskottets utlåtande.

Det gick snabbt att konstatera att integrationen fortskred, men mycket långsamt. Och där den realiserades – först omkring 1990 torde den ha genomförts i ett större antal kommuner – skedde det med en annan uppläggning än vad utredning och regering ansett angeläget. Tanken bakom SIA:s förslag om skoldag var att den samlade dagen mellan två bestämda tider skulle innehålla både lektioner och fri verksamhet, till ytterligare stöd för elevernas utveckling. Avsikten var också att söka engagera föreningslivet så långt möjligt i denna friare verksamhet och inte låta den bedrivas enbart av anställda.

Trots att en ofta hård debatt lett fram till detta ställningstagande i riksdagen blev det inte så. Visserligen integrerades lokalmässigt med tiden skola och skolbarnsomsorg, men det skedde på så sätt att skollektionerna hölls koncentrerade för sig och fritidshemmens verksamhet lades utanför, helt skötta av kommunalanställda.

Varför misslyckades målstyrningen på detta område?

Naturligtvis fanns det åtskilliga kommuner och skolor där upplutningen bakom besluten mer varit läpparnas än hjärtats bekännelse. Men jag tror att den avgörande faktorn var en annan. Om de fria aktiviteterna lades efter lektionstid ingick de inte i vad som lagen definierade som skoldag. Därigenom blev de i stället en del av fritidshemmens verksamhet och för den kunde man ta ut avgifter. Och fritidshemmens intressen bevakades hårt av andra nämnder och av andra fackförbund än skolans. Intresset för att integreras i skolan var mycket måttligt.

Ur kommunal synpunkt blev det således betydligt enklare om man lade de fria aktiviteterna litet senare på eftermiddagen.

Det ytterst begränsade specialdestinerade statsbidrag som under en tid utgick för skoldagen, kunde inte uppväga detta. Det beräknades i budgetpropositionen 1981/82 till 19 Mkr, samtidigt som man antog att 250 000 elever skulle beröras, dvs 76 kronor per elev och år! Det lockade givetvis ingen och var knappast större än rekvisitionskostnaden.

### *Slutsats*

Statlig målstyrning har det svårt om den kommunala ekonomistyrningen pekar åt annat håll.

### *Sammanfattning*

I budgetpropositionen 1981/82 kan vi läsa på s 189 i bilaga 12:

Läsåret 1982/83 träder en lång rad reformer i kraft inom skolväsendet. Därmed avslutas ett intensivt reformarbete som inledde med beslutet om den s.k. SIA-reformen våren 1976.

### *Slutord*

*Den decentraliseringsmodell SIA introducerade 1974 blev bestående under hela 1980-talet. Nästa reformperiod, i 1990-talets början, kom att sopa bort den.*

### *Solveig Paulsson:*

## Lärarna och skolans styrning

Spänningen mellan centralisering och decentralisering har alltid funnits och finns alltså inom skolans område. För- och nackdelar både med den ena och andra modellen framförs alltid, när det gäller organisationen, innehållet och de ekonomiska villkoren, allt kopplat till kvalitetskraven. 1842 beslutade Sveriges riksdag om en svensk folkskola. Politikerna tänkte sig att det skulle bli en skola för det fattiga folkets barn, där de kunde få lära sig katekesen och kunna räkna pengarna när de handlade. Läroverken ansågs ha monopol på den undervisning som krävdes utöver detta. Folk- och småskollärarna var i början en illa utbildad och hunsad grupp i samhället. Man saknade helt inflytande på folkskolans angelägenheter på lokal nivå dvs i de kommunala skolråden. Något centralt ämbetsverk för folkskolan fanns inte, utan frågorna handlades i ecklesiastikdepartementet oftast av en lärare från ett läroverk. Lärarnas status var mycket låg både ekonomiskt och socialt – en bonddräng hade bättre lön än en lärare. Den arbetsrättsliga ställningen var svag för att inte säga obefintlig. Om man inte föll skolrådet i smaken kunde man utan vidare entledigas.

Enligt 1842 års folkskolestadga hade lärarna inget inflytande, de hade att lyda och följa givna föreskrifter. Den allmänna uppfattningen var att lärarna inte hade något att göra med lokaler och anskaffning av undervisningsmaterial. Förbättringar av skollokaler och undervisningsmaterial ansågs som förmåner för lärarna personligen. Skolans status och därmed lärarnas status skulle höjas.

Det fanns således starka skäl till att sluta sig samman i en riksorganisation för att få kraft att påverka styrningen av skolan. Från olika myndigheter var sådana tankar mycket misshagliga. Ett exempel är när Stockholms stads skolinspektör tog den lokala folkskollärarföreningens protokollsbok i beslag, ty där hade han kunnat läsa



förskräckliga ting, som tydde på opposition och självständighetskänsla.

När lärarna 1880 bildade sin första riksorganisation Sveriges Allmänna Folkskolläraryörening angavs ändamålet i stadgarna vara att arbeta för den svenska folkskolans och folkbildningens höjande och att förbättra lärarnas ställning i allmänhet. Man ville höja yrkets status framför allt genom att förnya och förbättra pedagogiken. Då liksom nu var det de ekonomiska förutsättningarna som avgjorde vilken kvalitet skolan hade i de olika landsändarna. Egentligen var det kyrkan som utövade den egentliga styrningen eftersom kyrkan – med prästen som företrädare – och socknen i praktiken var nära sammanbundna. Någon bestämd uppfattning om huruvida staten eller socknen–kyrkan skulle styra hade knappast lärarna. Självklart var det den instans som betalade lönerna och som svarade för anställningen som man var beroende av. När det gäller styrning av skolan i övrigt varierade förhållandena beroende dels av riksdagens inställning och dels av regeringens för att inte säga ecklesiastikministrarnas intresse.

Dessutom var Domkapitlen de mellanistanser som utövade ett stort inflytande på skolans lokala gestaltning. Domkapitlen såg som sin uppgift att slå vakt om det bestående och några nyare strömningar ville man helst inte veta av.

Lärarna tog saken i egna händer inom organisationen SAF. Från början var de frågor som vi primärt kallar fackliga – löner och anställningsvillkor – inte på dagordningen. Syftet med att sluta sig samman i en förening var snarare att få ett samlat grepp om utbildningens kvalitet. Genom att starta det egna förlaget Svensk Lärartidnings Förlag för läseböcker, planscher, skönlitteratur och egen tidskrift var man övertygad om att såväl skolans som lärarnas status skulle höjas.

Betecknande för utvecklingen ända fram till 1940-talet var att de förtroendevalda successivt överlät den professionella styrningen till lärarna själva. Lärarnas inflytande blev på många sätt säkerställt genom att en ledare för deras organisation samtidigt kunde vara ecklesiastikminister eller riksdagsledamot. Även lokalt fick de ledande inom organisationen ställning i de politiska församlingarna. I Stockholms stadsfullmäktige utsågs t ex de inom SAF framstående

Emil Hammarlund och Fridtjuv Berg år 1903 att ingå i stadens överstyrelse för skolan.

Stockholm hade genom en särskild stadga möjlighet att utse en överstyrelse inom den borgerliga kommunens ram, medan skolråden fortfarande fanns kvar inom de olika församlingarna. Under perioden 1901–1920 beslutade riksdagen om möjlighet att flytta över folkskoleväsendet från kyrklig till borgerlig myndighet. Prästerna skulle dock fortfarande vara ordförande i skolråden. I riksdagen pläderade Värner Rydén, framstående representant för lärarorganisationen, för att denna bestämmelse skulle ändras eftersom man ansåg att många präster av olika skäl var olämpliga för uppdraget. Lärarna ville också ha inflytande över besluten lokalt och önskade få representation i skolråden, vilket också genomfördes efter beslut i riksdagen efter förslag från Fridtjuv Berg. Beslutet togs emot positivt i princip men kom att orsaka stridigheter inom lärarkåren om vilken grupp som skulle utse representanten. Dessutom ansåg många medborgare att detta var ett intrång i kommunernas och särskilt kyrkostämmornas självbestämmanderätt. Fridtjuv Berg fick i egenskap av statsråd en anmärkning av konstitutionsutskottet men efter debatt i båda kamrarna lades anmärkningen till handlingarna. Staten skaffade sig allt större inflytande över ledning och förvaltning av folkskoleväsendet genom olika organ. Genom att staten steg för steg ökade statsbidraget till lärarnas löner kunde kommunerna satsa på skolans utveckling övrigt.

Före 1937 varierade lönerna från kommun till kommun. Många orättvisor fanns. Lärarna hade vid den tiden ingen förhandlingsrätt utan lönen bestämdes ensidigt av arbetsgivaren d v s kommunen. Visserligen fanns Landskommunernas förbund och Stadsförbundet som beslutade om grundlöner, men alla tillägg var kommunala, därför blev lönerna mycket olika.

Lärarna påverkade besluten om statsbidrag framförallt genom personsymbiosen riksdagsman–minister och samtidigt förtroendevald inom lärarorganisationerna. Ett riksdagsbeslut om en lönereglering för lärarna var ett starkt önskemål från kåren och 1937 genomfördes denna äntligen. Genom Ernst Wigforss' proposition som riksdagen antog skulle fullt statsbidrag utgå till lärartjänsterna i folkskolan. Den statliga löneregleringen fanns tidigare för lärover-

kens lärare. Därmed blev lärarlönerna statligt reglerade och alla kommunala tillägg togs bort. Beslutet hade förberetts av en statlig utredning som i sina direktiv hade till uppgift att samarbeta med de olika lärargruppernas organisationer. Inställningen bland lärarna var att det var en stor fördel att bli statstjänsteman och man såg gärna att den statliga styrningen blev tydligare. Staten på sin sida befäste genom denna åtgärd ytterligare sin ställning i fråga om styrningen av skolan och sitt ansvarstagande för utbildningen. Genom en ökad centralisering av handläggningen av skolärenden kom Skolöverstyrelsen att få allt flera uppgifter. Tidigare hade domkapitlen behandlat ett flertal ärenden som under 1920-talet övergick till Skolöverstyrelsen. Även från den lokala skolmyndigheten övergick ett antal ärenden till Skolöverstyrelsen t ex tillsättning av kommunala skolinspektörer, beviljande av byggnadsbidrag, beviljande av förflyttning av lärare och centralisering av beslut rörande fortsättningskolan.

Folkskoleinspektörernas befogenheter utökades bl a genom att de skulle besluta om inrättande av lärartjänster, antagande av läroböcker i olika ämnen, lärares avlöning under tjänstledighet, lärares tjänstgöringsskyldighet och mycket annat. Folkskoleinspektörerna blev i fråga om styrning en instans mellan det lokala och statliga planet. Likadant var domkapitlen fortfarande också en mellaninstans.

I stort sett var lärarna nöjda med folkskoleinspektörerna och det beskrivs som att kontakterna mellan dem och lärarna liksom de lokala myndigheterna var både nära och förtroliga, naturligtvis med vissa undantag.

Domkapitlens ställning började däremot vackla. Motioner väcktes i riksdagen om att de var olämpliga som mellaninstanser. Man menade att skolväsendet var för betydelsefullt för att ha domkapitlen som uppdragsgivare. Centralstyrelsen för SAF var något vacklande i sitt remissvar över motionen. Man framhöll att domkapitlens nog inte hade en så stark ställning som motionärerna beskrev och att deras inflytande nog varit till fromma för skolväsendet, men att val av ledamöter till domkapitlen nog borde ske utan vissa valmanövrer. Slutet blev att domkapitlen omorganiserades och det blev lag på att en ledamot som ägde sakkunskap om skolan skulle väljas på sex år.

När ett lagförslag om vissa ändringar i fråga om folkskoleärendenas handläggning föreslogs ansåg SAF, att det skulle innebära att folkskolan blev kommunal och således osjälvständig i förhållande till utgångsläget. Man uttalade att faran vore uppenbar eftersom kommunala korporationer ofta tillsattes efter synpunkter som ej var ägnade att befrämja undervisning och fostran. På intet annat område ansåg SAF att det statliga intresset var så starkt framskjutet som när det gällde ungdomens undervisning och fostran.

Däremot hade man nu intet att erinra mot att den borgerliga kommunen övertog den kyrkliga kommunens inflytande. Man ville också ha kvar de centrala bestämmelserna om tillsättning av lärartjänster.

Genom riksdagsbeslut 1930 upphörde kyrkoherdarnas självskrivna rätt att vara ordförande i folkskolestyrelsen och därmed avbröts en sekellång utvecklingslinje och kyrkan fick släppa sitt grepp om styrningen av skolan. Det var helt i linje med lärarnas uppfattning och en frukt av den folkliga utveckling som ledning och förvaltning av hela samhället genomgått bl a på grund av den allmänna rösträttens införande.

Diskussionen pågick fortsättningsvis om folkskolans ställning; skulle den förstatligas helt eller inte. Många menade att den var så viktig att den skulle stå under statlig kontroll helt och hållet. Andra menade att det var av stort värde att kommunernas intresse knöts till skolan på så sätt att man inte enbart skulle ha utgifter för skolan utan också få inflytande över utformning och ledning. Statens krav på god kvalitet drabbade kommunernas ekonomi. Halvtidsläsning förekom på många ställen och därom stod diskussionens vågor höga. Lärarna ville naturligtvis övergå helt till heltidsläsning, medan många kommunala politiker hesiterade inför kostnaderna. Så småningom försvann som vi vet halvtidsläsningen. Givetvis spelade de professionella synpunkterna från lärarna och deras organisationer stor roll i denna för kvaliteten så avgörande fråga.

Samma sak kom att inträffa när införandet av sjuårig skolplikt kom upp till diskussion. SAF tillstyrkte förslaget med stor majoritet redan 1933. Det kom att dröja till 1949 innan alla skoldistrikt infört det sjunde skolåret.

SAF betecknade beslutet som en epok i skolans historia och återigen ett bevis för lärarorganisationernas stora intresse för skolans kvalitet och utveckling.

1940 tillkallade ecklesiastikminister Gösta Bagge en expertutredning för att göra en översyn av hela skolsystemet. Lärarna ställde sig positiva till att en utredning tillsattes men när det gällde inbörden i uppdraget delade sig meningarna mellan folkskolans och läroverkens företrädare. Företrädare för båda meningarna fick arbeta i olika kommittéer inom utredningens ram. Utredningens resultat överlämnades senare till 1946 års skolkommision och efter 30 års utredande var enhetsskolereformen genomförd. Folkskolans lärarorganisationer hade under hela den obligatoriska skolans framväxt ställt krav på ökade anslag och förnyelse av organisation och program. Man vågar påstå att dessa krav ändå så småningom ledde fram till resultat. Gång på gång hade lärarna påtalat att skolan ofta fått stå tillbaka för andra krav och trots betydelsefulla reformer inte kunnat hålla jämn takt med utvecklingen på andra samhällsområden.

Många har trott sig finna orsaken till detta förhållande i att skolan styrts av både stat och kommun. Det s k dubbla huvudmannaskapet har lett till motsättningar mellan stat och kommun om hur behoven ska tillgodoses.

Motsättningarna har lett till ett flertal utredningar där man försökt få till stånd en bättre ordning.

Den första var redan på 1930-talet. Den föreslog att folkskolan skulle bli helt statlig. Stark kritik kom naturligtvis och man hävdade betydelsen av det kommunala intresset för skolan. Inget hände, men debatten fortsatte.

1972 tillsattes återigen en utredning med uppgift att utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Utredningen var parlamentariskt sammansatt med experter från bl a lärarorganisationerna.

Utifrån de förslag som utredningen lämnade reserverade sig lärarorganisationerna på olika punkter. Man menade att utredningen tillsatts för att förbättra arbetssituationen för såväl personal som elever, och ansåg inte att den skulle förbättras om skolchefer, övriga skolledare och lärare skulle tillsättas av kommunerna. Inte heller

trodde man att arbetssituationen skulle förbättras av att lärarna fick kommunalt reglerade tjänster. Inte heller ansåg man att en decentralisering alltid har positiva värden. Tvärtom när det gäller skolan är riksintresset primärt ifråga om organisation och pedagogiskt innehåll. Enligt reservanterna var den ekonomiska situationen för kommunerna inte av det slaget att man skulle klara av att ta på sig kostnaderna för skolväsendet. Sammanfattningsvis avfärdades förslagen med att de skulle få mycket negativa konsekvenser för personalen och att det således inte fanns grund för en överenskommelse mellan parterna.

Under utredningens gång hade debatten i lärarpresen haft många invändningar mot ett kommunalt driftsansvar. Skulle man kunna garantera en likvärdig utbildningsstandard och samtidigt ha stor kommunal frihet att förfoga över statsbidragen torde det behövas stränga statliga regler för skolans verksamhet. Samstämmig lärarfaremhet talade för att de områden där det fanns brister just var där det saknades styrande bestämmelser, vilket lärarorganisationerna ständigt påpekat för utbildningsdepartementet.

Motståndet mot en kommunalisering var således starkt och något beslut blev inte följden av den utredningen. Under 1980-talet väcktes dock förslag om en kommunalisering både från politiska partier och företrädare för kommunerna. Två beslut om kommunalisering fattades också nämligen de om skolchefstjänsterna och lärarna vid ungdomsvårdsskolorna. I båda fallen protesterade lärarorganisationerna utan framgång och man kan påstå att man därigenom förlorade möjligheterna att förhandla om villkoren för överflyttningen.

Så kom då år 1989 och en ny skolminister utsågs. Eftersom beslutet i riksdagen i december 1989 hade föregåtts av en livlig debatt i lärarorganisationer, media och inom partierna kommer redogörelsen att bli ganska utförlig och inte enbart behandla beslutet i riksdagen. Som nämnts ovan hade frågan om ett enhetligt huvudmannaskap för skolan diskuterats under en lång tid.

Den första egentliga indikationen på att frågan på allvar skulle tas upp kom i den s k *Styrpropositionen*. Där berördes löne- och arbetstidsreglering för lärare inom avsnittet: En mera flexibel personalpolitik. Dessutom innehöll den förslag om att man skulle arbeta för en skola som var målstyrd och decentraliserad.



Den 4 april 1989 hade regeringen kallat lärarorganisationerna till ett möte inom ramen för det avtal som reglerar inflytandet vid beredningen av regeringsärenden MBA-R. Huvudärendet var den s k kompletteringspropositionen, som skulle föreläggas riksdagen under våren 1989 och som bl a rörde kommunalisering av lärartjänsterna.

Förbunden framförde skäl mot en kommunalisering. Departementet som avsett att lägga en proposition under våren drog tillbaka förslaget och satsade i stället på en utredning. Förhandlingskartellerna som lärarna tillhörde, TCO-S och SACO-S skulle beredas möjligheter att ingå i utredningen. Den 20 april 1989 föreslogs i en proposition att en grundlig analys av konsekvenserna av en slopad statlig löne reglering av lärar- och skollärdiensterna skulle göras. Tyvärr uteblev den analysen.

Regeringen återkom i stället till riksdagen med en proposition den 29 oktober 1989 med förslag om att den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för lärarna skulle upphöra den 1 januari 1990.

I formell ordning enligt MBA-R var de fackliga organisationerna kallade till överläggning några dagar innan propositionen lades. Inget material hade delats ut i förväg.

Avtalsförhandlingar om lärarnas löne- och anställningsvillkor hade inletts mellan lärarnas förhandlingskarteller och Arbetsgivarverket.

Den 30 oktober fick arbetstagarparterna ett slutbud som bl a innebar att lärarnas löner skulle höjas med i genomsnitt 14,7 procent för åren 1989-1990. För 1991 skulle höjningen bli 3 procent utöver vad övriga avtal gav. Utöver detta skulle en ferietid på sex dagar införas samt en betydande sänkning av undervisningsskyldigheten ske.

En förutsättning för förslaget var att riksdagen antog förslaget om kommunalisering, annars skulle endast 1,5 procent avsättas för skolområdet utöver ramen samt inga förbättringar beträffande arbetstiden genomföras.

Efter förhandlingar och medlemsomröstningar svarade TCO-S-grupperna ja till avtalsförslaget medan SACO-lärarna svarade nej med åtföljande strejk.

Den 8 december fattade riksdagen beslut om kommunalt huvudmannaskap.

I Riksdagen anfördes bl a att TCO-lärarna sagt ja till kommunalisering och SACO-lärarna nej. Sanningen är den att TCO-lärarna svarade ja på ett förhandlingsbud om löner och anställningsvillkor, där arbetsgivaren lagt in en förutsättning för att avtalet skulle bli gällande, SACO-lärarna svarade nej.

Något ja eller nej till det förslag som riksdagen hade att ta ställning till förelåg inte från någandra. Hade det blivit avslag på propositionen hade givetvis en omförhandling fått äga rum med både TCO och SACO. Både TCO och SACO uttryckte gång efter annan att kommunaliseringsbeslutet var en politisk fråga och sådana kunde vi inte avgöra i en avtalsförhandling. Den politiska utvecklingen med decentralisering och förändring av den offentliga sektorn talar för att kommunaliseringen av lärartjänsterna på sikt var oundviklig. Den slutsatsen kan man bygga på de uttalanden som regeringen gjorde redan i kompletteringspropositionen våren 1989.

Frågan om styrningen av skolan är inte avslutad.

Riksdagsbeslutet 1989 innebar endast att lärarna fick lön genom den arbetsgivare som sedan 1982 hade anställnings- och arbetsgivaransvaret för dem. Beslutet var inte en helkommunalisering av den svenska skolan utan ett upphävande av ställföreträdarlagen som gav staten rätt att förhandla om lärarnas löner. Många andra frågor regleras fortfarande av riksdag och regering och en ständig diskussion pågår om vilken politisk nivå styrningen skall ske.

En mycket viktig sak ifråga om styrning är enligt min mening vilka områden inom skolan som politikerna ska styra över och vilka de professionella dvs lärarna själva ska få ta initiativ till och besluta om att genomföra. Som historien visat har styrningen i den delen skiftat genom åren.

Min personliga uppfattning är att det alljämt krävs en effektiv politisk styrning genom att bl a ange målen för verksamheten, men att utrymmet för den professionella styrningen måste öka.

Mats Sjöberg:

## Centrala skolreformer och lokala livsformer

Motstånd och rationalitet kring halvtidsläsningens  
bevarande i landsbygdsmiljö kring 1920

På midsommardagen 1920 samlades pastoratskyrkostämman i Bolstad pastorat till möte för att diskutera den nya och nationellt giltiga undervisningsplan som skulle börja tillämpas i pastoratets skolor från och med höstterminen. I fokus för stämmans diskussion kom bestämmelserna om inskränkningen av undervisningstiden för kristendomsämnet och speciellt förbudet att använda katekesen som lärobok att stå.

Mötet äger idag rum i följd av den oro och starka förstämning, som i församlingarna framkallats genom den nya undervisningsplanens ställningstagande till kristendomsundervisningen i rikets folkskolor. [- -] Vi äro i vår bygd försynta människor. Men nu har vi uppkallats till kamp för helig övertygelse och för ett stort, omistligt arv.<sup>1</sup>

Det upplevda hotet och allvaret i situationen kom också till uttryck i stämmans uttalande om att man i bygden var van att respektera lagar och förordningar men att den nya situationen på skolans område utmanade befolkningen. Det legitima i de centrala besluten ifrågasattes och man var beredd att gå till strid om så behövdes. Mötet resulterade i en skrivelse, ställd till Kungl. Maj:t, med krav om att undervisningsplanen skulle genomgå en grundlig revision och att man under en övergångsperiod skulle få följa den gamla undervisningsplanen vad gällde kristendomsundervisningen. I en brevväxling med folkskoleinspektör Billqvist vidhöll man sina krav och pekade samtidigt på att flera församlingar i Dalsland, Bohuslän och Värmland hade uttalat samma krav. I Västergötland hade redan tidigare ett stort antal skoldistrikt samlats till flera protestmöten med krav på att få behålla halvtidsläsningen på landsbygden.

Konturerna av en folklig mobilisering och ett folkligt "uppror" kunde skönjas på västra Sveriges landsbygd.

Men protesterna stannade inte i denna region eller med dessa initiativ. Inom loppet av ett halvår bildades en rad stiftvisa s.k. kommunala folkskoleförbund. Först ut var man i Linköpings stift (juli 1922), följt av Växjö (september), Karlstads och Göteborgs (december) och slutligen Skara stift (januari 1923).<sup>2</sup> 1924 bildades en nationell organisation för folkskoleförbunds rörelsen. Under loppet av några år hade en omfattande opposition mot de centrala skolreformerna formerats. Något liknande hade dittills inte hänt under den organiserade folkundervisningens åttioåriga historia och i historieskrivningen betecknas protestvågen som den "hetsigaste som folkskolan någonsin haft att utstå".<sup>3</sup>

Den centrala frågan som uppstår när vi konfronteras med detta händelseförlopp är varför detta "folkliga uppror" utbröt? Varför genererade de statliga skolreformerna ett sådant motstånd? För att kunna hitta rimliga och fruktbara förklaringar till detta problem måste vi dock föra en utförligare diskussion kring de frågor man protesterade mot. Vad och vilka förhållanden var det som den centrala skolpolitiken utmanade? Vad protesterade man mot? Men vi måste också försöka se närmare på motståndets geografisk utbredning. Var i Sverige var protesterna mest utbredda och omfattande? Det finns också skäl att studera de former som protesterna tog sig. På vilka sätt försökte man föra fram sina budskap?

Syftet med artikeln är att försöka belysa och besvara dessa frågor. Dock finns det skäl att föra in ytterligare en problematik. Konflikten om skolan kring 1920 blottade också en traditionell och återkommande historisk konfliktfråga: relationen mellan centralt och lokalt när det gäller samhällets förändring. Hur hade detta förhållande historiskt sett ut och förändrats när det gäller skolan? Det är en rimlig utgångspunkt att börja i denna problematik eftersom den kom att ställas i fokus när staten kring 1920 gick till bred offensiv på skolans område.

Till skillnad från tidigare forskning kring denna konflikt – som i hög grad har skildrats utifrån ett statligt/centralt och/eller professionellt perspektiv – har jag tagit utgångspunkt i ett lokalt perspektiv. Den empiriska utgångs- och tyngdpunkten utgörs av försam-

lingarna inom Bolstads pastorat i Dalsland men i vissa delar med utblickar över och jämförelser med andra landsbygdsområden i södra Sverige och Sverige som helhet. Utgångspunkten i den lokala nivån kan inte bara, såsom Egil Johansson uttryckt det, "fördjupa helhetsbilden" utan också tillföra andra och oprövade tolkningsmöjligheter av ett historiskt förlopp.<sup>4</sup> Samtidigt är det också ett försök att på ett tydligare sätt koppla samman skolans historia med samhällets. Undersökningsområdet kräver dock en presentation.

Bolstads pastorat bestod kring 1920 av fyra församlingar – Bolstad, Erikstad, Gestad och Grinstad.<sup>5</sup> Pastoratet är beläget på slättbygden – Dalboslätten – i Dalsland. Jordbruket präglade sysselsättningen i bygden ännu flera årtionden in på 1900-talet. Gårdarna utgjordes av mindre och medelstora familj jordbruk. Befolkningsutvecklingen följde mönstret för landsbygdsområden i allmänhet i Sverige: fram till omkring 1870 ökade befolkningen kraftigt, efter en kortare period av stabilitet ägde en kraftig befolkningsminskning rum med början från mitten av 1880-talet. Emigrationen framför allt till USA, men också till Norge, tömde successivt församlingarna på folk. Mekaniseringen av jordbruket gick långsamt. Arealmässigt stora gårdar – och därmed de mekaniseringsbenägna bönderna – var sällsynta. Traktens mindre gårdar levde – i princip – vidare med den gängse jordbrukstekniken. Pastoratet var starkt statskyrkoorienterat. Sekulariseringen fick litet genomslag – nattvardsfrekvensen var länge hög. En starkt lutherskt-ortodox religionsbekännelse – med tydliga inslag av schartaunism utgick från pastoratets predikstolar och bidrog till att skapa en kyrkotrogen befolkning.

Givet en bygd med dessa förutsättningar kan vi knyta an till en av uppsatsens frågeställningar och fråga oss hur en bygd med dessa villkor ställde sig de centrala påbuden om att skapa en folkundervisning och bygga ett skolväsende? Kort sagt, vilken var relationen mellan och hur förändrades förhållandet centralt-lokalt under skolans etableringsfas i det sena 1800- och tidiga 1900-talet?

### *Centralt-lokalt 1847–1920: problem, konsensus och kamp*

Folkskolestadgan av år 1842 var knappast ett starkt styrinstrument och den gav utrymme för många olika tolkningar och ambitionsnivåer. Det folkskoleväsende som växte fram kom att präglas starkt av

lokala – ekonomiska, sociala och kulturella – villkor. Det var ett mycket heterogent system och bar i liten grad på den uniformitet som reformens tillskyndare sannolikt hade hoppats på. Genom de statliga reformerna på 1860- och 1870-talet – bl.a. tillskapandet av folkskoleinspektionen, reformeringen av lärarutbildningen, statsbidragsreformerna, normalplanen – avsåg man att stärka det centrala inflytandet och påskynda en homogenisering och standardisering av den brokiga folkskolefloran. Folkskoleinspektörerna skulle inte bara genom sina berättelser ge information om folkskolans tillstånd i riket – vara "regeringens ögon i orterna". De skulle också genom sin fysiska närvaro ute bland elever, lärare och skolråd ingjuta respekt för och kräva efterlevnad av de statliga påbuden. Genom statsbidragen till lärarlönerna skulle församlingarna lockas till anställning av utbildade och kompetenta lärare. Inspektionen var piskan och statsbidragen moroten. 1878 års normalplan, följd av nya planer 1889 och 1900, skulle säkra ett likartat bildningsinnehåll där troheten till Gud och fosterlandet sattes i högsätet. Reviderade folkskolestadgor 1882 och 1897 avsåg att ytterligare skapa ett mer homogent skolväsende i Sverige.<sup>6</sup> Hur ställde man sig i Bolstad till dessa försök att skapa en mer enhetlig skola?

### *Fas 1 1847–1890: skoluthbyggnad och frånvaroproblem*

Folkskolefrågan löstes i alla församlingar från starten 1847 fram till 1860-talet genom en ambulerande skola och en lärare per församling. Under 1860-talet byggdes i de tre större församlingarna – Bolstad, Gestad och Grinstad – det första fasta skolhuset. Men inga nya lärare anställdes och skolan förblev därför flyttande till 1870-talets mitt. Då byggdes i respektive församling ett andra folkskolehus.<sup>7</sup> Ytterligare en lärare anställdes och folkskolan blev nu fast. Genom detta kunde undervisningstiden ökas – från 1–3 till 4 månader, dvs. till halvtidsläsning. Även om man prövade olika former av halvtidsläsningsvarianter – man växlade under ett årtionde mellan period- och varannadagsläsning – så kom man så småningom att hålla fast vid periodläsning i alla församlingar utom Gestad där varannadagsläsningen blev rådande.<sup>8</sup> Från 1860-talet organiserades också småskolan i respektive församling. Denna förblev dock i princip ambulerande ända fram det första årtiondet av det nya seklet då en



omfattande byggnation av småskolor möjliggjorde övergång till ett helt fast småskolesystem. Man kan därför på goda grunder hävda att utbyggnaden av skolsystemet i Bolstad följde ett ganska " normalt " landsbygdsmonster vad gäller ambition och tempo.

Bolstads skolsystem påverkades naturligtvis av statens försök till en starkare kontroll och intervention. Inrättandet av ett andra folkskolehus och anställningen av ytterligare en folkskollärare – utbildade efter 1860-talets lärarutbildningsreform – under 1870-talet möjliggjordes sannolikt av statbidragsreformen rörande lärarlönerna, dvs moroten hade avsedd effekt. 1878 års normalplan tillämpades ganska snart i församlingarnas skolor. De skolansvariga i Bolstad var i detta avseende trogna och följsamma de centralt – statliga målsättningarna. De föll väl in i den statliga standardiseringsprocessen och hade därför knappast någon anledning att betrakta sig själva som aparta eller avvikande i detta avseende.

Det var snarare i andra avseenden som folkskolorna i Bolstad kom att utmärka sig och därmed tilldra sig statens – dvs. i princip folkskoleinspektörens – uppmärksamhet. Under drygt tjugo år – från 1873 till 1894 – var Carl Gillgren inspektör i Dalsland.<sup>9</sup> Han var mycket nitisk och samvetsgrann i sin uppgift, både vad gäller att uppmärksamma och påpeka problem inom distriktets skolväsen samt att genom personliga besök hålla sig underrättad om situationen. Bolstad, och för övrigt hela södra Dalsland, var ett problemområde när det gällde frånvaron. I varje rapport tvingades han konstatera att barnen inte alls levde upp till närvarokravet. Om vi får tro Gillgrens egna utsagor var närvarosituationen emellanåt i det närmaste katastrofal. 1884 tvingades Gillgren uppgivet konstatera:

Då man ser en sådan skolgång som t.ex. i Gestads södra folkskola, der barnen sammanlagt begagnat knappast mer än 25 % af skoltiden, kan man verkligen ha skäl spörja: hvartill tjenar det väl under sådana omständigheter att hålla en folkskola?<sup>10</sup>

Att närvarosituationen ur inspektörens perspektiv var besvärlig är möjligt att visa genom bearbetningar av frånvaron såsom den registrerades i skolornas examenskataloger.<sup>11</sup> För perioden före 1890 låg frånvaronivåerna högt för folkskolorna i Bolstad, Erikstad och Gestad. Nivåer på 30 till 40 % var vanliga och snarast normala. Och

frånvaron var inte sanktionerad eller uppstod till följd av sjukdom. Den var till övervägande del olovlig. Situationens allvar framfördes sannolikt också direkt av Gillgren till de berörda skolråden och dess ordföranden i brev och skrivelser. Men han kunde inte räkna med så mycket hjälp från dessa organ och personer. När Gillgren 1875 hade varit på besök i Bolstad församlings skolor och funnit att skolgången hade varit " högst oordentlig " krävde han åtgärder från skolrådets ledamöter.<sup>12</sup> Dessa borde ge sig ut i skolorna och hålla sig underrättade om barnens skolgång. Han påminde också om att detta var andra gången han hade krävt ingripanden men att dessa inte hade haft någon verkan. År 1878 återkom Gillgren med synpunkter till skolråden i pastoratets alla församlingar.<sup>13</sup> I Bolstad hade då barnen under år 1877 försummat 75 % av skoldagarna. Vare sig barnens skolgång eller skolrådets frånvarobekämpning hade alltså förbättrats under en följd av år. Och det finns en genomgående tystnad i alla församlingars skolråds- och kyrkostämmoprotokoll vad gäller frånvaron som problem. De få gånger något av skolråden diskuterar skolgången är i samband med att inspektören i brev till de berörda har haft synpunkter.

En slutsats som ligger nära till hands är att frånvaron uppfattades på två helt olika sätt: å ena sidan av inspektören och å andra sidan av befolkningen och de beslutande i Bolstads pastorat. För inspektören var frånvaron ett stort och viktigt problem. Gillgren hade i berättelser och skrivelser återkommande synpunkter och kritik. " På plats ", dvs. i Bolstad, utgjorde frånvaron dock knappast något större problem. Diskussioner om och åtgärder mot frånvaron uteblev. I övrigt fanns inte någon lika samlad eller ihärdig kritik från Gillgrens sida mot skolorna i Bolstad. Synpunkter på t.ex. behovet av nya och ytterligare lokaler för folkskolan åtgärdades, man anställde nya lärare och skolmateriel köptes in.<sup>14</sup> Inspektören hade inga synpunkter på att man i församlingarna tillämpade halvtidsläsning. Snarare uppmuntrade och hjälpte han dem istället att finna lämpliga organisationsformer för denna.

Även om frånvaron tycks ha väckt inspektörens uppmärksamhet – synpunkter återkom även fortsättningsvis i berättelserna – så finns det skäl att sätta en gräns kring 1890-talets början i relationerna mellan folkskoleinspektören (" staten ") och Bolstads skolväsen. Det

var en fas i förhållandet centralt-lokalt som i hög grad utmärktes av frånvaron och som följde en "individuell" strategi: familjerna (och barnen) hörsammade inte kraven på närvaro i skolan utan höll sina barn hemma när de så behövdes. Varje familj agerade utifrån sina egna villkor och intressen. Folkskoleinspektörens synpunkter och krav klingade ohörda och han fick inte något stöd eller någon hjälp från de lokala skolmyndigheterna. För att förstå denna strategi är det sannolikt av vikt att ta hänsyn till det faktum att folkskolan först byggdes ut – till två fasta folkskolor – under senare delen av 1870-talet. Förmågan att härbärgera alla elever var liten fram till dess samtidigt som det tog tid att inarbeta en "skoltradition", dvs. tanken på en mer regelbunden skolgång och därmed högre närvaro. Men framför allt finns det skäl att betona effekterna av jordbrukskrisen – priset på havre – i området under 1880-talet. Försörjningsproblemen var för många mindre familjer akuta. Barnen behövdes hemma. Skola och skolgång fick anstå.

#### *Fas 2 1890–1915: halvtidsläsning som kompromiss*

Från 1890-talets början är det alltså möjligt att skönja ett nytt innehåll i relationerna mellan stat och lokalsamhälle när det gäller folkskolan i Bolstad. Visserligen återkom församlingarna under de två följande decennierna i inspektörernas rapporter som exempel på bristfällig och oordentlig skolgång. Barnens vallning framhölls återkommande som ett stort problem. Men den olovliga frånvaron gick markant ned, dock med en svag tendens till ökning av den lovliga, och låg cirka 1910 på en nivå kring 10–20 %. Tonen från inspektörerna efter Gillgren – han dog 1894 – gentemot skolförhållandena i Bolstad var betydligt mer hovsam och till och med förstående.

När det gällde kritiken av den låga närvaron tonades de kategoriska fördömandena av "dålig moral" ned till förmån för ett synsätt som beaktade fler aspekter om varför barnen inte gick till skolan. Symtomatiskt är inspektör Ekelunds brev till skolrådet i Bolstad 1895:

För att få en jämnare skolgång bör man använda de medel som står till buds. Lärarna kan göra mycket i detta afseende. Om de vårda sig om barnen, om de göra undervisningen tilldragande, om de med kärlek

leda ungdomen och de med hängivenhet och trohet sköta sitt kall, så hoppas jag att skolgången skall bli bättre. Lärarens arbete bör sedan stödjas af ett för skolan nitälskande skolråd och allmänhetens förtroende.<sup>15</sup>

Kritiken är här mera nyanserad och ansvaret för barnens skolgång vidgas. Skolan och läraren kan påverka skolgången. Här antyds också att skolan för sitt arbetes framgång måste ha legitimitet hos allmänheten.

Under denna fas är det också svårt att upptäcka någon kritik av halvtidsläsningen – en läsform som i 1889 års normalplan annars hade betraktats som sämre än heltidsläsning. Snarare var det så att man från inspektörshåll insåg varför – ja, nästan accepterade – halvtidsläsningen tillämpades och försökta hjälpa församlingarna att hitta lösningar på problem kring läsformerna. Det var heller inte någon större idé att från inspektörens sida tillämpa någon konfron-tationsstrategi. Inspektör Ekelund uttryckte sig 1896 så här:

Rörande den ojemna skolgången på flera ställen inom inspektionsområdet men i synnerhet inom Södra Dals kontrakt, har jag funnit, att man vinner ingenting med att gå bröstganges till väga. Det bästa sättet att få en jern skolgång blir nog att ordna skolorna så, att de kännas så litet betungande som möjligt och laga så, att föräldrarna få ha barnen hemma under de tider, då de bäst behöfva dem. Jag har derföre gjort försök med en skolform, som skall tillämpas under 1897 på några ställen inom Sundals kontrakt. Härvid har jag utgått från den grundsatsen, att föräldrarna bör ha ett ord med i laget ifråga om ordnandet av skolorna, och sålunda tagit hänsyn till deras behof af barnens hjälp i hemmet.<sup>16</sup>

Legitimitetstanken går igen. Det räckte inte med att från centralt håll kräva respekt av befolkningen för skolan och dess sak. För att bli framgångsrik och accepterad krävde den en dubbelriktad eller ömsesidig relation: skolans respekt för befolkningen och dess villkor.

Vi skulle därför kunna tala om perioden från 1890-tal till cirka 1910 som kompromissfasen. Inspektören kunde via statistik från församlingarna och via egna besök se att närvarosituationen långsamt men säkert förbättrades. Detta hade möjliggjorts genom att läsformerna hade stabiliserats och genom att familjerna sände sina barn till skolan i allt tidigare ålder. Detta resulterade i sin tur i en ökad närvaro eftersom de yngre barnen inte var lika användbara i

jordbruksarbetet. Samtidigt tvingades inspektörerna inse att – speciellt de äldre – barnen och deras tid var en konfliktfråga. ”Priset” – sett med inspektörens ögon – för barnens ökade benägenhet att närvara i skolan var att acceptera halvtidsläsningen.

### *Fas 3 1915: konflikt och organiserad kamp*

Samtidigt som skolan på ett nationellt plan – genom bland annat den stora folkundervisningskommitténs arbete – började diskuteras i helt nya banor – med krav på bland annat ett starkare statligt grepp över skolan – är det möjligt att skönja hur dessa nya åsikter får genomslag på det lokala planet. Detta markerar också inledningen på en ny fas i relationerna mellan staten och lokalsamhället i Bolstad. Detta är en fas där skolans roll och innehåll generellt omdefinieras men som också innebär ett grundläggande ifrågasättande av framför allt landsbygdsskolans form och mer specifikt halvtidsläsningen. Kompromissfasen avlöses nu av en fas där motsättningarna accentueras och konflikterna trappas upp. Det hela utmynnar i ett lokalt organiserat motstånd mot de statligt/nationella kraven – den organiserade kampfasen.

Av central betydelse i sammanhanget var omorganiseringen av folkskoleinspektionen. Inspektörerna blev nu betydligt fler än tidigare och inspektörsrollen blev en heltidssyssla. Borta var nu den deltidssysselsatte inspektören och istället rekryterades en mera professionell kår av skolkontrollanter. Med sig i bagaget hade de också ny ideologisk ammunition hämtad och formad i en pågående politisk – liberal och socialdemokratisk – offensiv men också kraftigt påverkad av folkskollärarkårens professionella strävanden och starka inflytande på skolfrågorna. Skolan skulle, enligt Fridtjuv Berg, fostra medborgare för ”industrialismens, den allmänna värnpliktens, demokratins och tanke- och trosfrihetens århundrade”.<sup>17</sup> Heltidsläsning var ett av villkoren för att skolan skulle kunna fylla denna uppgift.

Mötet mellan den nya inspektörskåren, deras nya ideologi å ena sidan och skolförhållandena inom Bolstads pastorat å den andra är möjligt att skönja omkring 1915 när folkskoleinspektören i ett brev till skolrådet i Grinstads församling yrkade på att man där skulle gå

över till heltidsläsning i den ena av de två folkskolorna.<sup>18</sup> Ungefär samtidigt agerade inspektören för högre ambitioner när det gällde Erikstads folkskolor.<sup>19</sup> I båda fallen avvisade man lokalt de förslag som inspektören hade framställt. Några år senare – 1920 – återkom inspektören med nya krav på Erikstads församling vilka ytterst syftade till att alla församlingens barn skulle kunna beredas heltidsläsning. Även denna gång avvisade både skolråd och kyrkostämma inspektörens yrkanden.<sup>20</sup>

Tyngden i de centrala kraven på heltidsläsning ökade väsentligt sedan riksdagen 1917 hade tagit beslut om halvtidsläsningens brister och att den systematiskt skulle inskränkas.<sup>21</sup> Hela 1910-talet präglades för övrigt av försök till nya reformeringar av skolan. Förutom revisionen av inspektörsfunktionen hade lärarutbildningen grundligt reformerats genom 1914 års seminariestadga. En praktiskt inriktad och obligatorisk fortsättningsskola skulle genomföras med start 1918. Lärarnas bostadssituation skulle förbättras och en ny boställsordning såg dagens ljus. Samtidigt pågick arbetet med att utforma en ny läroplan. Det var genom 1919 års undervisningsplan som skolans undervisning skulle förverkliga ett nytt medborgarideal. Den nye medborgaren kunde inte fostras genom läsning av Luthers lilla katekes eller av en alltför omfattande kristendomsundervisning. Den gamla skolan hade skapat underdånighet – den nya krävde demokratiska, likställda och aktiva människor. Ämnen som samhällskunskap och hembygdkunskap skulle istället axla rollen som fostrare. En mer aktiv pedagogik skulle ersätta utantillärandet och ge förutsättningar för att den nya demokratiska samhällsordningen skulle kunna förverkligas. Det var sålunda en bred och vittsyftande skolpolitisk offensiv som såg dagens ljus åren före 1920. Samtidigt hade den som en av sina förutsättningar att det statligt/centrala inflytandet ökade och att skolan så långt möjligt lyftes ur sitt lokala sammanhang och de begränsningar som man från centralt håll ansåg lokala villkor och kulturer satte för den. Det var när dessa skolreformer lokalt skulle genomföras som man på flera håll i södra Sverige mobiliserade till protest och motstånd. Hur såg då detta motstånd ut? Vilka protesterade och var?



## Motståndets form, innehåll och geografi

### Former

Under hösten 1922 ställde sig ett antal representanter för olika församlingar i Dalsland och Värmland – de flesta dock från Dalsland – bakom ett upprop i lokaltidningen för bildandet av ett kommunalt folkskoleförbund. I uppropet hette det att bildandet av en sammanslutning var nödvändig därför att den kommunala självbestämmanderätten i skolfrågorna var hotad.<sup>22</sup> Bland undertecknarna fanns representanter för alla de fyra församlingarna inom Bolstads pastorat. Vid luciaticid träffades ett antal församlingsrepresentanter i Åmål. Ett kommunalt folkskoleförbund för Karlstads stift bildades och pastoratets församlingar blev medlemmar i det nya förbundet.

Karlstad stifts kommunala folkskoleförbund var inte den första sammanslutning som bildades för att tillvarata sina intressen gentemot den statliga skoloffensiven. Först ut hade man varit i Östergötland där man redan på våren 1922 hade diskuterat frågan och på sommaren hade bildat det första förbundet. I september bildades ett förbund för Växjö stift och i december ett förbund för Göteborgs stift. Trots att oppositionen mot de centrala skolreformerna först artikulerades i Västergötland – redan 1919 hölls ett första större möte – bildades inte det kommunala folkskoleförbundet för Skara stift förrän tidigt under 1923. Inom loppet av ett drygt halvår hade en organiserad landsbygdsopposition mot den statliga skolpolitiken formerats. Under 1924 bildades också en nationell riksorganisation för folkskoleförbunds rörelsen. Det fanns sannolikt en stark tilltro till rörelsens möjligheter att kunna föra fram de skolkritiska idéerna. I Bolstad menade man – i ett svar från skolrådet till folkskoleinspektören – att man med de kommunala folkskoleförbunden skulle kunna föra en mer målmedveten kamp. Församlingarna i pastoratet stödde också aktivt folkskoleförbundet under en rad av år.<sup>23</sup>

Men man förde också motståndet på andra plan och med andra metoder. I den samtida tidningsbevakningen uppmärksammades möten, skrivelser, kommittéer och vissa fall också skolstrejker. Genom en registrering av tre nationella lärartidningarnas rapportering av olika protestuttryck är det möjligt att få en rimlig skattning av vilka former protesterna vanligen tog sig.<sup>24</sup>

Tabell 1: Olika protestformer 1920–24 mot skolreformerna kring 1920.

Protestform	Antal	Andel (%)
Skrivelser (till domkapitel, länsstyrelser, K M:t)	465	82
Möten	40	7
Strejker	30	5
Obstruktion	22	4
Kommitté	4	1
Insändare	1	0
Övrigt	6	1
Summa	569	100

Anm: Till kategorin "strejker" har räknats de fall då föräldrar inte har sänt sina barn till skolan. Med "obstruktion" avses fall då en församling inte vidtagit eller utfört en förändring inom ålagd tid. Källa: Svensk Lärartidning 1920–24, Folkskolans Vän 1920–24, Folkskolläraarnas Tidning 1920–24.

Skrivelsen har alltså varit den vanligaste protestformen och protestyttringarna har alltså till alldeles övervägande del varit legala och demokratiska. Strejkerna och försöken till obstruktion – dvs. i princip "illegala" metoder – var ovanliga.

I proteströrelsen fanns naturligtvis enskilda och stridbara individer med stor förmåga att artikulera och torgföra sina åsikter. Ett näraliggande exempel är L M Engström i Bolstad.<sup>25</sup> Förutom att han hade pastoratets kyrkor och kyrkokommunens beslutande organ som möjlig plattform, kunde han också i egenskap av kontraktschef verka inom ett större geografisk område. Engström var också aktiv inom Folkskolans vänner och där flitigt engagerad som föredrags hållare. Han skrev insändare i lokaltidningarna. Han författade småskrifter och pamfletter för att tala för sin sak. Han skrev också motioner till kyrkomötet. Det var Engström som tog initiativ till och författade de flesta av de protestskrivelser som sändes till Kungl. Maj:t. Den opinionsmässigt största betydelsen av dessa och liknande personers agerande låg sannolikt på det lokala planet. De artikulerade lokala opinioner och blev dessas språkrör utåt och uppåt. Vilken samlad – dvs. på det samhälleliga och nationella pla-

net – betydelse deras opinionsarbete hade är svårt att mäta och därför uttala sig om. Men de "enskilda personernas" kamp har sannolikt varit av mindre betydelse i jämförelse med andra typer och former av protestaktioner. Nedanstående tabell indikerar detta förhållande. Tabellen visar hur stor andel av det totala antalet protestskrivelser under åren 1920–1924 som hade ursprung hos enskilda personer jämfört med de som hade sitt ursprung i ett "kollektiv", vanligen församlingar och deras valda organ.

Tabell 2: Kollektiva och enskilda protester 1920–1924 mot skolreformerna kring 1920.

Vem protesterade	Antal	Andel (%)
Församlingen	464	82
Enskilda	103	18
Summa	567	100

Källa: Se tabell 1.

Vad vi kan se är att protestskrivelserna till övervägande del hade sitt ursprung i lokalt valda kollektiv och i så måtto kan sägas representera en förhållandevis bred opinion. Det var alltså i mindre grad fråga om starka eller karismatiska personers enskilda kampanjer eller privata opinionsyttringar. Sannolikt valde de i stället att ingå i mer kollektivt och institutionellt uttryckta protester.

Folkskoleförbunds rörelsen var det organiserade redskapet för det folkliga missnöjet. Men till betydande del kom det också till uttryck genom att befolkningen via valda organ – kyrkostämmor och skolråd – med skrivelser och brev gav uttryck för sina ståndpunkter. I så måtto var det en demokratisk och legal protest. Men vilket var protesternas innehåll och geografiska bas?

### Innehåll och geografi

I fallet Bolstad kom omvärldens ögon att fokuseras kring frågan om kristendomsundervisningen. Bolstad kom under hela 1920-talet att

förkroppsliga och förknippas med ett envetet motstånd mot katekesförbudet.<sup>26</sup> Men även rörelsen i övriga Sverige kom mer eller mindre starkt att bindas samman med idéströmningar som, via skolans undervisning, ville bevara en stark statskyrka, en ortodoxt-luthersk religionsbekännelse och bekämpa sekulariseringen i samhället. Men frågan är om det var den religiösa grunden som utgjorde kärnan i motståndet mot skolreformerna? Fanns det andra frågor som var mer centrala?

I de olika folkskoleförbundens program återkom i princip samma krav men det fanns olika "tyngdpunkter". Sålunda fanns frågan om kristendomsundervisningens återställande som första punkt i programmet för förbundet i Karlstads stift medan den utgjorde den sista och femte punkten i östgötarnas program. Kraven om en bevarad kommunal självbestämmanderätt i skolfrågor fanns med. Dock var frågan om halvtidsläsningen central i alla program. Detta uttrycktes i kraven om att övergången till heltidsläsning skulle stoppas och att församlingar som hade övergått till heltidsläsning skulle få återgå till halvtidsläsning utan att fråntas statsbidraget. Men det var inte bara på den programmatiska nivån som vi kan utläsa vikten av halvtidsläsningens bevarande. Ser vi närmare på folkskoleförbunds rörelsens geografiska utbredning så sammanfaller detta i väsentliga delar med de områden i Sverige där halvtidsläsningen (på landsbygden) var mest utbredd. Halvtidsläsningen hade kring 1920 störst utbredning i Älvsborgs, Göteborgs- och Bohus, Skaraborgs, Kronobergs, Jönköpings och Östergötlands län.<sup>27</sup> Detta var också nära nog samma område där folkskoleförbunds rörelsen hade organiserats. Därför är det också rimligt att hävda att folkskoleförbunds rörelsen till väsentlig del var en intresserörelse för halvtidsläsningens bevarande. Detta påstående får också stöd om vi återvänder till de protester som vi kan registrera via lärartidningarna.

Här framgår tydligt att frågan om lästider är en fråga som väcker fler protester än t.ex. undervisningsplanen i allmänhet, kristendomsundervisningen och boställsordningen. Tillsammans utgör protesterna mot heltidsläsningen och kravet om förkortade lästider över 50 % av det totala antalet protester.

Tabell 3: Innehållet i protestyttringarna 1920–1924.

Protester mot	Antal	Andel (%)
Heltidsläsning	164	29
Lästider	144	25
Boställsordningen	76	13
Ny undervisningsplan	65	11
Skolhus	49	9
Kristendomsundervisning	41	7
Personer	15	3
Övrigt	14	3
Summa	569	100

Anm.: Kategorin "lästider" utgörs fr.a. av önskemål om förkortad lästid. Dessa utgör 117 av de totalt 144 registrerade yttringarna inom kategorin. Källa: Se tabell 1.

Geografiskt har den organiserade proteströrelsen – folkskoleförbunds­rörelsen – sitt fäste i södra Sverige. Närmare bestämt i ett "bälte" från Strömstad i nordväst till Kalmar i sydöst. Utmärkande för detta område är att det ur jordbrukssynvinkel domineras av små- och medelstora jordbruk där familjen utgör den viktigaste arbetskraftsenheten. Men området sammanfaller också med det som ibland kallas "bibelläsarbältet". Protester i form av skrivelser kom visserligen från hela landet men även när det gäller detta mått finns en klar dominans för södra Sverige.

Tabell 4: Länsvisa protester 1920–1924 mot skolreformerna kring 1920.

Län	Antal	Andel (%)
Skaraborg	92	16
Östergötland	66	12
Göteborg-Bohuslän	45	8
Älvsborg	36	6
Jönköping	33	6
	272	48

Källa: Se tabell 1.

Ovanstående fem län stod för ca 48 % av de registrerade protesterna. I vissa län var protesterna mycket få. Exempel på sådana län

var Blekinge, Västmanland, Örebro, Uppsala och Södermanland. Med dessa utgångspunkter är vi bättre rustade att försöka besvara frågan om hur protesterna kan förklaras.

### Möjliga förklaringar till protesterna

Vi har hittills kunnat konstatera att det statliga inflytandet över skolan ökade genom de många reformerna under 1910-talet. Det var ett brett spektrum av åtgärder som berörde många aspekter av kommunernas och familjernas vardag. Men det har också framgått att det var halvtidsläsningens avskaffande som av allt att döma väckte de mest upprörda känslorna. Varför var denna fråga så laddad? Vilka förhållanden och värden ville man försvara och värna? Hur kan vi förklara protesterna och motståndet?

### Kostnaderna för skolreformerna

Låt oss börja med att pröva vad man skulle kunna kalla kostnadshypotesen – de ekonomiska konsekvenserna av skolreformerna. Här är det lämpligt att skilja på kommun- och familjeekonomi. För församlingarna skulle heltidsläsningen kunna orsaka ökade kostnader på åtminstone tre sätt. Både varannandags- och periodläsning innebär ju att äldre och yngre skolbarn växelvis utnyttjade lokalerna. Om nu alla barn – både äldre och yngre – skulle gå där samtidigt betydde detta sannolikt att man i många kommuner skulle vara tvungna att bygga till/om skollokaler. Detta var en utgift som helt skulle bekostas av kommunen. Ytterligare lärare skulle behöva anställas. Här fanns dock statsbidragen som till 90 % täckte lärarlönerna och kostnadsökningen bör därför ha varit av begränsad betydelse. Dock bör kraven i boställsordningen om separata bostäder för lärarna ha inneburit potentiellt stora utgifter. Vad den samlade effekten av dessa förändringar skulle innebära går inte att uttala sig generellt om. Det är snarare mer fruktbart att se till och försöka bedöma effekterna i varje enskild kommun eftersom det sannolikt fanns betydande skillnader mellan kommunerna vad gäller skollokals- och lärarbostadsbehov. I vilket fall som helst skulle dock de ökade kommunala kostnaderna i slutändan taxeras ut av familjerna via skattsedeln. Skatteunderlaget var i många landsbygdskommuner



svagt på grund av den kraftiga avtappningen av människor till städer och via emigration.

I Bolstad var det knappast dessa potentiellt ökade kommunala kostnader som låg bakom protesterna. Vare sig inom skolrådet eller kyrkostämman diskuterades frågan utifrån en sådan utgångspunkt. Snarare var det utifrån familjeekonomiska grunder som man reagerade.

Halvtidsläsningen var, som vi tidigare sett, kanske den viktigaste faktorn bakom motståndet därför att barnen då kunde bidra till familjeekonomin genom sitt arbete. Detta förhållande omöjliggjordes inte av heltidsläsningen men det försvårades. Heltidsläsningen innebar ju en 100 %-ig ökning av tiden i skolan – förutsatt att barnen inte stannade hemma ändå. I Bolstad vet vi att barnen kring 1920 – inom halvtidsläsningssystemet – hade en 90 %-ig närvaro. Genom heltidsläsningen tvingades familjerna – förutsatt att barnen var centrala för arbetet – till en förändrad arbetsfördelning så att barnens insatser kunde nyttiggöras antingen före eller efter skoltid. Alternativet var att familjerna tvingades att anställa annan arbetskraft – tillfälligt eller permanent – med de ekonomiska utlägg som detta innebar. Om inget av dessa alternativ var möjliga betydde det att arbetet inte blev gjort. Även om totaleffekten av heltidsläsningen inte blev en ekonomisk förlust försvårades dock arbetskraftssituationen för många familjer. Tillgången till barnen och deras insatser skapade en flexibilitet i utförandet av alla de arbeten som behövde göras på en gård. En av de största fördelarna med barnen inom familj jordbruket och dess arbetsfördelning var att de hade tid och kunde ”rycka in” när så behövdes. Genom heltidsläsning förlorade familjen en betydande del av denna smidighet.

#### *Den rubbade balansen*

Men denna kostnadshypotes kan knappast ensamt förklara motståndet. Även om familj jordbrukets villkor förändrades fanns det – trots ”hotet” om heltidsläsning – möjligheter för familjerna att nyttiggöra barnens insatser. Jag tror därför att det är fruktbart att också pröva en annan förklaring. Vi skulle kunna kalla den ”balanshypotesen” och tar fasta på det förhållandet att reformförslagen kom vid en tidpunkt då försörjningsförhållandena var ansträngda.

Det var svårt att i rådande situation bedöma den framtida försörjningssituationen. Effekterna av första världskriget hade tårt på befolkningens och familj jordbrukets överlevnadsmarginaler. Det var en livsmedelsknapphetens tid. Från flera håll i landet hade hushållningssällskapen 1917 krävt att skolorna skulle ha kortare lästid därför att barnen istället skulle kunna delta i försörjningen. Barnen var, enligt skrivelsen från sällskapet i Älvsborg, speciellt behövliga till och lämpade vid rensning av rotfrukter, höbärgning, spannmåls- och rotfruktsskörd.<sup>28</sup> Barnen var sålunda en reservarmé av arbetskraft att tas i anspråk när folkhushållet så krävde. Detta förhållande hade redan 1916 prövats när regeringen hade medgivit vissa förändringar i arbetarskyddslagen i syfte att kunna använda minderåriga för vändning och stackning av torv.<sup>29</sup> Tanken om barnen – och kvinnor – som en reservarmé av arbetskraft var ingalunda bara en svensk eller ens ny idé. Förhållandet är historiskt och internationellt välkänt och etablerat.<sup>30</sup> Övergången till en fredsekonomi var ju inte heller okomplicerad eller störningsfri. Balansen mellan ekonomins efterfråge- och utbudssida blev problematisk och situationen blev turbulent och dramatisk till följd av den kraftiga inflationen från 1920. Att i en sådan situation implementera en omvälvande skolreform var knappast en lätt uppgift.

Men det också en andra sida av denna ”balanshypotes”. Denna tar sin utgångspunkt i de berörda församlingarna och deras perspektiv. Om vi utgår från Bolstad är det av allt att döma så att man ansåg sig ha både ett adekvat och väl fungerande skolsystem.<sup>31</sup> Halvtidsläsningen bedömdes ge eleverna de kunskaper som var nödvändiga. I Grinstad tyckte man till och med eleverna från församlingens folkskolor hade bättre kunskaper än elever i heltidsläsande skolor. Detta påstående kunde skolrådet finna stöd för också hos lärarna. Lärarkåren och deras arbete åtnjöt av allt att döma också ett stort förtroende. Alla lärare hade dessutom verkat under lång tid i församlingarnas skolor. Elevantalet var sedan drygt trettio år på nedgång. Lärarna hade alltså färre elever att undervisa och undervisningsresultatet bör av detta skäl sannolikt ha blivit bättre. Sakta men säkert hade också frånvaron gått ned. Närvaron låg strax före 1920 på 90 %. Alla församlingarna hade under de två första årtiondena byggt upp ett fast småskolesystem. Småskolorna hade i viss omfatt-

ning också börjat tillämpa heltidsläsning. Även om förändringen av Bolstads skolor hade tagit lång tid så kunde skolmyndigheterna ändå peka på att man försökt arbeta på att skapa en skola som – åtminstone under en längre period – hade haft de statliga inspektörernas sanktion. Detta gällde även halvtidsläsningen i folkskolorna. Hela situationen upplevdes från lokalt håll sålunda vara i balans – en balans mellan statliga krav och lokala behov.

Det var denna upplevda balans som hotades i och med den statliga skoloffensiven under 1910-talets senare del. Den kom i en situation när försörjningssituationen var problematisk och när framtidsutsikterna var svåra att bedöma och förutse. Historiskt rotade spelregler för umgänget mellan stat och lokalsamhälle förändrades ensidigt och därför undergrävdes legitimiteten för den tidigare förda statliga skolpolitiken. Detta bidrar också till att förklara proteströrelsen.

### *Kultur, livsformer och barndom*

Frågan är dock om kostnaderna och den rubbade balansen räcker som förklaringsfaktorer. Som vi tidigare har sett spelade religionsfrågan en framträdande roll för protesterna i Bolstad. Åtminstone är det så frågan framstår inför eftervärlden. Men redan tidigare i uppsatsen har denna religiösa motivering för protesterna ifrågasatts – både vad gäller Bolstad men också för proteströrelsen som helhet. Prosten Engströms personliga kraft och livfulla engagemang för religionen och katekesfrågan kom också att bli församlingens – och hela pastoratets – genom att han sannolikt låg bakom författandet av alla protestskrivelser men också genom att han påverkade innehåll och formuleringar i både skolrådets och kyrkostämmans protokoll. Dessa fick också spridning utanför församlingen genom att de i tryckt form gavs ut av prosten. För småbrukar- och familj jordbrukarfamiljerna i Bolstad var halvtidsläsningens avskaffande sannolikt det viktigare skälet till motstånd. Genom Engströms engagemang, kurage och formulering förmåga kunde ett missnöje artikuleras och kanaliseras. Priset för att utnyttja denna kanal var dock att den religiösa argumenteringen mot skolreformerna kom att framtona som huvudsak. Det var knappast fråga om en underordning av befolkningen under prosten Engström. Snarare är han med befolkningens ögon är att betrakta som en allianspartner. Både statskyrkan

och det mindre jordbruket var hotade – kyrkan av sekularisering och en expanderande frikyrklighet, jordbruket av krigstiden och den växande industrin. Det mindre jordbruket hade vid denna tid inte formerat någon intresserörelse som kunde föra dess talan. Kyrkan hade en etablerad och erkänd position och därtill en organisation och det var denna som jordbrukarna litade till och utnyttjade. Genom alliansen försökte båda parter att maximera kraften i sina protester.

Även om religionen kan – och bör – ses som en del av ett samhälles kultur och som bärare av kulturella föreställningar om människan är det ändå inte i dessa termer jag vill diskutera vad jag skulle vilja kalla den kulturella hypotesen som ett led i förklaringen av motståndet mot skolreformerna ring 1920. Det kan räcka med att framhålla den ortodoxt-lutherska religionstolkningens starka förankring i Bolstad – och nordvästra Götaland överhuvudtaget och dess sannolikt stora betydelse för uppfattningen av människors arbete. Kallelsetankens centrala ställning behöver jag bara antyda. Kulturhypotesen använder jag i detta sammanhang för att istället diskutera betydelsen av livsformer och livsmönster som är knutna till jordbruk och landsbygd vid denna tid, dvs. en mer renodlad "världslig" infallsvinkel.

Inläring och socialisation var en integrerad del i det agrara samhällets liv. Genom att tidigt delta i arbete lärde sig barnen att successivt utföra allt mer fysiskt och kunskapsmässigt mer krävande arbete – en form av "learning by doing" eller en lärlingsutbildning i familjemiljö. Det finns inga skäl att idyllisera eller romantisera kring frågan. Arbetet var sannolikt många gånger både hårt och krävande. Men det fanns starka drivkrafter i denna utbildning, speciellt i en familj jordbrukande miljö. Kortsiktigt därför att barnens insatser i flera fall var nödvändiga för att klara den dagliga/årliga försörjningen. Men barnens insatser underlättade också hela familjens arbete – barnen gjorde vad de var bäst på utifrån sina resurser och möjliggjorde att de vuxna kunde utföra de uppgifter som krävde deras fysiska styrka, kunskap och erfarenhet. Den långsiktiga aspekten av barnens inläring till arbete hade att göra med deras roll som vuxna och familjeförsörjare. Det låg av uppenbara skäl i de flesta föräldrars intresse att rusta sina barn för att klara en sådan

roll. Denna utbildning hade sin självklara och enkla motivation: att klara försörjningen och försöka skapa ett dragligt liv.

I denna erfarenhetsbaserade utbildning ingick inte bara en inläring av de arbetstekniska handgreppen utan också en normsocialisation. I arbetet och i det sociala umgänget kring detta förvärvades sannolikt värderingar om arbetsetik och arbetets värde, om förhållandet mellan människor av olika ålder och kön och om omvärldens beskaffenhet. Kyrkans husförhör ställde krav på en elementär läskunnighet. Även om denna färdighet ibland var av begränsat djup så fanns det andra och "utomkyrkliga" incitament för att ytterligare träna och höja läsförmågan. Skiftesrörelsen och jordbrukets tilltagande marknadsorientering medförde av allt att döma att en god läsförmåga fick ett betydande bruksvärde både för den enskilde och för familjen som helhet. All denna utbildning kunde äga rum och ägde de facto rum utan en institutionaliserad skolgång och skola. Den offentliga skolan efter 1842 hade naturligtvis betydelse för att läsförmågan kvalificerades men hade framför allt betydelse för skrivkunnighetens utbredning. Skola och skolgång förvärvade på detta sätt ett eget bruksvärde. När så slöjdkunskaper blev ett möjligt ämne i skolan höjde detta ytterligare det möjliga utbytet och värdet av skolan. Men skolan fann ändå sin yttersta motivation i kravet om att tillträde till nattvardsläsningen krävde en godkänd kunskapsnivå från folkskolan. Konfirmationen var den överordnade examen och slutpunkten av ungdomsperioden. Med denna i bagaget erhöles tillträde till giftemål och följande familjebildning. Den var en "kulturell legitimation till vuxenlivet". Därför fick också folkskolans religiösa bildningsinnehåll en överordnad roll i jämförelse med det medborgerliga. Folkskolan var till betydande del en förberedelse inför konfirmationen. Den var den naturliga slutpunkten eftersom folkskolan i övrigt inte berättigade till studier i andra skolformer och därför inte kan ses som ett första steg i en social karriärstege. Detta satte parallellskolesystemet stopp för. Den potentiella – och sannolikt mest realistiska bildningsvägen till socialt/kulturellt avancemang för landsbygdsbarnet var att – efter fullgjord folkskola och konfirmation – söka tillträde till en folkhögskola eller bygga på med frivilliga lantbrukskurser.

Av dessa skäl måste vi förstå folkskolans roll i lokalsamhället utifrån andra utgångspunkter än vad det tidiga 1900-talets statliga och centralt placerade befattningshavare gjorde. Två huvudsakliga synsätt framtonar när det gällde skolans uppgift i samhället. Det ena är det statligt/centrala och lärarprofessionella där skola och skolgång i hög grad var ett moralisk, socialt integrerande och samhälleligt medborgarprojekt. Genom folkskolan skulle barnen under statlig insyn fostras till medborgare i en socialt sammanhållen nation. Detta mål ställde krav på en heltidsläsande skola med nya mål och ett nytt innehåll i medborgerlig och sekulariserad anda. Det andra synsättet är lokalsamhällets där folkskolans tidsmässiga omfattning och ämnesinnehåll skulle svara mot och anpassas till lokala ekonomiska och kulturella behov och villkor. Skolan skulle vara ett redskap för reproduktionen av lokalsamhället. Formad som halvtidsläsande, med en stark betoning på träning av grundläggande läs-, skriv- och räknefärdigheter och med målet att förbereda eleverna inför konfirmationen kunde folkskolan fungera i enlighet med en sådan målsättning. Men denna skola var bara en del av den fostran som ansågs vara behövlig för att bli vuxen. Till den formaliserade skolan hörde också lärdomarna som kunde förvärvas i "livets skola", dvs. i och genom arbete på åkern, i hemmet eller i ladugården.

- - - hemmet får tjäna som yrkesskola, ty barnen äro tidvis mera fria att delta i hemmets sysslor på samma gång som deras arbete verkligen gagnar hemmet - - - 32

Den institutionaliserade skolan och skolgången kunde inte ersätta "livets skola" och det var heller ingen lösning att på schemat föra in ämnen som skulle "likna" det verkliga arbetet eller genom att studera lokalsamhället via läroböcker. Hembygdsundervisning i skolan var "en lek". Den verkliga hembygdsundervisningen ägde rum i och genom arbete – utanför skolans väggar och schema. Att pedagogisera lokalsamhällets fundament – arbetet – i skolan var helt onödigt. Arbetsfostran skulle lämnas till föräldrar och familj.

Skolan skulle finnas för att den hade något att erbjuda och träna barnen till. Detta synsätt kan vi kalla instrumentellt. Den skulle inte ta på sig uppgifter som den inte var avsedd för eller som kunde skötas bättre av andra. Skolan hade en given plats men dess roll var en annan än vad som man från centralt håll hade avsett. Här bryts



alltså två uppfattningar mot varandra. Det gäller inte bara skolans organisation som sådan. Här blottläggs också skilda synsätt på skolans uppgift överhuvudtaget, på hur inläring går till och på vad kunskap och bildning är och borde vara. Men här konfronteras också olika värderingar kring frågor om livsformer och människans biografi.

När socialdemokraterna 1917 lade fram en motion med kritiska synpunkter på folkskolans tillstånd i landet och krav om grundläggande förändringar av skolväsendet vilade detta på en omdefiniering av människans livscykel.

Den tid, som erfordras för att en god folkundervisning skall kunna bära åsyftat resultat, måste omfatta de olika skedena av uppväxtåldern: barndomen, de börjande mognadsåren, ungdomen. Varje åldersskede måste behandlas efter sina krav.<sup>33</sup>

Här ses uppväxtåren som en serie av olika faser eller perioder. Varje sådan fas eller period ställer specifika krav och kräver olika åtgärder. En avgörande slutsats i motionen är att "undervisning bör bli en av huvudfaktorerna i barnets utveckling".

Både från centalt håll och i lokalsamhället ville man fostra barnen för den framtid som vuxna och föräldrar såg som sannolik. Men den förväntade framtiden såg helt annorlunda ut för barn i staden och på landsbygden. I Bolstad var framtiden i princip liktydig med en vuxenstatus som bonde eller jordbruksarbetare.

Församlingen består uteslutande av jordbrukande befolkning och det uppväxande släktet bör fostras för denna gärning. Den möjliggöres bäst därigenom att barnen från tidigaste år får följa med föräldrarna i göromål och hjälpa till i måttet av deras krafter. Därigenom danas de till idoga arbetare.<sup>34</sup>

Även om jordbruksnäringen och landsbygden i det tidiga 1900-talet var utarmad av emigration och avflyttning och syntes "hotad av" industrialisering och urbanisering gavs uppfattningen om det lilla jordbruket och den strävsamma jordbrukarfamiljen ideologisk näring i samtida debatt.<sup>35</sup> "Jordbruksaposteln" J P Rösiö gav ytterligare bekräftelse och spridning åt tanken att jordbruket och dess utövare trots allt hade en framtid och att arbetet med jorden "förädlade" både gammal och ung. Denna ideologiska legitimering parat med de dagliga erfarenheterna från arbete på åker och i

ladugård stärkte av allt att döma landsbygdsfamiljerna i att deras hållning och förhoppning att skolan skulle tjäna lokalsamhällets behov. Jordbruket var trots allt inte bara en historisk företeelse – det hade också en framtid och skolan skulle förbereda sina nyttjare för denna.

Av det föregående resonemanget förefaller rimligt att dra slutsatsen att de olika uppfattningarna om skolans samhällsroll ytterst vilade på två olika uppfattningar om och värderingar av barndomen. Den statligt/centrala uppfattningen av skolan – formad i en urban, industriell och professionell miljö – pekade mot en barndom där skola och skolgång var det centrala inslaget och där barns arbete i princip inte skulle förekomma och, i de fall det förekom, skulle vara av pedagogisk och insiktsskapande karaktär. I det andra synsättet var arbetet fortfarande fundamentalt för barnen därför att barnen kunde, orkade, fick och i flera fall måste arbeta. Avsikten var inte – även om det förekom – att exploatera barnen. Den var att nyttja befintliga mänskliga resurser men samtidigt också fostra för framtiden. Det var i ett sådant sammanhang som skolan hade att finna sin roll och form i lokalsamhället. I nedanstående figur redolas de olika uppfattningarna.

Figur 1: Olika uppfattningar om arbete, skola och barndom.

	ARBETE	SKOLA	BARNDOM
STAT	pedagogiskt, allmänna färdigheter	heltid, statsstyrd, sekulariserad, nationell medborgarfostran	"skolbarnet"
LOKALSAMHÄLLE	instrumentellt, specifika yrkeskunskaper	deltid, lokalt styrd religiös, lokal kultur, allmänna färdigheter	"det arbetande barnet"

Frågan kring centralt–lokalt när det gäller folkskolan öppnar alltså upp ett brett problempanorama. Genom ett ”underifrånperspektiv” har jag försökt visa och göra troligt är att den stora skolstriden kring 1920 bara till en del handlar om skolan som sådan. De centrala skolreformerna utmanade djupt rotade livsformer i lokalsamhället. Att tala om ”den stora samhällstriden” – i stället för ”den stora skolstriden” – fångar därför bättre innehållet i det som väckte ett stort antal människor till kamp. Det är snarare i det upplevda hotet mot den egna kulturen och dess framtid som vi bör söka motståndets bevekelsegrunder och rationalitet.

## Noter

- 1 Protokollet, och den petition som senare ställdes till Kungl. Maj:t med krav om få slippa följa den nya undervisningsplanen, återgavs i lokaltidningen Elfsborgs Läns Annonsblad 7 augusti 1920.
- 2 Skildringar av detta förlopp finns bland annat i Svenska Folkskolans Historia V, s. 62 ff samt hos M. Sjöberg (1996), s. 222-231.
- 3 Svenska Folkskolans Historia V, s. 53.
- 4 E. Johansson (1992), s. 145.
- 5 För en utförligare presentation av Bolstad, se M. Sjöberg (1996), s. 26–34.
- 6 Den utförligaste presentationen av den statliga skolpolitiken under perioden 1860–1920 finns i standardverket Svenska Folkskolans Historia del III och IV. C. Florin (1987), s. 100–104, betonar vikten av det ökade statliga engagemanget kring 1880. Detta återfinns också i C. Florin & U. Johansson (1993), s. 90–93.
- 7 I Erikstad byggdes dock det första fasta folkskolehuset först 1880.
- 8 I Erikstad övergick man dock till heltidsläsning i folkskolan år 1900 men startade år 1904 en halvtidsläsande s.k. mindre folkskola.
- 9 Inspektörerna över Dalsland 1861–1930 presenteras kortfattat i Statens folkskoleinspektörer ... (1956), s. 21, 23, 24, 31, 33, 35, 37, 45, 71.
- 10 Folkskoleinspektörernas berättelser 1884–1894, G II:4, KDA.
- 11 Se M. Sjöberg (1996) kap. 2 samt tabellbilaga I.
- 12 Brev till skolrådet i Bolstad 16 mars 1875, Skolhandlingar 1863–1939, Bolstads kyrkoarkiv, PeBo.
- 13 Brev till skolråden i Bolstad, Erikstad, Gestad och Grinstad 25 juni 1878, Skolhandlingar 1863–1939, Bolstads kyrkoarkiv, PeBo.
- 14 Se M. Sjöberg (1996) bilaga III.
- 15 Brev till skolrådet i Bolstad 9 november 1895, Skolhandlingar 1863–1939, Bolstads kyrkoarkiv, PeBo.
- 16 Folkskoleinspektörernas berättelser 1895–1899, G II:6, KDA.
- 17 Fridtjuv Berg (1903).
- 18 Kyrkostämmoprotokoll Grinstad 18 juni 1915 § 3, PeBo.
- 19 Kyrkostämmoprotokoll Erikstad 29 maj 1916 § 7, PeBo.

- 20 Kyrkostämmoprotokoll Erikstad 26 maj 1920 § 4, PeBo.
- 21 Riksdagens skrivelse 1917:369.
- 22 Uppropet publicerades i Elfborgs Läns Annonsblad 2 december 1922.
- 23 Se M. Sjöberg (1996), s. 226.
- 24 Uppgifterna i nedanstående samt följande tre tabeller (tabell 1–4) bygger på en genomgång av samtliga notiser och uppgifter om olika protestyttringar såsom de registrerats och återgivits från januari 1920 till och med utgången av år 1924 i de tre stora lärartidningarna – Svensk Lärartidning, Folkskolans Vän, Folkskolläraernas Tidning. (Undantagna är uppgifter om de kommunala folkskoleförbunden). Metoden syftar till – utifrån forskningsekonomiska avvägningar – att nå en uppfattning om den nationella utbredningen av protesterna kring 1920. Även om dessa tidningar nogsamt registrerade flertalet protestyttringar i Sverige finns det skäl att anta att en del aldrig uppmärksammades. Trots detta kan uppgifterna fungera som en hygglig approximation av den totala protestaktiviteten i Sverige under den berörda perioden. Uppgifterna är hämtade ur ett pågående uppsatsarbete i historia vid Linköpings universitet utfört av Nina Meyerhöffer.
- 25 För en närmare presentation av L.M. Engströms person, arbete och åsikter, se M. Sjöberg (1996), s. 236–241.
- 26 Under perioden 1920–1930 behandlades ”Bolstads skolfråga” i sammanlagt 65 artiklar i de tre stora lärartidningarna Svensk Lärartidning, Folkskolans Vän samt Folkskolläraernas Tidning.
- 27 Första kammarens första tillfälliga utskotts betänkande 1924:8, bilaga, s. 30.
- 28 Se M. Sjöberg (1996) s. 207.
- 29 Svenska Folkskolans Historia IV s. 134.
- 30 Vad gäller England och förhållandena under första världskriget se P. Horn (1983). B.M. Tucker (1994) visar på samrna fenomen när det gäller USA och andra världskriget.
- 31 Se M. Sjöberg (1996) s. 243–247.
- 32 Kyrkostämmoprotokoll Grinstad 13 februari 1927 § 3, PeBo.
- 33 Motion Andra kammaren 1917:326
- 34 Skolrådsprotokoll Grinstad 16 januari 1927 § 3, PeBo.
- 35 Se N. Edling (1997) kap. 11 och 12.

## Källor och litteratur

### Otryckta källor

- Karlstads domkapitels arkiv (KDA)*  
Folkskoleinspektörernas berättelser 1884–1899
- Pastorsexpeditionen, Bolstad (PeBo)*  
Skolhandlingar 1866–1939  
Kyrkostämmoprotokoll Grinstad 1885–1936  
Skolrådsprotokoll Grinstad 1925–1932  
Kyrkostämmoprotokoll Erikstad 1905–1936

## Tryckta källor och litteratur

- Berg, Fridtjuf (utg.) (1903): Svenska folkskolan i det tjugonde seklets begynnelse, *Trettonde allmänna svenska folkskollärarmötet i Stockholm den 1, 2 och 3 juli 1903*; Stockholm
- Edling, Nils (1996): *Det fosterländska hemmet: egnahemspolitik, småbruk och hemideologi kring sekelskiftet 1900*, (Diss), Stockholm; Carlssons
- Elfsborgs Läns Annonssblad* 1920, 1922
- Florin, Christina (1987): *Kampen om katedern. Feminiserings- och professionaliseringsprocessen inom den svenska folkskolans lärarkår 1860–1906*, (Diss); Umeå
- Florin, Christina & Johansson, Ulla (1993): "Där de härliga lagrarna gro..." *Kultur, klass och kön i de svenska läroverken 1850–1914*, Stockholm; Tiden
- Horn, Pamela (1983): "The employment of elementary schoolchildren in agriculture, 1914–1918" *History of Education* vol. 12 n:o 3
- Johansson, Egil (1992): "Staten och skolan vid 1800-talets mitt. Ett lokalt och mer nyanserat perspektiv", *Utbildningshistoria 1992*, (Årsböcker i svensk undervisningshistoria 170)
- Motion Andra kammaren* 1917:326
- Riksdagens skrivelse* 1917:369
- Sjöberg, Mats (1996): *Att säkra framtidens skördar. Barndom, skola och arbete i agrar miljö: Bolstad pastorat 1860–1930*, (Diss); Linköping
- Statens folkskoleinspektörer 1861–1956*. Kronologisk biografisk katalog upprättad av Sigurd Paradis, Stockholm, Svenska bokförlaget/Norstedts
- Svensk Läraretidning* 1920–1924
- Svenska Folkskolans Historia III–V*, (1942–1950), V. Fredriksson (red.), Stockholm
- Tucker, Barbara M. (1994): "Agricultural Workers in World War II: The Reserve Army of Children, Black Americans and Jamaicans", *Agricultural History*, 68: 1

Gunnar Berg:

## Skolans styrning och lärares yrkesroller

Skolans styrning handlar om maktrelationer mellan *staten* och *skolan som institution*. För att på djupet förstå dessa relationer utgår vi i vår forskning från begreppen *förstatligt samhälle* och *församhällelig stat*.<sup>1</sup>

Det förstatligade samhället kännetecknas av att de värdebaser och rättsuppfattningar som staten företräder också är de som dominerar samhällslivet i stort. Den församhälleligade staten kännetecknas å sin sida av en mer defensiv och reagerande stat som uppträder i en samhällelig mångfald av värdebaser. Idén bakom välfärdsstaten ligger i linje med det förstatligade samhället, medan den församhälleligade staten kan exemplifieras med Carl Bildts ord i 1991 års regeringsförklaring: "I vårt samhälle är samhället alltid större än staten."

För att övergå till skolan som institution utmärks den *centralistiska skolinstitutionen* av att förvaltningsapparatusens beslutsmakt har sitt fokus i ett sammanhållet centrum, medan motsvarande makt i den *decentralistiska skolinstitutionen* är mer utspridd i institutionens olika delar.

Från dessa utgångspunkter kan vi peka på olika typfall av former för styrning<sup>2</sup> av skolan.

*Regelstyrning* kännetecknas av att skolan som institution får direkta anvisningar av staten som i extremfallet inte lämnar något egentligt utrymme för några självständiga handlingar i verkställarledet.

*Ramstyrning* innebär att staten specificerar de ramar och ansvarsområden som inte får överskridas. Det decentralistiska inslaget i denna styrform handlar om att skolan som institution inom dessa ramar har ett visst utrymme för egna och självständiga handlingar.

*Resultatstyrning* kännetecknas av att staten ställer krav på vissa resultat som inte får underskridas av skolan som institution. Den

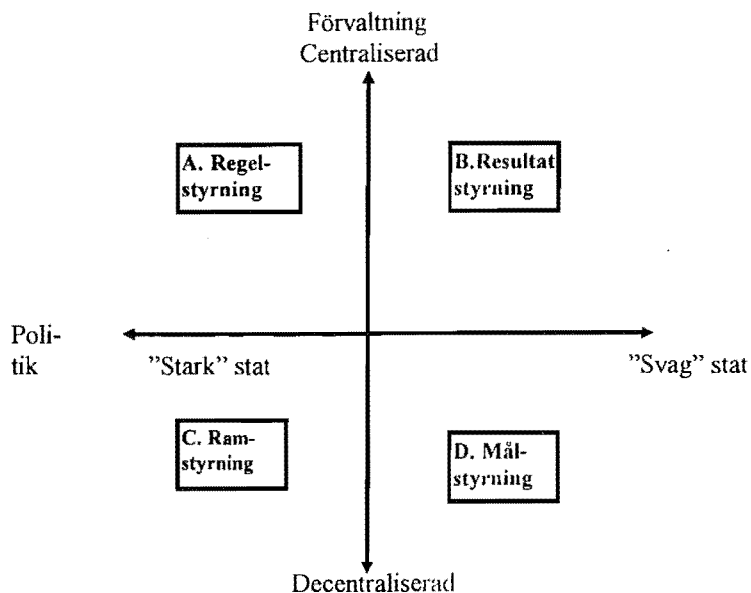


statliga resultatkontrollen sker t ex i form av nationella prov. De statliga skolinspektörerna är det senaste tillskottet i denna resultatkontroll.

*Målstyrning* går i detta fall ut på att staten anger målen för den önskvärda verksamheten i allmänna och vaga termer. Detta medför att skolan som institution genom egna tolkningar av dessa mål har en hög grad av autonomi att omsätta resultatet av dessa måltolkningar i skolans vardagsarbete.

Det ovan sagda kan sammanfattas i följande modell<sup>3</sup>:

### Skolan som institution

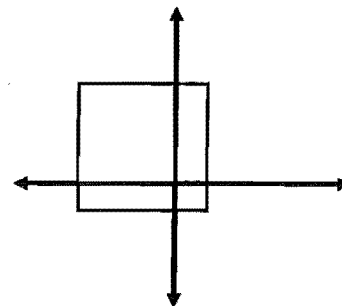


Figur 1. Stat, skolan som institution och typfall av styrsystem

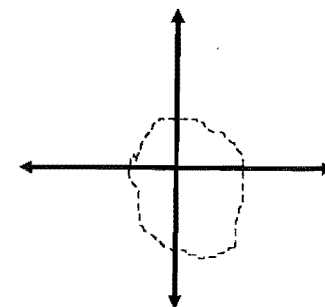
Grovt uttryckt kan sägas att vid regel- och ramstyrning är det den relativt sett "starka" staten som "ger order" och skolan som institution som "följer order". I ett långt drivet resultat- och målstyrningssystem är den statliga styrningen reducerad till att formulera allmänna och mångtydiga riktlinjer som medger skolan som institution ett eget handlingsutrymme för självständiga handlingar. Detta

öppnar för det omvända förhållandet, dvs att det är skolan som institution snarare än staten som i praktiken har makten över verksamhetens innehåll och arbetsformer.

I denna modell kan vi placera in skolans tidigare och nuvarande formella styrsystem. Mycket grovt kan de styrsystem som kom till uttryck i läroplanerna Lgr 62, 69 och 80 (figur 2), respektive det styrsystem som kommer till uttryck i 1994 års läroplaner (figur 3), illustreras så här:



Figur 2. Den i huvudsak regelstyrda skolan



Figur 3. Den i huvudsak målstyrda skolan

Figur 2 visar att den i huvudsak detaljregelstyrda skolan är centralistisk till sin grundkaraktär, och att regelstyrningen är kompletterad med vissa inslag av ram-, resultat- och målstyrning. Figur 3 illustrerar det i huvudsak målstyrda skolväsendet; mål- och resultatstyrning dominerar, men fortfarande finns inslag i styrsystemet av regel- och gränsstyrning. Styrsystemet är mer decentralistiskt och gränserna mer diffusa till sin grundkaraktär.

Det styrsystem som kom till uttryck i de tidigare läroplanerna präglades alltså av en hög grad av regelstyrning och en viss grad av ram, resultat och målstyrning. Styrsystemets yttre gränser var också förhållandevis entydiga vilket symboliseras med de heldragna linjerna. Som framgår dominerar dagens styrsystem av mål och resultatstyrning, men innehåller även inslag av regel- och ramstyrning. Generellt sett präglas styrsystemets yttre gränser av en hög

grad av mångtydighet, vilket i figuren symboliseras med det "prickade" molnet.

Vi ska nu koncentrera oss på hur de respektive styrsystemen förhåller sig till skolans vardagsarbete och närmare bestämt till den beredskap som lärare som yrkesgrupp besitter för att i praktiken hantera det förändrade styrsystemet.

De yttre gränserna i de respektive systemen formas alltså av olika proportioner av regel, ram, resultat och målstyrning. Sammantaget kan detta uttryckas som styrningen av skolan.

Som framgår av figurerna existerar det i båda styrsystemen ett handlingsutrymme där aktörer som kommunala politiker och tjänstemän, professionella grupper, som t ex lärare och skolledare, och elever och föräldrar direkt och/eller indirekt kan påverka verksamhetens innehåll och form. Denna informella styrning inom systemets gränser kan uttryckas som styrningen i skolan.

Det tidigare i huvudsak regelstyrda skolsystemet står i samklang med en lärarroll som kan uttryckas med begreppet *avgränsad professionalism*. Lärares handlingsutrymme är här primärt knuten till klassrumsarbetet; läraren kan relativt självständigt välja arbetsmaterial, arbetssätt etc. Utanför klassrummet är emellertid lärare inneslutna i ett regelsystem; man ska vara i en viss bestämd lokal vid en viss bestämd tidpunkt, undervisa i ett visst bestämt ämne etc. Den traditionella kunskapsbasen i en lärarroll av detta slag handlar om ämnen, ämnesmetodik, allmän metodik etc.

Det i huvudsak resultat- och målstyrda skolväsendet öppnar för en vidgad lärar roll som kan benämnas *utvidgad professionalism*<sup>4</sup>. Den principiella innebörden i en lärarroll av detta slag kan uttryckas så här:

Mångtydigheten i de yttre gränserna kan belysas med begreppet "likvärdighet"<sup>5</sup> som under efterkrigstiden har varit och fortfarande är honnörsordet i den statliga styrningen av skolan. Likvärdighetsbegreppet var tidigare knutet till skolans jämlikhetskapande funktioner, och tog sig då uttryck i det regel- och ramstyrningssystem som nyss berördes. I dag kopplas likvärdighetsbegreppet mer till "lika möjligheter" som kommer till uttryck i styrformerna resultat- och målstyrning. Detta öppnar för en *mångfald* av kommunala verksamhetsinriktningar: En kommun kan välja att tolka lika möj-

ligheter som en statlig uppmaning att verka för ökad jämlikhet. Konkret kan detta resultera i ett mer enhetligt kommunalt skolväsende som får återverkningar i form av en restriktiv hållning till fristående skolor, och att den kommunala politiska nämnden förordar en bred social sammansättning av skolklasser. I en annan kommun betraktas kvalitet i skolan som en fråga om marknad, konkurrens och överlevnad. En sund konkurrens förutsätter enligt detta synsätt att eleverna startar från en gemensam grund, vilket innebär att det statliga kravet på lika möjligheter är väl förenligt även med en verksamhetsinriktning av detta slag. Ett sådant förhållningssätt resulterar rimligen i ett mer diversifierat skolväsende med en generös hållning gentemot t ex fristående skolor.

Denna spännvidd av möjliga verksamhetsmöjligheter öppnar för en *kommunal maktkamp* om det tillgängliga handlingsutrymmet. Innehållet i den faktiska verksamheten blir därmed resultatet av denna maktkamp. Vem eller vilka har och tar då makten över detta handlingsutrymme, och på vilka innehållsliga grunder kommer verksamheten att vila?

Om verksamheten skall bedrivas på elevernas villkor och efter inlärningsmässiga principer, ställer detta krav på att lärare inte bara är kompetenta i sina ämnen och i det direkta klassrumsarbetet, dvs utövar en lärarroll av det mer avgränsade slaget. I syfte att skapa goda inlärningsförutsättningar för eleverna måste lärare också ha förmåga, kompetens och intresse att upptäcka och utnyttja det tillgängliga handlingsutrymmet, dvs att planera, genomföra och följa upp den dagliga pedagogiska verksamheten. Det är denna lärarroll som är kärnan i den utvidgade professionalismen.

Hur ser då verkligheten ut? Data från vår forskning tyder på att den dominerande aktörsberedskapen bland skolans professionella är mer av det avgränsade än av det utvidgade slaget. I dagens skola får inte sällan detta till följd att andra aktörer än de professionella pedagogerna tar makten över handlingsutrymmet. Den vidare konsekvensen av detta kan t ex bli att de begränsade ekonomiska resurserna inte självklart fördelas på pedagogikens och elevernas villkor.

Den utvidgade lärarrollen är en nödvändig – men inte tillräcklig – förutsättning för att verksamhetens innehåll och form ska drivas och bedrivas på just pedagogikens och elevernas villkor. Detta för-

utsätter i sin tur ett ständigt pågående ”pedagogiskt samtal” mellan och inom olika verksamma grupper i skolan. Detta samtal är dels ett medel att upptäcka handlingsutrymmet, dels ett forum för att planera och genomföra en verksamhet som syftar till verkligen nyttja handlingsutrymmet. Som Erik Wallin utvecklat<sup>6</sup> är emellertid inte detta vilket samtal som helst. Det är ett samtal om människosyn, kunskapssyn, förhållningssätt, livsstil etc. Med en ordlinje hämtad från Carl Cederblad<sup>7</sup>, uppsalaprofil och en av mellankrigstidens stora folkbildare, kan sägas att det är ett samtal om vetande, vett, hut och hållning.

(Installationsföreläsning vid Uppsala universitet den 7 november 1997.)

## Noter

- 1 Jfr Petersson, O. 1988. *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlssons.
- 2 Jfr Ramström, D. 1963. *Administrativa processer*. Stockholm: Sv bokförlaget.
- 3 De resonemang som förs i anslutning till figurerna 1 och 2 är hämtade ur: Berg, G., Nyttell, U. & Söderberg, H. 1998. *Skolan i ett institutionsperspektiv*. Slutrapport från projektet: Styrning, ledning och skolans arbete/verksamhet. Manuskript. Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- 4 Begreppen begränsad respektive utökad professionalism är i sitt ursprung hämtade ur: Hoyle, E. 1980. *Professionalization and Deprofessionalization in Education*. In: Hoyle, E. & Megarry, J. (Eds.) *World Yearbook of Education. Professional Development of Teachers*. London: Cogan Page. New York: Nichols Publishing Company, 1980.
- 5 Resonemanget om likvärdighetsbegreppet är hämtat ur – och utvecklas i – Berg m fl, 1997 prel kap 8. Se not 3.
- 6 I: Tiller, T 1997. *Den tänkande skolan*. Göteborg: Förlagshuset Gothia
- 7 Cederblad, C 1932 *Bildningens väg. Idéerna och livet*. Uppsala: Lindblads förlag.

*Bert Stålhammar:*

## Skolledarutbildningen – ett strategiskt inslag i ett decentraliserat skolsystem

”Stor omsorg bör nedläggas på att finna den för rektorsuppgiften lämpliga mannen eller kvinnan” skriver 1946 års Skolkommision i sitt betänkande. (SOU 1948:27, s. 439) Rektor skall, fortfarande enligt Skolkommisionen, vara vägledande och inspirerande och ha så ”betydande befogenheter att han har möjlighet att sätta sin prägel på skolan och skolarbetet.” (Ibid s. 439). Jag väljer att ta min utgångspunkt i dessa formuleringar av Skolkommisionen och följer sedan kronologiskt skolledarutbildningens historia och uppgifter. Allt ifrån 1950-talets försökverksamhet med enhetsskola fram till våra dagars grund- och gymnasieskola har nämligen i officiella dokument och uttalanden förväntningarna varit starka på att skolledaren skall vara pedagogisk ledare. Även i det tidigare starkt regelstyrda och centraliserade skolsystemet knöts således förhoppningarna till skolledaren som den person som skulle ha förmåga att utveckla och leda sin skola i enlighet med läroplanernas intentioner. (Stålhammar 1984)

### *Försöksperioden 1950–1962*

#### *Propositioner i anledning av Skolkommisionens principbetänkande*

Det svenska skolväsendet var vid denna tid ytterst heterogent. Sju- och åttaårig folkskola, tre, fyra och femårig realskola, kommunala mellanskolor, högre folkskolor och fem eller sjuårig flickskola existerade sida vid sida. Titulaturen för skolans ledare var för folkskolans del distriktsöverlärare på landsbygden och s.k. annan överlärare i städerna. I städerna fanns ofta också en skolchef kallad kommunal folkskoleinspektör. I de icke obligatoriska skolorna benämndes skolledaren rektor.



På grundval av 1946 års Skolkommissions principbetänkande överlämnade regeringen bl.a. proposition 1950:133 om enhetsskolans ledning och lokala organisation. Föredraganden skriver där att "jag ger min fulla anslutning vad skolkommissionen anfört rörande rektorernas kvalifikationer och uppgifter i den nya skolan." (Prop. 1950:133, s. 42). I ytterligare en proposition i anledning av detta principbetänkande (Prop. 1950:219) citeras Skolkommissionens betänkande där man "finner det angeläget att i samband med omgestaltningen av lärarutbildningen även en kurs ordnas för lärare som aspirerar för ledande poster inom skolväsendet". (s. 119) I samband med detta redogör föredraganden för den kurs i skoladministration som tillkommit på initiativ av folkskollärarkåren och som närmast riktar sig mot överlärarna. Kursen som omfattade 14 dagar hade samlat 150 deltagare. Författningar, statsbidragsfrågor och löne- och pensionsbestämmelser dominerade innehållet. Två föreläsningar var emellertid anslagna åt ledarskapets psykologi. (Stålhammar 1983)

#### *1950 års riksdagsbeslut*

Riksdagen beslutade år 1950 att införa en nioårig på allmän skolplikt grundad enhetsskola. I och med detta riksdagsbeslut hade emellertid de intentioner som skolkommissionen initierat i fråga om decentralisering och rektors pedagogiska ledning blivit fastställda av riksdagen. Skolöverstyrelsen fick i uppdrag att ansvara för försöksverksamheten. En av Skolöverstyrelsens första uppgifter blev att anordna särskilda konferenser för rektorer i försöksområdena. I genomsnitt hölls 2-4 konferenser per läsår. Mellan år 1949 och 1955 anordnades sålunda varje år en sådan konferens i Gripsholm under 28 dagar. (Marklund 1980)

#### *Rektorer och studierektorer*

Den 1 juli 1958 trädde en ny skolstyrelselag i kraft. Enligt denna fick samtliga överlärare i enhetsskolan och folkskolan titeln rektor.

Samtidigt infördes en tjänst som biträdande rektor kallad studierektor i enhetsskolan. Eftersom de flesta rektorer var folkskollärare och sålunda obehöriga för lärartjänst på högstadiet skulle studierektorn vara ämneslärare och på så vis kunna komplettera rektorn utbildning och erfarenhet. Framför allt drev Lärarnas riksför-

bund denna fråga som ett viktigt kvalitetskrav vid införandet av enhetsskolan. Samtidigt betonade emellertid propositionen (1956:182) att skolan skulle ha en chef. Här stöder föredraganden sig på utredningen när han direkt citerar att "även i fortsättningen kommer det i det övervägande antalet fall bli så att en och samma skolledare får sig anförtrott såväl det organisatoriska och administrativa som det pedagogiska ledarskapet." (SOU 1955:31, s. 123)

#### *1962 års riksdagsbeslut*

1957 års Skolberedning hade till uppgift att med utgångspunkt i försöksverksamheten utarbeta ett förslag för den nioåriga enhetsskolans framtida organisation och verksamhet. Bl.a. påpekade beredningen att undervisningsformer och metodik inte förändrades bara därför att lärarna lämnades åt sig själva. Därför föreslog skolberedningen ett särskilt anslag för lärares fortbildning. Detta anslag skulle också kunna användas för kurser för skolledare. Syftet med denna skolledarutbildning skulle vara att göra skolledare mera skickade att planera och leda skolans arbete i stort och att stödja lärarkåren. (SOU 1961:35)

Riksdagens proposition 1962:54 blev underlag för riksdagens beslut om grundskolan, som den tidigare enhetsskolan nu kom att heta. Systemet med studierektorer vid sidan av rektorer låg fast och enligt föredraganden borde de kommuner som hade kompletterat sin rektor med en rektorsassistent som arbetade över samtliga stadier i stället för en studierektor se till att de båda skolledarna representerade skilda stadiers lärarutbildning.

#### *1962-1976*

##### *Skoladministrativa utredningen*

År 1961 tillsattes den skoladministrativa utredningen som lade fram sitt arbete 1964. Från att under en tid ha diskuterat om grundskolan över huvudtaget behövde några rektorer (Stålhammar 1983) kom utredningen i stället att ytterligare betona rektors pedagogiska ledarroll. "Rektors arbetsledning utövas väsentligen genom han insatser i skolledningens primäruppgifter, den pedagogiska ledningen av skolan. De arbetsledande uppgifterna är sålunda i huvudsak pedagogiska till sin karaktär." (SOU 1964:53 s. 109). För att göra skol-

ledarna skickade att fungera i sin pedagogiska ledarroll föreslår utredningen att 3-4 grundläggande skolledarutbildningskurser med 30-40 deltagare anordnas varje år. "Teoretiska insikter inom ämnesområdet och en medveten inriktning av intresset på ledarfunktionens problem i allmänhet bör vara till hjälp vid utvecklandet av ledarförmågan" skriver utredningen (s. 134) Regeringens proposition i anledning av Skoladministrativa utredningen betonade ytterligare vikten av ett väl fungerande pedagogiskt ledarskap (prop. 1966:74) och förutskickade att det måste skapas förutsättningar för en effektiv pedagogisk ledning av skolväsendet. Bl.a. borde studierektor förordnas för hela rektorsområdet och inte som f.n. bara för ett visst stadium. Vidare föreslås i enligt med utredningen att särskilda kurser såväl för skolledare som för biträdespersonal på rektorsexpeditionerna bör anordnas.

#### *Försöksverksamhet med skolledarutbildning*

Skolöverstyrelsen beslöt i november 1966 att anordna en grundläggande utbildning för skolledare inom grundskolan. Kursen alternativt kurserna var tänkta att äga rum våren 1967 och en arbetsgrupp tillsattes med uppgift att planera utbildningen. Arbetsgruppen (SÖ 680701) rekommenderade bl a följande:

- utbildningen bör rikta sig till såväl skolledare inom grundskola som gymnasieskola
- verksamhet skall samordnas om den skall ligga på olika lärarhögskolors fortbildningsavdelningar
- kurstiden bör vara 2 veckor med fortsättningskurs inom det närmaste följande läsåret
- antalet deltagare bör ej överstiga 50
- kursledare bör vara erfarna skolledare
- arbetsformen bör bygga på föreläsningar, inledningsanföranden, grupparbeten och diskussioner växelvis
- kurserna bör anordnas som internatkurser
- samordning bör ske med den fortbildning som äger rum genom sommarkurser och genom länskolnämnder

Utifrån dessa rekommendationer hölls kurser för skolledare inom grundskolan fr o m hösten 1970. Kurserna var knutna till lärarhögskolan i Linköping.

I sin slutrapport föreslog arbetsgruppen följande:

- en mer omfattande skolledarutbildning bör planeras
- utbildning i skoladministration behövs, men den skall dock inte belasta tid från själva utbildningen utan bedrivs t ex i brevform
- tills skolledarutbildningen blir utbyggd bör den nuvarande formen fortsätta
- en kontinuerlig fortbildning av skolledare på läns- och kommunalplanet bör understödjas och stimuleras
- skolledarutbildningen bör bli betydligt längre och omfatta grundutbildning, praktiskskede och uppföljningskurs.

Försöksvis kom kurser att anordnas både under vår och höstterminen redan från år 1967. Varje kurs omfattade 11 dagars internat och i kursen deltog 30 rektorer och 20 studierektorer. (Hultman & Carlsson 1980).

Det innehåll som behandlades i dessa kurser var bl.a. ledarskap och ledarskapets psykologi, rektor som pedagogisk ledare, arbetsteknik i konferenser och grupper, elevvård. Andra ämnesområden var skolan och samhället, länskolnämndernas organisation och uppgifter, skolledarens ansvar och befogenheter etc. (Ibid).

Under de följande åren anordnades liknande kurser, med vissa justeringar som byggde på erfarenheter från de tidigare kurserna. En fortsättningskurs omfattande en vecka året efter grundkursen infördes också. Mellanperioden användes också till ett enskilt arbete för varje kursdeltagare.

År 1970 tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att planera för en liknande utbildning för gymnasiets skolledare. Den första kursen för denna grupp kom att arrangeras hösten 1970.

Samtliga försökskurser har utvärderats, för att sedan kunna ligga till grund för nya – och förhoppningsvis – allt bättre kurser. En utvärdering bland deltagarna visar att man bedömer att ledarskapsfrågor ur pedagogisk, psykologisk och sociologisk aspekt är viktiga att få belysta. Andra områden som man anser bör ingå i en skolledarutbildning är arbetsledning, administrativa tekniker, "skoljuridik", ekonomi och byggnadsfrågor, utvecklingsarbete m.m. Parallellt med dessa längre försökskurser arrangerades av Skolöverstyrelsen sommarkurser för skolledare, omfattande en vecka.

### *B-projektet och PLUS-programmet*

I början av 1970-talet pågick en diskussion och en försöksverksamhet kring skolledarnas utbildning inom många områden. Skolledarnas och lärarnas fackliga organisationer ordnade kurser för skolledare med skiftande, ofta administrativt inriktat innehåll, liksom kommunförbundet både på central och lokal nivå. Även några länskolnämnder anordnade kurser för skolledare.

Vid pedagogiska institutionen vid Lärarhögskolan i Malmö pågick ett systematiskt forskningsarbete i syfte att att finna underlag för ett utvecklingsprojekt inriktat på skolledares utbildning. (Alehammar, S. 1971; Alehammar, S. med flera 1979) Projektet stöddes med medel från Skolöverstyrelsen.

Vid fortbildningsavdelningen vid lärarhögskolan i Linköping etablerades det s.k. PLUS-programmet (Planering för utbildning av skolledare) som verkade mellan åren 1971 och 1975. Hösten 1974 startade PLUS-utredningen en försöksutbildning i egen regi. Syftet med försöksutbildningsprogrammet för dessa skolledare var att förse PLUS-utredningen med konkreta och praktiska erfarenheter av ett utbildningsprogram som höll på att växa fram. (Ekholm & Hultman 1978) Kontakten mellan B-projektet i Malmö och PLUS-programmet i Linköping var täta och resulterade bl.a. i att man tillsammans anordnade tre försökskurser för grundskolans ledare och en för folkhögskolans. (Hultman & Carlsson 1980)

### *SIA-utredningen*

Hösten 1969 började en ny läroplan (Lgr 69) att gälla i grundskolans årskurser 1, 4, och 7. Förhoppningarna var att denna läroplan skulle lösa de problem som skolan fortfarande brottades med. Så blev emellertid inte fallet. Vid årskiftet 1969/70 fördes en intensiv skoldebatt i hela landet, vilket bl.a. kom att avspeglas i att ett 70-tal motioner med förslag till förbättring av skolan kom att inlämnas till vårriksdagen 1970. Även frågan om skolledarnas utbildning aktualiserades motionsvägen. (Stålhammar 1983) Resultatet av riksdagens behandling av motionerna blev att en särskild utredning kallad Skolans Inre Arbete (SIA) kom att tillsättas. Utredningen avlämnade sitt tusensidiga huvudbetänkande år 1974. (SOU 1974:53)

Skolledningens roll med hänvisning till hur denna formuleras i skolstadgan analyseras noggrant i utredningen. Dessa beskrivningar är enligt SIA föråldrade och visar på ologiskhet i uppbyggnaden samtidigt som de befäster en auktoritär rektorsroll. SIA-utredningen skriver "Rektors och studierektors åliggande är att utöva ett pedagogiskt ledarskap. Detta innefattar en mängd deluppgifter, vilka har större eller mindre inslag av administrativ art." (SOU 1974:53 s. 889)

SIA-utredningen föreslår i anledning av sitt konstaterande att en särskild utbildning omfattande 16 veckor bör anordnas för nyanställda skolledare. Denna utbildning bör äga rum inom två år efter det att tjänsten tillträtts och vara ett krav för ett fortsatt förordnande. Men också skolledare som redan nu är i verksamhet bör få utbildning i fem veckor, fördelade på perioder om 2+2+1 vecka. Till detta lades ett önskemål om att samtliga skolledare kontinuerligt ges löpande fortbildning.

### *1976 års riksdagsbeslut om skolledarutbildning*

Egentligen fanns vid denna tid två förslag till hur en utbildning för skolledare skulle utformas. Något förenklar uttryckt hade riksdagen att välja mellan PLUS-utredningens mera humanistiskt inriktade utbildning och SIA-utredningens mer tekniskt administrativa inriktning. Ekholm (1979) som själv varit engagerad i PLUS-utbildningen menar att riksdagens beslut skall tolkas så att utbildningens humanistiska innehåll skall betonas. I propositionen om den nya utbildningen finns sålunda formuleringar av typ att utbildningen skall ge "ökad självkännedom och kunskap om relationer mellan människor" liksom "en vilja skall utvecklas hos skolledaren att tillsammans med övrig personal finna vägar för en utveckling i skolan där var och en kan påverka sin situation och få möjlighet till utveckling". (Prop 1975/76:39 s.312)

SIA-utredningens förslag om skilda utbildningar för nyutnämnda resp. mera erfarna skolledare fanns inte heller med i proposition och riksdagsbeslut. Det går också att skönja en tyngdpunktsförskjutning i riksdagsbeslutet mot att utbildningen främst skall hjälpa skolledaren att utveckla sin egen skola. Kravet på att utbildningen skall vara verklighetsnära är mycket starkt uttalat.



## 1976–1985

Från att skolan hade varit starkt centraliserad och regelstyrd hade riktningen mot decentralisering och målstyrning inletts. De båda utredningarna SIA (SOU 1974:53) och SSK (1975:9) var tydliga milstolpar på denna väg. Dessa förändringar innebar också att skolledaren kom att bli allt viktigare som statens instrument för styrning av skolan, vilket i sin tur ledde till att utbildningen av skolledaren kom att bli allt mera betydelsefull.

Under perioden 1976–1985 ansvarade Skolöverstyrelsen för samordning och ledning av en obligatorisk grundutbildning för skollära genom en särskild samrådsgrupp, i vilken ingick representanter från Kommunförbundet, personalorganisationerna, länskolnämnderna och fortbildningsavdelningen i Linköping. Utbildningen var tvåårig och bedrevs i åtta regioner. I daglig tal benämndes utbildningen SLUG. Verkställande organ var en fast arbetsgrupp i Linköping som ansvarade för samarbetet med de särskilda utbildarlag som i sin tur ansvarade för den direkta utbildningen inom de åtta samverkansområden som landet var indelat i.

Grundutbildningen omfattade fyra kursperioder med sammanlagt 25 dagar. Varje sammandragning av deltagarna omfattade 2 à 3 dagar på internat. Tre teman dominerade i utbildningen. De var

1. Skolverksamhetens omgivning,
2. Skolverksamhetens villkor och
3. Skolverksamhetens utveckling.

Under hemperioderna förutsätts det att varje kursdeltagare arbetar med den egna skolans utveckling, företrädesvis med utgångspunkt i områden som anknyter till sådant som behandlats under kursperioden.

Förutom grundutbildningen erbjöds skollärarna också fortbildning av olika slag. Ofta arrangerades dessa fortbildningsdagar av länskolnämnderna, Kommunförbundet eller den egna kommunens skolförvaltning. (Hultman & Carlsson 1980)

## 1985–1991

I mitten av 1980-talet inleddes en reformering av den pågående skolläroplanen, där bl.a. ansvarsfördelningen mellan stat och

kommun gjordes tydligare. Utbildningen kom att indelas i fyra olika delar, benämnda rekrytering, introduktion, fördjupning och fortbildning.

Kommunerna skulle själva ansvara för rekryteringsutbildningen medan kommun och stat gemensamt tog ansvar för introduktionsutbildningen av nya skollära. Staten svarade för fördjupningsprogrammet och i fortbildningen av skollära delades ansvaret mellan stat och kommun. (Heimer 1998)

## 1991–nu: Den statliga rektorsutbildningen

År 1991 avskaffades Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna, som en logisk följd av skolans kommunalisering. I stället inrättades Skolverket. En av detta verks viktigaste uppgifter är att utvärdera skolans verksamhet och med utgångspunkt i de resultat denna utvärdering ger tillhandahålla underlag för en utveckling och förbättring av skolan. Eftersom kommunerna numera är huvudmän för skolan är det kommunernas ansvar att tillhandahålla de resurser som skolan behöver för att nå sina mål. Statens bidrag är inte längre specialdestinerat till skolans verksamhet, utan kommunen själv avgör hur resurserna skall användas.

I denna statens styrningskedja har rektor naturligtvis en ytterst viktig roll. Om rektors betydelse skriver skollagen följande.

”För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.” (SFS 1990:1477)

Såväl läroplanen för det obligatoriska skolväsendet som läroplanen för de frivilliga skolformerna betonar rektors ansvar för att verksamheten - - - ”som helhet inriktas på att nå de riksgiltiga målen”. (LPO, s. 23)

En väl fungerande ledningsfunktion vid den lokala skolan är alltså en förutsättning för att skolans mål skall kunna nås. ”En förutsättning för detta är naturligtvis att skolläroplanen själv har goda insikter i och kunskaper om medlen och om de överväganden och motiv som ligger bakom.” (Prop. 1988/89:4 s. 11)

Skolledarutbildningens – eller som det kom att kallas från år 1981 rektorsutbildningens – övergripande syfte är just att ge skolledarna den kunskap som gör att de kan fungera som effektiva pedagogiska ledare.

### *Utbildningens mål*

Skolverket fick i slutet av 1991 regeringens uppdrag att föreslå en ny rektorsutbildning. De moment som regeringen särskilt ansåg bode ingå i utbildningen var

1. den statliga styrningen av skolan,
2. läroplaner – hur läroplaner kan tolkas, kommuniceras och implementeras och
3. elevers och föräldrars rättigheter och ansvar, elevinflytande, elever med psykiska och fysiska handikapp eller andra svagheter. (Skolverket, PM 1991:1, s. 2)

Skolverket formulerade i nio punkter de kunskaper som man ansåg att en skolledare borde besitta efter genomgången rektorsutbildning. De var

1. Skall kunna se skolan utifrån samhällets villkor och krav
2. Skall kunna analysera och klargöra de nationella målen för skolan
3. Skall känna till och förstå principerna för den nationella och lokala styrningen av skolan
4. Skall leda utvecklingen av skolans pedagogiska verksamhet
5. Skall vara pedagogisk ledare för skolans personal
6. Behöver kunskap om barns och ungdomars utveckling, uppväxtförhållanden och sociala villkor
7. Skall ha kunskaper om elevers och föräldrars rättigheter och skyldigheter, ansvar och rätt till inflytande i skolan.
8. Skall leda utvärderingen i den enskilda skolan
9. Skall ha god förmåga att leda det övergripande planeringsarbetet (Ibid. s. 15 f)

I mars 1992 uppdrog regeringen åt Skolverket att anordna en grundläggande statlig rektorsutbildning i enlighet med förslaget. Regeringen betonar i sin skrivelse att utbildningen är ett led i styrningen av skolan vilket innebär att de kunskaper som skall förmedlas främst måste handla om skolans nationella mål och styrinstru-

ment, om det offentliga skolväsendets uppdrag och om utvärderings- och utvecklingsarbete. Skolverket utarbetade sedan i samarbete med representanter för den tidigare skolledarutbildningen ett måldokument för rektorsutbildningen kallat "Rektorer för framtidens skola", (Skolverket 1993) Måldokumentet kom att omfatta fyra områden.

De är: Skolans mål – Skolans styrning – Den pedagogiska verksamhetens utveckling – Uppföljning och utvärdering. Varje målområde uttrycks i termer av typ "Kunna förklara och argumentera för skolans nationella mål" de resultat som utbildningen förväntas ge.

### *Rektorsutbildningens organisation*

Landet är indelat i sex utbildningsregioner kallade norra, mellansvenska, östra, sydöstra, västra och södra regionen. Varje region leds av en utbildningschef som i sin utbildningsstab har i genomsnitt 10–12 personer anställda som utbildare på hel- eller deltid. Samtliga rektorsutbildningar har direkt anknytning i en eller annan form till ett universitet eller Lärarhögskolan i Stockholm. Skolverket bidrar årligen med cirka 35 miljoner kronor till utbildningen. De olika regionerna arbetar mycket självständigt vilket visar sig i att olika innehållsbetoningar, traditioner och former har kommit att utvecklas, allt efter skilda behov, intressen och förutsättningar. Den statliga rektorsutbildningen omfattar 30 utbildningsdagar fördelade på kursdagar, seminarier och handledning över en 2–3-årsperiod.

### *En utvärdering av rektorsutbildningen*

Skolverket uppdrog år 1997 åt en grupp statsvetare vid Göteborgs universitet att utvärdera rektorsutbildningen. Deras rapport kallad *Den statliga rektorsutbildningen. En utvärdering av innehåll, ekonomi, jämställdhet och effekter* presenterades på våren 1998. En kärnfråga i rapporten är den om utbildningen gett de resultat som uttrycks i måldokumentet. Rapporten visar på stora skillnader mellan de olika regionerna i fråga om i vilken grad man har lyckats nå måldokumentets mål. Resultaten av utvärderingen kan sammanfattas i följande formulering: "Huvudintrycket av denna utvärdering är att RUT bara delvis utförs i linje med de intentioner som staten ställt

upp, och att det dessutom finns en mycket stor variation mellan det sätt varpå de sex regionerna genomför den statliga rektorsutbildningen." (Lindgren, L red. 1998 s. 142)

#### *Akademisk utbildning av skolledare*

Den statliga rektorsutbildningen är som visats ovan knuten till universitet och lärarhögskolor. Denna knytning är emellertid främst av administrativ art, vilket innebär att rektorsutbildningen inte är poänggivande i traditionell akademisk mening. Däremot deltar ofta forskare inom relevanta områden som föreläsare vid rektorsutbildningarna. Skolledarhögskolan vid Högskolan i Örebro har sedan läsåret 1979/80 anordnats 20-poängskurser i skol- och utbildningsadministration inom ämnet sociologi. Med utgångspunkt från dessa utbildningserfarenheter inleddes den 1 juli 1989 ett nätverkssamarbete mellan Pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet, Lärarhögskolan i Stockholm och Högskolan i Örebro under namnet Skolledarhögskolan (Stålhammar 1989). Senare anslöts också Högskolan i Falun till nätverket Skolledarhögskolan.

Utbildningsdepartementet bidrog med medel till verksamheten i inledningsskedet. Vid samtliga i nätverket ingående institutioner erbjuds kurser i ämnet pedagogik med inriktning mot skol- och utbildningsledning på A-, B- och C-nivå. Kurserna omfattar 5 poängsmoduler kallade Styrning och Ledning, Organisationsteori, Skolekonomi och administration, Metodik och Enskilt arbete.

Vid Högskolan i Örebro anordnas också i samarbete med pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet en påbyggnadsutbildning inom Skolledarhögskolans ram omfattande intervallet 80-160 poäng.

All utbildning vid Skolledarhögskolan sker i nära kontakt med den forskning inom området som äger rum vid de olika institutionerna. De flesta av Skolledarhögskolans lärare har såväl praktisk egen erfarenhet som skolledare som vetenskaplig meritering på doktorsnivå. Ett internationellt samarbete har också utvecklats med bl.a. Universitet i Bristol, UK; Southern Nova University i Fort Lauderdale, Florida, USA; Oslo universitet, Oslo, Norge och Åbo Akademi, Vasa, Finland.

Lsåret 1998/99 har Skolledarhögskolan cirka 500 deltagare vid de olika kurserna. Majoriteten av deltagarna är eller har planer på att bli skolledare. (Intervju med Skolledarhögskolans föreståndare Lennart Josefsson.)

#### *Aktuella problem*

Våren 1998 har skolledarens ledarskap i skolan kommit i fokus såväl i den allmänna debatten som inom forskningen. Ett allmänt intrycks tycks vara att dagens skolledare har en ytterst komplicerad och stressig arbetssituation, och att de knappast har blivit de effektiva pedagogiska ledare som en gång förutsattes och förväntades. Detta har i sin tur lett till att frågan om hur skolledare skall utbildas återigen har blivit brännande. Den statliga rektorsutbildningen har varit avsedd för redan utnämnda skolledare, medan den utbildning som Skolledarhögskolan bedrivit också har varit öppen för personer som på sikt planerar att söka skolledartjänst. Den spänning som ibland har kunnat skönjas mellan å ena sidan rektorsutbildningens mera befattningsinriktade utbildning och den akademiska och mera teoretiskt dominerade utbildningen tycks emellertid vara på väg att klinga av. Våren 1998 föreslog nämligen skolminister Ylva Johansson att varje rektor borde erbjudas en skolledarutbildning omfattande 40 poäng.

Den sittande Lärarutbildningskommitten har under augusti 1998 fått ett tilläggsuppdrag att se över möjligheterna att skapa en sådan utbildning. I Tilläggsdirektiv till kommittén om lärarutbildningen (U 1997:07) skriver föredraganden sålunda. "Staten bör ta ett ansvar för en utbildning som leder fram till en skolledarexamen. Utgångspunkten för en sådan utbildning bör vara att den kan omfatta 40 högskolepoäng. - - - I tillägg till utredningens tidigare direktiv skall kommittén lämna förslag till utbildning av skolledare." (Kommittédirektiv 1998:47)

*Är skolledarutbildningen ett framgångsrikt strategiskt inslag i det decentraliserade skolsystemet. En slutdiskussion*

Med utgångspunkt i framställningen ovan kan frågan resas om skolledarutbildningen verkligen fungerar som det strategiska instrument som den var tänkt att bli. Svaret på den frågan borde, bl.a. med



hänvisning till den citerade utvärderingen bli ett nej. Trots att skolledare under de tre senaste decennierna erbjudits upp till 30 dagars grund/fördjupningsutbildning och dessutom fortbildning tycks inte resultaten ha blivit de förväntade. Det kan i sin tur ha många orsaker.

Först är det emellertid viktigt att konstatera att oavsett om skolan varit central- och regelstyrd eller decentraliserad och målstyrd så har rektors roll som pedagogisk ledare varit klart uttalad. Egentligen är det svårt att finna några väsentliga skillnader i synen på rektors uppgifter så som de formuleras av 1946 års skolkommision och 1990-talets officiella uttalanden.

Förväntningarna och verkligheten har emellertid oftast vandrat skilda vägar. I det dagliga livet har skolledaren tvingats att prioritera administration, ekonomi och diverse akuta åtgärder.

Hur medveten än skolledaren blivit om sin pedagogiska ledningsroll under sin utbildning har verkligheten således alltför ofta tvingat fram andra prioriteringar. Ett faktum som är väl belagt i många rapporter.

Decentraliseringen och målstyrningen har emellertid placerat skolledaren i en helt annan och svårare auktoritetsposition än tidigare. I det regelstyrda systemet kunde skolledaren ta stöd för sina beslut och förslag i regelverket. Nu måste i stället skolledaren finna argumenten och auktoriteten i läroplaner och värdebaser, som på ett helt annat sätt än regler kan bli föremål för skilda tolkningar. Detta innebär att skolledaren som person måste framträda på ett avsevärt mera tydligt sätt än vad som gällt tidigare, då rollen var viktigare än personen.

En ytterligare komplikation är det spänningsfält som skolledaren befinner sig i som anställd av kommunen som arbetsgivare samtidigt som han eller hon skall företräda statens intressen. Från kommunens sida finns ofta en benägenhet att betrakta skolledaren som en chef bland andra kommunala chefer, trots att skolledaren har ett klart uttalat statligt uppdrag i kommunen.

Under senare år har även andra yrkeskategorier än traditionella klass eller ämneslärare utnämnts till rektorer. Någon egentlig utvärdering av hur dessa personer formar sin roll har inte gjorts, men det finns ändå anledning att anta att de i vissa fall kan tvingas

anstränga sig hårdare än traditionella lärare för att bli trovärdiga i sin roll. Sammantaget innebär alltså detta att skolledaren behöver en grundlig och omfattande utbildning för att kunna leva upp till de förväntningar som ställs på honom eller henne. En framtida utbildning måste alltså med hänsyn till de erfarenheter som hittills gjorts omfatta avsevärt längre utbildningstid än vad som hittills gällt. Ett faktum som bl.a. belyses av tilläggsdirektiven till lärarutbildningskommittén där en 40-poängsutbildning föreslås. För att travestera Skolkommisionen: "Bör stor omsorg läggas ner för att finna den bästa formen för utbildning av skolledaren".

## Referenser

- Alehammar, S (red.) *Några iakttagelser vid konstruktion och genomförande av försökskurs för skolledare*. Pedagogisk-psykologiska problem nr 147. Malmö. Lärarhögskolan i Malmö, 1971
- Alehammar, S med flera. *Probleminriktad utbildningsplanering. Skolöverstyrelsen. Utbildningsforskning. FoU rapport nr 34*. Stockholm Liber Utbildningsförlaget 1979
- Lindgren, L (red) (1998) *Den statliga rektorsutbildningen. En utvärdering av innehåll, ekonomi, jämställdhet och effekter*. Göteborg
- Ekholm, M & Hultman, G, *Försöksutbildning med PLUS-programmet. Några utvärderingsdata. USU-projektet. Uppföljning av skolledarutbildning. Delrapport nr 3*. Rapport LiU-PEK-R-21 1978
- Ekholm, M (1979) *Tankar kring skolledarutbildningen. Skolledarutbildningens skriftserie nr 3* (okt 1979)
- Hultman, G & Carlsson, G: (1980) *Utbildning för skolledare före skolledarutbildningen. Delrapport nr 4*. Universitet i Linköping, Pedagogiska institutionen Rapport LiU-PEK
- Heimer, J (1998) *Rektorsutbildningens historia och morgondagens krav. I: Johansson, O & Lundberg, L (red) (1998) Rektor en språngbräda för utveckling – om rektor i skärningspunkten mellan erfarenheter och utmaningar*. Skrifter från Centrum för Skolledarutveckling 1998:2
- Läroplan för grundskolan, allmän del, Lgr 69, Skolöverstyrelsen
- Läroplan för det obligatoriska skolväsendet LPO 94, Skolverket

Marklund, S (1980) *Skolsverige 1950–1977*. Del 1. 1950 års reformbeslut.  
Stockholm Skolöverstyrelsen och Liber utbildningsförlaget

Prop. 1950:133

Prop. 1950:219

Prop. 1956:182

Prop. 1966:74

Prop. 1975/76:39

Prop. 1988/89:4

Rektorer för framtidens skola. (Skolverket 1993)

SOU 1948:27

SOU 1955:31

SOU 1961:35

SOU 1964:53

SOU 1974:53

SSK 1975:9

SFS 1990:1477

Skolverket. PM 1991:1

Skolöverstyrelsens arbetsgrupp 680701

Stålhammar, B (1983) Rektor i skolreformerna, Pedagogiska institutionen i Uppsala

Stålhammar, B (1984) Rektorsfunktionen i grundskolan. Vision–verklighet. Uppsala

Stålhammar, B (1989) Förslag till inrättande av en Skolledarhögskola PM Utbildningsdepartementets kommittédirektiv 1998:47

Intervju med Skolledarhögskolans föreståndare Lennart Josefsson

*Agneta Linné:*

## Utbildning av lärare som ett statens styrinstrument för skolan

### *Upptakt*

”Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?” frågar sig utbildningsutskottet i en undersökning av hur grundskolläroplanen påverkats av statsmakternas beslut om läroplaner och andra riktlinjer för skolan. Undersökningen presenterades 1996 och gällde fem områden om vilka utskottet gjort uttryckliga markeringar av sambandet mellan lärarutbildningen och skolans läroplan.<sup>1</sup>

Utskottet tog senare initiativ till att en parlamentarisk utredning skulle tillkallas för att lämna förslag till förnyelse av lärarutbildningen; kommitténs direktiv fastställdes av regeringen i april 1997. I utredningens uppdrag ingår bl a att ange mål och principer för styrning av lärarutbildningen; häruti skall skolans uppgift att förmedla samhällets värdegrund särskilt uppmärksammas och utredningen beakta att lärarutbildningen är en del av skolans styrsystem.<sup>2</sup>

Frågan om lärarutbildningen som ett statens styrinstrument för skolan är således högaktuell. Hur ter den sig i ett historiskt perspektiv? Hur skall frågans laddning förstås mot bakgrund av samtidens krav och förändringar?

I denna artikel tar jag avstamp i statsmaktens allra första ambitioner med att inrätta en statlig utbildning av lärare för folkundervisningen för att sedan närmare lyfta fram texter om lärarutbildningen som ett statens styrinstrument för dagens skola. Tonvikten har lagts vid ett samtidsperspektiv. Inledningsvis speglas styrningsfrågan främst via statsmaktens texter för *lärarutbildningen*, medan det senaste decenniet präglas av att utsagor om lärarutbildningen som ett statens styrinstrument återfinns inte minst i texter om *skolan*. I källmaterialet ingår även några av de olika utvärderingar av grundskolläroplanen som genomförts under 1990-talet och vilka berör just lärarutbildningen som styrinstrument för skolan.



Det är den grundläggande lärarutbildningen för obligatorisk skola som står i förgrunden.<sup>3</sup>

### *Något om lärarutbildningen som styrmedel under äldre reformperioder*

Kongl. Maj:ts Nådiga Stadga angående Folk-underwisningen i Riket av år 1842 innefattar också statens allra tidigaste – om än mycket summariska – reglering av folkskollärarnas utbildning.<sup>4</sup> Slående i samband med den fortsatta utvecklingen av skola och seminarium är den roll statsmakten tidigt tillskriver läraren och lärarens utbildning för styrningen av skolan. Lärarutbildningen ses som en central väg för staten att höja folkundervisningen. Professor F F Carlson – sedermera ecklesiastikminister – formulerar sig på följande sätt i prästeståndet vid 1856–58 års riksmöte:

Statens rätt och pligt är att taga Folkskolan sådan den för närvarande befinner sig och söka ytterligare höja den; hvarom icke skall det visa sig, att i de flesta Församlingar inga väsendtliga förbättringar göras. Hittills har Staten nästan uteslutande vinnlagt sig om lärare-bildningen. Det är ock det väsendtligaste ändamålet för Statens verksamhet; i andra rummet kommer underhållandet af den bildning lärarne vunnit samt af skolmaterielen, och först i sista att bispringa Församlingarne vid lärarnes aflöning.<sup>5</sup>

Den många gånger intensiva diskussion som fördes i ständsriksdagen under 1850- och 1860-talen om folkskollärarnas utbildning ledde aldrig till avkall på att statsmakten via seminarierna skulle svara för auktorisationen av läraren. Från allra första början, och på tvärs mot inte så få riksdagsledamöters uppfattning, vidhöll utskott och riksdagsmajoritet att en lärare för folkskolans barn skulle vara examinerad på ett särskilt sätt och att de av staten allt mer kraftfullt styrda seminarierna skulle ansvara för att denna auktorisation skedde i godtagbara former och utifrån ett godtagbart innehåll.<sup>6</sup> Genom den av staten kontrollerade examinationen garanterades en viss styrning av skolan via läraren. Statsutskottet uttrycker idén om statens styrning av folkskolan via lärarens utbildning med dessa ord vid 1862–63 års riksdag:

Första villkoret för att folkskolan skall kunna uppfylla sin stora bestämmelse är otvivelaktigt det, att läraren är fullt vuxen sitt magtpåliggande kall, och att han erhållit den grundliga bildning, som erford-

ras både för en fullgod insigt i de läroämnen, han skall begagna, och för kännedomen af det mest ändamålsenliga sätt att åt lärjungarne meddela dessa kunskaper. Staten kan icke på ett kraftigare sätt höja folkbildningen, än om den sörjer därför, att de läroanstalter, vid hvilka lärarne skola förvärfva sin bildning, äro ändamålsenligt ordnade och försedda med de bästa lärare.<sup>7</sup>

Som framgår är det en indirekt väg utskottet rekommenderar – staten sägs emellertid icke på ett kraftigare sätt kunna höja folkbildningen än att sörja för ändamålsenliga lärarutbildningsanstalter. Från mitten av 1860-talet och framåt agerar statsmakten kraftfullt för att med olika medel och på olika vägar bygga upp en styrning av folkskolan via bl a lärarutbildningen men också via den statliga skolinspektionen. Folkskoleseminarierna regleras tydligare och en ny generation seminarierectorer och seminarielärare utnämns och befäster sitt inflytande över lärarutbildningen och indirekt också över skolan.<sup>8</sup>

De ämbetsmän som ecklesiastikminister F F Carlson utnämnde till rektorer för folkskoleseminarierna bidrog starkt till att en ny pedagogisk offentlighet tog form, att läroböcker, undervisningsmateriel och normerande texter för pedagogik blev tillgängliga för stora grupper lärare och att didaktiken fick sin auktoritativa gestalt.<sup>9</sup> I den brytningstid mellan olika idéer om styrning och organisering av skolan som decennierna kring 1842 års stadga för folkundervisningen utgjorde, var otvivelaktigt folkskoleseminarierna viktiga som en del i den "försiktiga reformism" som sammantaget förändrade riket – en reformism där samtidigt den i grunden viktiga värdegemenskapen mellan och inom de grupper som bar upp den svenska ämbetsmannastaten bevarades.<sup>10</sup> Detta ämbetsmannaskikt var rikt förgrenat ut i församlingar, konsistorier och läroverk och hade nu också fått sin förlängning till folkskolan via seminarier och skolinspektion.

När nästa stora brytningsperiod inträffar, och seminarieväsendet utmanas av folkskollärarnas professionella företrädare, är det återigen seminariernas förmåga att i nationens namn utbilda lärare för en ny, förändrad skola som lyfts fram i reformyrkanden och reformförslag.<sup>11</sup> Det är folkskollärarutbildningen statsmakterna först låter utreda när 1906 års folkundervisningskommitté genomför det



storslagna förändringsarbete som resulterade i ny stadga för folk-skoleseminarierna, 1919 års läroplan, tillskapandet av fortsättnings-skola och praktiska ungdomsskolor samt inrättandet av folkskol-överstyrelsen.<sup>12</sup> Tydliga föreställningar om vad som präglar en god skolundervisning, liksom idéer om vikten av folkskollärares för-ankring i det lokalsamhälle där han kommer att verka, får utförligt motivera kommitténs förslag till innehåll i lärarutbildningen. Den läroplan för lärarutbildningen som formuleras med syftet att på den kristna livsåskådningens grund utbilda de blivande lärarna till sed-liga och självständiga personligheter, främja ett fosterländskt sin-nelag samt ge duglighet att i lärargärningen bidra till arbetet för samtidens medborgerliga och nationella uppgifter, speglar klart att lärarens etos föreställs ha avgörande betydelse för skolans innehåll och arbete.<sup>13</sup>

#### *Lärarutbildningen ett led i en fortskridande skolreform*

I det reformarbete som inleds med 1940-talets stora skolutred-ningar, och där 1946 års skolkommision lägger förslag om en ge-mensam lärarutbildning för den nya enhetsskolan, är det vetenska-pen, forskningen och försöksverksamheten som lyfts fram. ”De bästa anvisningarna om vilka vägar som leder till de uppställda studiemålen lämnar den vetenskapliga forskningen och den prak-tiska försöksverksamheten” säger skolkommisionen.<sup>14</sup> Såväl pro-positio som riksdag år 1950 betonar emellertid den skisserade lä-rarutbildningsreformens *stegvisa* karaktär. Lärarhögskolor föreslås inrättas successivt och de organisatoriska detaljerna utformas se-nare. Det särskilda utskottet uttalar att reformen av lärarutbild-ningen ”bör liksom skolreformen ha en fortskridande karaktär.”<sup>15</sup> Lärarutbildningen tilldelas således inte i praktiken någon framträ-dande roll som styrinstrument för den nya enhetsskolan. I betän-kandet *Den första lärarhögskolan* betonas dock att lärarhögskolans huvuduppgift skall vara den egentliga yrkesutbildningen och att den dittillsvarande lärarutbildningen brustit i förmåga att vara ett led i en fortgående skolreform. Kommissionen framhåller att arbetet vid lärarhögskolan därför måste ha ett *vetenskapligt* underlag.<sup>16</sup>

En grundbult är idén om lärarutbildningens roll i den fortskri-dande skolreformen. Vad avsåg skolkommisionen med dessa ord,

och hur tänkte man sig att utbildningen skulle få ett vetenskapligt underlag? I hela denna tankefigur ligger en grundläggande idé om ett samspel mellan lärarutbildningen och dess mål och styrning och skolan och dess mål och styrning. Forskning och försöksverksamhet skulle ömsesidigt stödja varandra. De blivande lärarna skulle i ut-bildningen göras medvetna om att olika vägar kan leda till målet – skolans urvalsfråga problematiseras och sätts i relation till sam-hällsutvecklingen och forskningen. Tilltron var stor till att ratio-nellt ordnad och systematiskt uppbyggd försöksverksamhet tillsam-mans med den vetenskapliga forskningen i psykologi och pedagogik skulle nå fram till svar på hur skolan bäst och mest effektivt skulle organiseras. Lärarhögskolan skulle forma det rum där detta tänktes ske.<sup>17</sup>

I en mening förebådar skolkommisionens idé om den fortskri-dande skolreformen kommande decenniernas tal om och strävan att förverkliga en decentraliserad skola. 1960 års lärarutbildningssak-kunniga (LUS) ger denna skolkommisionens tankefigur en konkret gestalt. Lärarutbildningssakkunniga betonar vikten av att man i lä-rarutbildningen analyserar skolans mål och målets historiska bak-grund – de blivande lärarna borde få blickarna öppnade för att skolreformerna är uttryck för nya behov av fostran och utbildning som samhällsutvecklingen skapat och inte resultatet av skolreforma-törers spekulationer. Det historiska studiet borde följas av studier av skolreformens ideologi: ”Utan kunskap om den utveckling som lett fram till det nuvarande läget och om de motiv och värderingar som ligger bakom förändringarna kommer läraren att stå oförstå-ende gentemot sin egen uppgift.”<sup>18</sup> Läraren själv har ansvar för att skolans omdaning fortsätter; han måste i utbildningen få en till-räcklig grund att förstå vad som sker runt honom. Även om ingen begär att han oförbehållsamt skall acceptera allt nytt – snarare är det önskvärt att han kritiskt analyserar det nya – så krävs att kriti-kern känner till motiveringarna för förändringarna och det större sammanhang vari de ingår.

1968 års stadga för lärarhögskolorna kompletterades med mål och riktlinjer utfärdade av Kungl. Maj:t i ett särskilt beslut.<sup>19</sup> Här stadfästs de ovan återgivna grundtankarna. I målen framhålls det väsentliga i att utbildningen ger bakgrunden till skolans nutidshis-

de nya linjenämnderna vid varje högskola skulle sedan utarbeta lokala planer för respektive utbildningslinje. I övergripande ord sägs i de centrala utbildningsplanerna att utbildningen syftar till att ge de studerande kunskaper, färdigheter och kritisk skolning så att de kan medverka till att skolans mål nås.

Läroutbildningen som eventuellt styrinstrument för skolan formuleras inte i explicita termer. Samtidigt visar den forskning som gjordes i syfte att analysera läroutbildningen efter högskolereformen hur motsättningen blev tydlig mellan högskolereformens formellt stora möjligheter till annorlunda planering och en äldre utbildningsorganisation med starka traditioner och snäva ramar – den nya friheten syntes inte ha utnyttjats i någon större utsträckning på den lokala nivån.<sup>26</sup>

Redan SIA-utredningen och utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK) innebar således ett steg mot en decentralisering av skolans styrning, något som också framhölls av LUT 74. I regeringens proposition om läroutbildning för grundskolan konstaterar föredragande statsrådet Lena Hjelm-Wallén att hon anser det vara ”av avgörande betydelse för grundskolans fortsatta utveckling att den får en läroutbildning som mera är utformad efter grundskolans egna behov.”<sup>27</sup> Propositionen preciserar tydligt styrningen av läroutbildningen i relation till lärarens uppgift att förverkliga skolans mål. I klartext sägs nu att eftersom arbetet i skolan styrs av mål och riktlinjer som beslutas av riksdag och regering är lärarens uppgifter fastlagda på ett tydligare sätt än många andra yrkeskategoriers. Propositionen anför följande:

Utbildningen skall ge läraren den grund som behövs för arbetet i skolan och de förutsättningar som fordras för att förändra detta arbete i takt med utvecklingen i skolan och i samhället i övrigt. Detta förhållande måste vara grundläggande vid planeringen av innehållet i lärarnas utbildning och definierar den yrkesroll som läraren skall utbildas för.

Läroutbildningen är ett medel att förverkliga samhällets intentioner med skolan.<sup>28</sup>

De instrument som används för att styra läroutbildningen skall bl.a. bidra till att säkerställa *kvaliteten* och *jämförbarheten* i utbildningen på olika orter i landet, betonas i propositionen, som även konstaterar att i den genomgripande förändring som föreslås det särskilt i

ett inledningsskede är viktigt att ge de lokala högskolorna relativt omfattande vägledning i arbetet på att formulera utbildningens mer preciserade innehåll. Samtidigt framhålls vikten av att reformen förankras i ett lokalt utvecklingsarbete vid berörda högskoleenheter.<sup>29</sup>

Så konkretiseras detta gemensamma innehåll. Propositionen lyfter fram vikten av att de blivande lärarna i sin grundutbildning får kunskap om skolsystemet, skolans mål och innehållet i läroplanen, att alla lärare bör få kunskap om frågor som jämställdhet och internationalisering, samt även datakunskap. I läroutbildningen skall också grunden läggas för ett arbetssätt i skolan som främjar en demokratisk samhälls- och människosyn hos eleverna. Samarbete med hemmen är här viktigt. Lärarna behöver få kunskap om arbetslivet och utbildningen måste lägga grunden för att läraren skall kunna medverka i lokalt utvecklingsarbete i skolan. Alla lärare måste få insikter i vilka svårigheter elever kan ha, orsaken till dessa och hur skolan kan hjälpa eleverna. Kunskaperna härom utvecklas i takt med framstegen i forskning och utvecklingsarbete och måste tillföras läroutbildningen. En god läroutbildning måste innehålla ämnesteorier, pedagogik, metodik och praktik och det är nödvändigt med samband mellan dessa i hela utbildningen. Olika kategorier av läroutbildare har ett gemensamt ansvar för att en väl sammanhållen utbildningsgång skall kunna skapas. Varje lärare bör få en allsidig och god teoretisk skolning i de ämnen han/hon skall undervisa i och den ämnesteoretiska utbildningen skall inte begränsas till det som undervisningen i skolan skall handla om – den ska ge grundläggande kunskaper utifrån vilka läraren i yrket kan förnya och variera sin undervisning. Samtidigt behövs därför utbildning i didaktik, dvs frågor kring val av stoff och hur stoffet görs begripligt för eleven och sätts in i ett sammanhang som eleven förstår och har erfarenhet av. Analys och val av läromedel ingår här som en del i utbildningen.<sup>30</sup>

#### *Ändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet – med konsekvenser för läroutbildningen*

I och med utredningsarbetet och besluten om en ändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet i slutet av 1980- och början av

1990-talen tilldelas emellertid lärarutbildningen en ny och än viktigare roll som del i skolans styrsystem.

I 1986 års budgetproposition aviserade regeringen sin avsikt att ta initiativ till en samlad beredning av frågorna om styrningen av skolan.<sup>31</sup> Utvecklingen från regelstyrning mot målstyrning och ett ökat lokalt ansvarstagande för skolan – med vad därtill kom att höra – skulle konkretiseras och kraven på skolväsendet att nå uppställda mål ökas. I det beredningsunderlag som tre särskilda sakkunniga – Lars Du Rietz, Ulf P Lundgren och Olof Wennås – där- efter utarbetade, och som publicerades vintern 1987 med titeln *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*, behandlades relativt ingående såväl lärarutbildningen i dess egenskap av ett styrinstrument för skolan som styrningen av lärarutbildningen själv.<sup>32</sup>

De sakkunniga sammanfattar de viktigaste statliga styrinstrumenten på skolområdet i tolv punkter, varibland lärarutbildning och personalfortbildning utgör en och skolledarutbildning och -fortbildning en annan. "Lärarutbildningen har alltid betraktats som ett av de viktigaste styrinstrumenten för skolan. Det är emellertid mer än andra styrinstrument långtidsverkande" säger de sakkunniga. Man betonar att en balans mellan politisk och professionell styrning kräver "att lärarkåren är enhetligt professionell i bemärkelsen att dess yrkesidentitet och dess yrkesideal är gemensamma för olika lärarkategorier" och att krav på professionell frihet måste medföra fortsatt utveckling av lärarutbildning och fortbildning i riktning mot en gemensam yrkesetik. Lärarutbildningen och fortbildningen behöver mer än tidigare samordnas med utbildningen och fortbildningen av skolledare.<sup>33</sup>

Vad är det då som skall vara gemensamt? I sin inledande begreppsanalys söker de sakkunniga definiera begreppet "likvärdig utbildningsstandard" utifrån en analys av läroplanens (Lgr 80) mål och med referens även till utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK). Denna analys är intressant. Här relateras frågan om *likvärdighet* till ett bestämt rättighetstänkande – alla barn skall ha lika tillgång till utbildning och samma möjligheter att fortsätta till gymnasieskolan, skolan skall verka för en så allsidig social sammansättning som möjligt i klasser och arbetsenheter, skolans insatser skall planeras utifrån varje barns förutsättningar och skolan har

skyldighet att stödja envar att utveckla sin förmåga och sina intressen; skolan har därvid ett särskilt ansvar för elever med svårigheter och barn som tillhör olika minoriteter. Barn är olika då de kommer till skolan och de bör lämna skolan med bibehållen individualitet och särprägel. Åtskillnad görs på liknande grunder mellan likvärdighet och likformighet – en *likvärdig* utbildning kan inte vara *likformig*.

De kriterier och krav man lyfter fram i denna målanalys sätter bestämda gränser för lärarnas pedagogiska frihet, säger de sakkunniga och konstaterar: "Kärnan i lärarnas professionella etos skall med andra ord vara de värderingar som grundas på dessa kriterier och krav."<sup>34</sup> Senare framhålls följande:

"Vad som är nödvändigt är att alla lärare får en gemensam uppfattning om de grundläggande värderingar skolan skall förmedla och får gemensamma kunskaper om skolans historiska och nutida villkor samt behärskar en gemensam pedagogisk kunskap om läroplansarbete, arbetsplanarbete, arbetsformer, utvärdering och betygssättning."<sup>35</sup>

Man konstaterar att någon gemensam bas av detta slag inte synes föreligga.

De sakkunnigas beredning skedde samtidigt som arbete pågick på central och lokal nivå att konkretisera och arbeta fram utbildningsplaner och kursplaner för den nya utbildningen för grundskolans lärare som riksdagen beslutat om 1985 – en process kraftfullt uppmärksam i offentligheten. Talet om vikten av en gemensam yrkesidentitet och gemensam uppfattning i skolans värdefrågor för en lärarkår vars rötter går tillbaka till läroverkslärare, folkskollärare och småskollärare skall förstås mot denna bakgrund. Här speglas uppfattningen om styrkan i de skilda traditioner som präglat ämneslärarutbildningen respektive klasslärarutbildningen, men också att de förändringar skolan genomgått sedan 1970-talet uppfordrat till nya kunskaper och metoder i lärarutbildningen: "Genomförandet av en grundskollärarutbildning står därför inte bara inför de svårigheter som ligger i att integrera lärarutbildningar, som alltid varit åtskilda, utan också i att samtidigt förnya innehållet i lärarutbildningen."<sup>36</sup>

De sakkunniga ifrågasätter den svaga centrala styrning av lärarutbildningen som inordnandet i högskolan 1977 medförde. Man



framhåller nödvändigheten av att de centralt beslutade utbildningsplanerna fastställer innehåll och tidsramar för undervisning om skolans mål och riktlinjer och om de grundläggande värderingarna och motiven bakom dessa samt framväxten av dem. Man lyfter fram nödvändigheten att länka lärarutbildningen närmare verksamheten i skolan och till skolans politiska och professionella företrädare och menar att det kan diskuteras om inte skolöverstyrelsen borde ha ett större delansvar för lärarutbildningen centralt och länskolnämnder och kommuner ett större inflytande lokalt.<sup>37</sup>

Sakkunnigrapporten följdes av att en parlamentarisk kommitté, den så kallade *styrningsberedningen*, tillsattes med uppdraget att bereda frågor om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Kommittén skulle ta fram underlag för ett principiellt ställningstagande ifråga om ansvarsfördelningen för och styrningen av skolväsendet med sikte på att en proposition skulle kunna föreläggas riksdagen våren 1988.<sup>38</sup> Till ordförande hade utsetts statssekreteraren i utbildningsdepartementet Gunnar Svensson. Kommittén byggde vidare på de tidigare sakkunnigas arbete; dessa medverkade därtill i kommittéarbetet.

Beredningen konstaterar att skolområdet präglas av en stark tradition av central styrning och att det hittills tillämpade styrsystemet för skolan varit framgångsrikt när det gäller organisatoriska förändringar men "inte i önskvärd utsträckning lett till att undervisningen kommit att bedrivas på det sätt som riksdag och regering har angivit i läroplaner och andra måldokument."<sup>39</sup> I stället är det inte sällan "traditionen, det som läraren en gång lärde sig i lärarutbildningen, och kanske också den allmänna debatten på skolområdet" som påverkar undervisningen.<sup>40</sup> Tillgängliga styrinstrument har inte använts tillräckligt medvetet för att förändra skolan i önskad riktning; sålunda har traditionen varit svag när det gäller att utvärdera verksamheten i bemärkelsen att systematiskt mäta resultaten i förhållande till målen. Härigenom har tydliga signaler saknats i vilka avseenden förändringar behövt göras för att målen skall nås. Inte heller har i tillräcklig utsträckning ett systematiskt arbete bedrivits med att informera om, förklara och utveckla bakgrunden till skolans mål.

Också styrberedningen konstaterar att den grundläggande lärarutbildningen är ett viktigt medel för att styra skolan; den har dock under hela grundskolans uppbyggnad och reformering endast i begränsad omfattning kunnat fungera effektivt i detta avseende eftersom den fram till 1985 inte varit organiserad med utgångspunkt i den sammanhållna grundskolan.<sup>41</sup>

I kommitténs modell för ny styrning av skolan – där målstyrningen är vital – är information, utbildning och fortbildning viktiga förutsättningar:

Det är bl.a. nödvändigt att redan i den grundläggande lärarutbildningen i större utsträckning än vad som hittills varit fallet ge de blivande lärarna kunskaper också om skolans övergripande mål, och härigenom ge dem förutsättningar att se samband mellan olika företeelser i skolan och samhällsutvecklingen i övrigt samt förmåga till helhetssyn på skolans verksamhet.<sup>42</sup>

Även om läraryrket måste vara ett yrke med stor frihet är det önskvärt med en klarare markering att målen sätter gränser för hur stor friheten kan vara. Mot bakgrund av dessa utsagor föreslår beredningen att skolledningen skall få en tydligare ledningsroll.<sup>43</sup>

#### *En likvärdig utbildning av professionella lärare?*

Inom loppet av två år lägger därefter regeringen fram tre olika propositioner, vilka alla konkretiserar det styrningstänkande som de sakkunniga och styrningsberedningen dragit upp riktlinjerna för. Propositionen *om skolans utveckling och styrning* innehåller flera formuleringar som är nästan identiska med styrningsberedningens text.<sup>44</sup> Bl a gäller detta utsagorna om traditionen i lärarutbildningen som stark påverkansfaktor på lärarens undervisning, att den grundläggande lärarutbildningen är ett viktigt styrmedel för skolan och att lärarutbildningen haft begränsade möjligheter att fungera som effektivt styrinstrument under grundskolans framväxt just till följd av att den inte utformats med utgångspunkt i den sammanhållna grundskolan.<sup>45</sup> Propositionen lades fram 1988 med Bengt Göransson som huvudansvarig.<sup>46</sup>

Också denna proposition lyfter fram *skolledarnas* ansvar för att skolan utvecklas enligt de skolpolitiska intentionerna och för perso-

nalens utveckling och fortbildning. Det är genom professionella lärare och skolledare detta skall ske:

En övergång till en mer utpräglad målstyrd skola med mindre detaljreglering och större lokal frihet kräver att skolan blir en mera professionell organisation i vilken lärarna och skolledarna ges ett ökat ansvar för måluppfyllelsen. Detta fordrar att skolledarnas professionalism avsevärt breddas och fördjupas.<sup>47</sup>

I en sådan professionell skola blir också skolledarutbildning på högskolenivå och forskning om skolledning och skoladministration viktiga styrinstrument.<sup>48</sup>

Regeringens proposition följande år om *kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer* utvecklar de tidigare analyserade texternas argumentation om lärarutbildningen som styrinstrument för skolan.<sup>49</sup> Huvudansvarig för den propositionen var Göran Persson, som tillträtt som skolminister i början av år 1989. Här konstateras i avsnittet "Fortsatt likvärdighet i ett målstyrt skolsystem" att en fortsatt statlig reglering av tjänsterna som lärare, skolledare och syofunktionär inte förutsätts för en över hela landet likvärdig skola; en sådan uppnås genom andra styrmedel, t ex läroplaner, utvärdering, lärarutbildning och fortbildning, behörighet samt specialdestinerat statsbidrag:

För att målstyrning av skolan skall kunna fungera på ett bra sätt är det nödvändigt att undervisningen bedrivs av lärare med ett högt professionellt kunnande och ett gemensamt synsätt i grundläggande frågor inom yrket. Då skapas förutsättningar för personalen i skolan att ta till sig de mål som fastställts och avgöra hur dessa skall omsättas i konkret handlande. Det innebär att lärarutbildning och fortbildning blir centrala instrument för en hög och likvärdig kvalitet inom hela skolsystemet.<sup>50</sup>

Lärarutbildningens roll tecknas nu tydligare än i de tidigare texterna. En viktig del i uppföljningen av riksdagsbeslutet med anledning av styrpropositionen är att analysera om lärarutbildningen är tillräckligt effektiv som instrument för att påverka skolans utveckling. Utgångspunkten i en sådan analys bör vara att också *lärarutbildningen* vid olika högskolor är *likvärdig*. Lärarutbildningen skall medverka i skolans förändringsarbete, läraryrket skall vila på en god teoretisk grund och på läroplanens pedagogiska grundsyn. Detta förutsätter en koppling mellan lärarutbildning och forsk-

ning.<sup>51</sup> Lärarutbildningens roll för att åstadkomma den nationellt likvärdiga skolan lyfts fram än mer i Göran Perssons tal i riksdagen i samband med att propositionen behandlades i december 1989:

Den första och viktiga faktorn är naturligtvis en tydlig läroplan – riksdagens och regeringens sätt att lägga fast innehåll och metoder i skolans arbete. [ - - - ]

Den andra utgångspunkten är naturligtvis lärarutbildningen, som är likvärdig över landet och som utbildar i läroplanens anda – yrkesutbildningar som syftar till att förse skolans verksamhet med kunniga, professionella anställda. Det är ett oerhört viktigt instrument för att garantera en nationellt likvärdig skolverksamhet.<sup>52</sup>

Detta resonemang fullföljs av samme skolminister i propositionen om *ansvaret för skolan*:

Den kunskap och kompetens som lärarna representerar är avgörande för att målen för skolan skall kunna nås. Att verksamheten bedrivs av lärare som är utbildade för sin uppgift är därför grundläggande för att en nationellt likvärdig skola med hög kvalitet skall kunna upprätthållas.<sup>53</sup>

Lärarutbildningen skall ge de blivande lärarna en gemensam grund att stå på och ge dem den utbildning de behöver för att fullgöra sina undervisningsuppgifter; den skall lägga grunden för deras professionalism, säger ministern. Som en av flera huvudpunkter konstateras att den grundläggande lärarutbildningen är ett viktigt medel att garantera en likvärdig utbildning i alla delar av landet och att därför själva lärarutbildningen ifråga om *kvalitet* och *innehåll* bör vara *likvärdig*, oavsett var den bedrivs.<sup>54</sup> Givetvis kan innehållet variera med hänsyn bl.a till planeringsförutsättningar eller traditioner – det är först när utbildningen håller en *låg kvalitet* eller när *viktiga delar i utbildningen förbises* som likvärdigheten äventyras.

Så återfinner vi talet om *professionalismen* och det *gemensamma* – dvs den yrkeskunskap eller kunskap om undervisning, utbildning och skola som är specifik för lärarutbildningen som yrkesutbildning:

Denna yrkeskunskap är en gemensam kärna i lärarutbildningarna och är grundläggande för lärarnas professionalism. I en målstyrd skola blir det allt viktigare att lärarna får en gemensam grund att stå på för att de skall kunna ta ett större samlat ansvar för arbetet i skolan och därmed ytterligare utveckla sin yrkesroll. Detta är viktigt inte minst för att skolan effektivt skall kunna hjälpa elever med svårigheter.<sup>55</sup>

Därefter konstateras att UHÄ i tilläggsdirektiv till åtagandet att utvärdera 1988 års grundskollärautbildning fått i uppdrag att belysa hur utbildningen i den för alla lärarutbildningar gemensamma kärnan planeras och genomförs.

I texter som återgivits från alla de tre aktuella propositionerna lyfts alltså det mångtydiga begreppet "professionalism" fram. Begreppet har kommit att stå som honnörsord i talet om en decentraliserad skola i övergången från regel- till målstyrning. Det synes emellertid här främst ha använts i bemärkelsen yrkeskunnande eller yrkeskompetens och inte med innebörden att bygga upp större kontroll över och autonomi inom yrkesutövningen.<sup>56</sup>

Låt mig så övergå till kartläggningen. Enligt direktiven skulle den gälla på vilket sätt lärarutbildningen avsåg att göra de studerande förtrogna med skolans roll och funktion i samhället samt med mål och läroplaner inom skolväsendet, ge kunskap om undervisning och inläring i perspektivet av barns, ungdomars och vuxnas utveckling och livsvillkor, utveckla de studerandes förmåga att välja ut, ordna i lämplig tidsföljd samt i övrigt organisera ämnesstoffet i undervisningen, utveckla deras pedagogiska kompetens, särskilt avseende elever med svårigheter samt förbereda dem för medverkan i utvecklings- och utvärderingsarbetet i skolan.<sup>57</sup> Det är således dessa fem aspekter man från utbildningsdepartementets sida främst önskat lyfta fram som varande utbildningarnas gemensamma – och samtidigt kritiska – professionella innehåll. För fyra av aspekterna går en klar linje tillbaka till de områden föredragande statsrådet lyft fram i propositionen om lärarutbildning för grundskolan.

För studien som redovisades i en rapport med titeln *En likvärdig lärarutbildning?* svarade Berit Askling, Elisabeth Ahlstrand och Gunnel Colnerud. Författarna inleder med att analysera begreppet likvärdighet så som direktiven använt det och konstaterar att det dels är fråga om en *horisontell* jämförelse mellan olika högskoleenheter, dels en fråga om den *vertikala* överensstämmelsen mellan å ena sidan statsmakternas intentioner och å andra sidan vad som sker i utbildningen.

I rapporten tecknas bilden av en komplicerad planeringssituation i en mångfacetterad utbildningsverklighet. Kartläggningen, som baserades på en granskning av lokala dokument, visar stora lokala

variationer. Materialet har varit svårbedömt och reservationerna är många. Författarna väcker frågan om det verkligen är den centrala styrningen som skapar garantier för likvärdighet – snarare kanske styrningsfrågan bör analyseras ur och utvecklas mot ett *horisontellt* perspektiv. De framhåller vikten av att den politiska beställningen för skolan är tydlig, att lärarutbildningen medverkar aktivt i skolans vardagsarbete och utvecklingsarbete och i lärarfortbildningen och att lärarutbildningen har en nära kontakt med och delaktighet i forskningen om utbildning och undervisning.<sup>58</sup>

UHÄ:s slutrapport från den samlade utvärdering av grundskollärautbildningen ämbetet genomfört på regeringens uppdrag tar också upp styrningsproblemet och diskuterar detta utifrån regeringens ovan återgivna krav på en likvärdig lärarutbildning.<sup>59</sup> Utvärderingen konstaterar att UHÄ:s utbildningsplaner och övriga insatser medverkat till att en viss nationell likvärdighet kunnat upprätthållas, åtminstone utifrån en analys av de lokala styrdokument.<sup>60</sup> Man lyfter också fram betydelsen av ett sammanhållande styrorgan vid den enskilda högskolan och tror det är nödvändigt att ett sådant organ har ett totalt ansvar för utbildningen, dvs omfattar såväl strategisk nivå som genomförandenivå och såväl forskning som utbildning.<sup>61</sup> Samtidigt konstateras att de enskilda högskolorna tycks ha reagerat trögt när det gäller att anpassa utbildningen till de nya reformerna på skolområdet – däribland då bl a kommunaliseringen och de nya kraven på utvärdering – och menar att i frågor som rör högskolans anpassning till skolreformer och nya behov skärpt uppmärksamhet behöver ägnas att finna former för fortlöpande kontakt med skolväsendet.

*En ny regering iscensätter högskolans stora frihetsreform – och vad blev det av lärarutbildningen som styrinstrument?*

När UHÄ 1992 slutredovisar uppdraget att utvärdera grundskollärautbildningen är det till en ny regering som redan fattat eller snart skulle komma att fatta ett antal beslut om radikala förändringar på utbildningens – inte minst högskolans – område. Den nytillträdde utbildningsministern Per Unckel hade lagt fram en proposition om ändringar i lärarutbildningen redan i februari 1992, innan UHÄ redovisat sitt utvärderingsuppdrag. Härigenom skapades



en alternativ studieväg till grundskollärare för årskurserna 4-9 och till gymnasielärare om 40 poäng efter vissa givna ämnesstudier. Också i denna proposition betonas emellertid lärarutbildningens roll som en del i statens system för styrning av skolan. Trots den planerade avregleringen av högskolan måste särskilda krav ställas på lärarutbildningen, eftersom den utgör en viktig garant för skolans kvalitet och likvärdighet i landet. Propositionen framhåller att riksdagen vid olika tillfällen slagit fast att lärarutbildningen vid sidan av läroplanerna är ett av statens viktigaste styrinstrument för att garantera likvärdigheten.<sup>62</sup>

Än mer markerat än i tidigare propositioner framträder nu föreställningen om lärares professionalism – och när den beskrivs tydliggörs också uppgifter enligt det nya ansvars- och styrsystemet. Också här används begreppet professionalism i betydelsen kompetens eller yrkeskunnande, men samtidigt återfinns tillika betydelsen autonomi, ökad makt över utformningen av den egna yrkesrollen. I lärarens arbetsuppgifter ingår t.ex. att utarbeta lokala arbetsplaner med utgångspunkt i måldokument som fastställts nationellt och i kommunen. Läraren måste få didaktiska kunskaper för att kunna göra val av innehåll och riktiga bedömningar av hur detta skall presenteras liksom kunskaper om hur elever tänker, hur undervisningens begrepp står i relation till elevers begreppsbyggnad och varför elever kan få svårigheter i skolan. Läraren måste ha kunskap om skolan som institution, om dess regelsystem liksom om vilket ansvar som åvilar olika aktörer och ha goda insikter i skolans värdegrund:

För att stärka professionalism måste lärarna tillerkännas en ökad självständighet. Den fortgående decentraliseringen kräver samtidigt en hög grad av förståelse för målen för verksamheten. Dessa krav måste bilda utgångspunkten för professionaliseringen. Enligt min mening är det viktigt att lärarna ges ett större inflytande över utvecklingen av yrkesrollen. Sambandet mellan professionen och utbildningen för denna måste vara starkt.<sup>63</sup>

UHÄ upphörde som myndighet den 1 juli 1992. Högskolans utbildningslinjer avvecklades för att i vissa fall ersättas av utbildningsprogram och de centralt fastställda utbildningsplanerna för lärarutbildningarna ersattes av examensbeskrivningar enligt den nya högskoleförordningens examensordning. Varje högskoleenhet har

fått ett betydligt större ansvar än tidigare för utbildningarnas innehåll och organisation. Ansvaret är knutet till examensrätten för vissa högskoleexamina och statsmaktens uppdrag består i huvudsak i att givna examensmål skall uppnås. I de centralt fastställda examensbeskrivningarna för de olika lärarutbildningsprogrammen återfinns statmakternas mål för utbildningen i de delar de går utöver de för alla högskoleutbildningar gemensamma målen enligt högskolelag och högskoleförordning. Givna examensrätter kan i princip återtas; ett system för återkommande kvalitetsgranskning har byggts upp under ledning av först Kanslersämbetet, senare det nyinrättade Högskoleverket i vilket Kanslersämbetet kom att ingå som en del. Styrningen av universitet och högskolor har här fått sin motsvarighet till styrsystemet på skolans område.<sup>64</sup>

Vad blev det då av frågan om lärarutbildningen som styrinstrument för skolan i denna ”nya” högskola, inledningsvis starkt präglad av entusiastiskt tal om avreglering, frihet, förändring och högskoleenheternas eget ansvar? Examensbeskrivningarnas mål för lärarutbildningarna inriktas klart mot läraryrkets krav men är ytterst kortfattat formulerade. Studenten skall för att erhålla lärarexamen ha goda och för läraruppgiften relevanta ämneskunskaper och de kunskaper och färdigheter som behövs för att som lärare förverkliga skolans mål och medverka i utvecklingen av resp skolforms verksamhet (gymnasieskola, grundskola etc). Studenten skall också ha god självkännet och social kompetens och därigenom förmåga att bedriva lärararbete och i samarbete med andra lösa de i skolan förekommande uppgifterna, han/hon skall ha sådana insikter i pedagogik, specialpedagogik, didaktik, psykologi och metodik som krävs för att bedriva den undervisning utbildningen är inriktad mot och lösa normala elevvårdsproblem i skolan samt ha förmåga att belysa allmänmänskliga och övergripande frågor, t.ex. existensiella och etiska frågor, jämställdhetsfrågor, miljöfrågor samt internationella och interkulturella frågor. Studenten skall vidare ha redovisat ett examensarbete i vilket ingår att relatera de vetenskapliga teorier man blivit förtrogen med till de kommande arbetsuppgifterna.<sup>65</sup>

Ansvaret för hur dessa mål skall konkretiseras är den enskilda högskolans. Hur och av vem dessa beslut skall fattas är också en fråga för resp högskola – linjenämnderna hade avskaffats och nå-

gon närmare reglering av beslutsorgan just för lärarutbildningsprogrammen gjordes ej.

Styrningssituationen är alltså radikalt förändrad för lärarutbildningarnas del – samtidigt som lärarutbildningen själv i och med skolreformererna fått ett betydligt starkare uppdrag än tidigare att fungera som en del i styrsystemet för skolväsendet. Den fortsatta utvecklingen skall ses i ljuset av denna paradox.

Tre övergripande uppföljningar av grundskollärarutbildningen har därefter gjorts i det närmaste samtidigt – två av statsmakterna och en av Lärarförbundet. Alla har i olika avseenden aktualiserat frågan om lärarutbildningen i relation till skolreformererna och lärarutbildningen som en del i skolans styrsystem.

Utbildningsdepartementet uppdrog i februari 1995 åt Kanslersämbetet – som kort därefter uppgick i den nya myndigheten Högskoleverket – att inkomma med en snabbt genomförd utvärdering av grundskollärarutbildningen som en uppföljning av UHÄ:s utvärdering 1992. Jämställdhetsfrågorna skulle särskilt belysas. Uppdraget redovisades av Högskoleverket 1996.<sup>66</sup> För utvärderingen svarade en forskargrupp under ledning av Tomas Englund. Man koncentrerade uppföljningen till ett antal strategiska aspekter. Utvärderingen fokuserar didaktik och didaktisk forskning som redskap för att utveckla lärarutbildningen och för att problematisera utbildningens och skolans innehåll – kunskaper, färdigheter och värden – utifrån aspekterna innehållets relation till målen i skollag och läroplan, innehållets värdemässiga komponenter samt den studerandes inläring, t.ex. av begrepp.<sup>67</sup> Att utveckla de blivande lärarnas kommunikation och reflektion över kunskapen och lärandet, deras insikt om kunskapens historiskt och socialt konstruerade karaktär samt deras förmåga att analysera olika perspektiv på kunskap framhålls som centralt. Att bygga upp forskning inom det didaktiska området ses som en utomordentligt viktig betingelse för att stärka lärarutbildningens kvalitet. En kraftfull forskningsanknytning där didaktiska perspektiv genomsyrar utbildningens olika huvuddelar föreslås liksom utbildning av lärarutbildare och förstärkning av examensarbetet. Behovet av teori framhålls: "En teori som handlar om vad, vilket innehåll, man skall undervisa om i praktiken. [ - - - ] inte en teknologisk, föreskrivande teori som tidigare ofta föreslagits, utan

en didaktisk teori som innehåller olika valmöjligheter, en teori som ökar handlingsberedskapen genom att innehålla analys av konsekvenser av olika val av innehåll/olika handlingsvägar etc."<sup>68</sup>

Redan i budgetpropositionen i januari 1995 hade regeringen aviserat en översyn av lärarutbildningen som bl a skulle ta upp rekryteringen, utbildningens förhållande till utvecklingen i skolan, seminariostraditionen kontra universitetstraditionen och den didaktiska forskningen. En av utgångspunkterna för lärarutbildningen i ett decentraliserat system borde vara dess möjlighet att fungera "som ett regionalt utvecklingscentrum i nära kontakt med kommuner, skolor och lärare."<sup>69</sup> I april 1995 tillsatte utbildningsministern en arbetsgrupp för denna översyn. Gruppens uppgift var att genomföra en probleminventering och presentera en förstudie som underlag för fortsatt utredningsarbete rörande utbildningen. Arbetsgruppen tar explicit upp frågan om lärarutbildningen som en del av den statliga styrningen av skolan. "Det är yrkeskårens professionella kunskapsbas som utgör såväl drivkraft som förändringspotential i skolutvecklingen."<sup>70</sup>

Vilka blir då kraven på lärarutbildningen för att förbereda läraren på att t.ex. delta i det lokala läroplansarbetet och tillsammans med andra skapa goda miljöer för elevernas lärande och liv? Vad krävs för att utbilda lärare som kan fungera som "reflekterande praktiker"?<sup>71</sup> Arbetsgruppen lyfter fram behovet av en utbildning där studenterna får erfarenhet av teoretiskt arbete, där man får träning att formulera sig, att analysera och där läroplanen ses som utgångspunkt för problematisering snarare än som en instruktionsbok. Samtidigt måste utbildningen – och detta teoretiska arbete – inriktas mot frågor och fenomen som framträder som viktiga i yrkespraktiken. Liksom i Högskoleverkets utvärdering betonas behovet av en vidgad didaktisk kompetens, som gör det möjligt att tolka skolans mål, diskutera och välja innehåll, utveckla organisation och arbetssätt liksom grunderna för bedömningen av elevernas kunskaper. Tillfällen till reflektion över praktiken behöver utvecklas och praktiken bör inte begränsas till undervisningspraktik i klassrummet. Detta för över till en ny strategi för hur de dubbla styrningsfrågorna skall kunna hanteras. Det är genom att utveckla *strukture-*

rade former för möten mellan skola och högskola som detta skall ske.<sup>72</sup>

Läraryrket utvärdering genomfördes av Bertil Gran och har tagit en av sina utgångspunkter i den nya styrningsfilosofin för skolan och i begreppet likvärdighet. Gran lyfter fram problem förknippade med såväl styrningen av lärarutbildningen som frågan om nationell likvärdighet och menar att den senare starkt kan ifrågasättas såväl vad gäller innehåll som kvalitet. Målstyrningen av lärarutbildningen har försvagats i den nya högskoleorganisationen. Bland tio omständigheter som avgörande påverkar utbildningens möjligheter att uppfylla sitt samhällsuppdrag framhålls vikten av en gemensam grundläggande idé om utbildningen, förmågan att översätta centrala utbildningsmål till lokal verklighet och ett väl fungerande sammanhållande styrorgan för verksamheten. Utvärderingen avslutas med orden att om en nationellt likvärdig lärarutbildning skall kunna upprätthållas måste formerna för den centrala styrningen av utbildningen ses över, eftersom den dittillsvarande målstyrningen visat sig otillräcklig.<sup>73</sup>

Det är i perspektivet av ovannämnda skeenden som utbildningsutskottets engagemang i frågor om hur lärarutbildningen förbereder för skolans mål skall ses. Det torde också vara de laddade styrningsfrågorna som haft stor betydelse då uppdraget för den sittande lärarutbildningskommittén formulerades.

*Avslutande reflektioner – är det kanske dags att återupprätta lärarutbildningen som del i en fortgående skolreform?*

De granskade texterna från 1990-talet speglar en paradox: när ansvaret för skolan decentraliseras och en ny styrningsfilosofi lanseras blir lärarutbildningens ställning motsägelsefull. Den nya styrningsfilosofin gäller såväl skola som högskola; den genomdrevs för högskolans del med stor initiativkraft av den nya departementsledning som tillträdde 1991. Samtidigt hade grundskollärarutbildningen genomgått en radikal förändring med stora krav på omställning och nyorientering. Företrädare för de olika kulturer som präglat universitetsinstitutioner, ämneslärarutbildning, klasslärarutbildning och utbildningarna i praktisk-estetiska ämnen förväntades tillsammans gestalta den vision om en gemensam lärarutbildning för den

sammanhållna grundskolan som riksdagen fattat principbeslut om redan 1950. Forskning och utvärdering i anslutning till implementeringen av grundskollärarreformen hade demonstrerat förekomsten av och ur olika aspekter analyserat innehållet i de olika lärarutbildarkulturer eller åskådningar som visat sig karakterisera lärarutbildare med ansvar för den nya utbildningen.<sup>74</sup> Helt klart kontrasterar dessa bilder starkt mot t.ex. den gemensamma grundsyn som kunde präglade kollegiet vid ett folkskoleseminarium femtio–sextio år tidigare.<sup>75</sup> Utvärderingarna hade därtill visat att utbildningarna – åtminstone på de större högskolorna – var fångade i en utomordentligt komplicerad lednings- och planeringssituation. Såväl utvärderingar som utsagor från företrädare för statsmakterna speglar en oro för att vad som här lyfts fram som det *vitala gemensamma innehållet* inte prioriterats tillräckligt i utbildningen. Samtliga styrdokument och utredningsarbeten från statsmaktens sida ända sedan 1960 års lärarutbildningssakkunniga återkommer till att kunskap om skolans mål och riktlinjer, om de grundläggande värderingar dessa är ett uttryck för och om hur målen tagit form i ett samhälleligt sammanhang skall forma denna lärarnas gemensamma värdebas.

Frågan om lärare som *professionella* yrkesutövare och läraryrket som *profession* är ett annat återkommande tema i de granskade texterna. Lärarnas autonomi och egna ansvar för yrkesrollen och för kunskapsutvecklingen inom området, möjligheter till och kontroll av vidareutbildning och karriärvägar samt framväxten av en enhetlig, för olika lärarkategorier gemensam yrkesetik och ett gemensamt yrkesspråk hålls fram som olika aspekter på väg mot en likvärdig skola. Huruvida läraryrket förändrats från att ha varit en profession eller en semi-profession till att "avprofessionaliseras" i takt med att ansvaret för yrkets utveckling, för vidareutbildning osv överflyttats från lärarnas egna organisationer till statsmakten för långt att ta upp här. Som flera forskare framhållit måste en analytisk åtskillnad göras mellan begreppen *professionalisering* och *professionell*.<sup>76</sup> Kanske är det mer fruktbart att tala om yrkeskompetens i stället för professionalism?

Ett annat dilemma hänför sig till föreställningen om en *likvärdig lärarutbildning* som styrmedel för att nå en likvärdig skola. Som



visats i det föregående relaterade de sakkunniga 1987 begreppet likvärdig snarast till ett rättighetstänkande. Begreppet likvärdighet kan också knytas till begreppet jämlikhet.<sup>77</sup> Frågan är däremot hur överförbart likvärdighetsbegreppet blir från skola till högskola. I utsagorna ovan om att lärarutbildningen skall vara likvärdig synes en betydelseförskjutning ha skett – tonvikten flyttas från att gälla en rättighet för individer till att avse en *minsta gemensamma nämnare* ifråga om kvalitet, innehåll och överensstämmelse mellan vad som formulerats på den centrala arenan och vad som realiseras vid den lokala högskolan.<sup>78</sup> I vilken utsträckning utgör detta en kraftfull vision för styrning? Snarare synes en sådan vision speglas i tanken att kärnan i läraryrkets etos skall vara värderingar som grundas i de krav en likvärdig skola ställer.

De organiserade *mötesplatser mellan skola och högskola* som nu är på väg att byggas upp innebär en annan väg att tackla styrningsfrågan. Hit kan föras tankefiguren om arenor för horisontellt lärande – såväl högskolorna emellan som mellan skola och högskola.<sup>79</sup> Styrningen blir då närmast en fråga om *ömsesidighet* mellan skola och högskola. Hit hör också ett erkännande av att den kontext som varje förändring är en del av kan och bör utnyttjas som möjlighet till mångfald att lära av och förändras utifrån.

Ett decentraliserat styrsystem kräver att centralt fastlagda ramar utformas så att utrymme ges för den kärna av innehåll som statsmakterna formulerat samtidigt som kraften i den tolkningsprocess som sker på lokal nivå kommer till fullt uttryck. Styrningsmodellen innebär desslikes att högskolorna har ansvaret för en kraftfull och förpliktande sammanhållen styrning och uppföljning av varje utbildningsprogram samt ansvar för utveckling och förändring.<sup>80</sup>

En lärarutbildning för framtidens skola måste också utmejsla en medveten och reflekterad strategi för att hantera åtskillnadens dilemma. Hit hör att i en på djupet gående diskussion kontinuerligt artikulera vad som bör vara gemensamt och vad som är tvärvetenskapligt – men också att klargöra vad som är specifikt och bäst studeras för sig. Det handlar i grunden om att skapa förutsättningar att göra en rad prioriteringar och ställningstaganden till vad som är viktigare än annat när det gäller att utbilda pedagoger. Ett additivt läroplanstänkande, där område läggs till område och den blivande

läraren förväntas behärska näst intill alla dagsaktuella problemkomplex, är dömt att misslyckas.

Det handlar om en utbildning som förbereder den studerande att själv ta ställning till konsekvenserna av och förutsättningarna för olika val mellan handlingsstrategier, att förstå den historiska framväxten och idéhistoriska och läroplansteoretiska grunden hos olika alternativa innehåll och metoder i skolan, att problematisera det till synes givna, att inte oreflekterat följa en tradition. Det handlar om att skapa tid och rum för en kritiskt analyserande hållning, där den studerande utvecklar intellektuella och praktiska redskap att förstå sig själv och sin omvärld – och sedan förmår handla utifrån denna förståelse.<sup>81</sup> Här torde det framtidslofte som den didaktiska forskningen formulerar komma att få något av sin största betydelse.

Ytterst handlar detta om att utveckla en kultur där vetenskapliga men likafullt praxisrelaterade förhållningssätt genomsyrar tänkande och handling och där en dynamisk kunskapsutveckling kring de krav morgondagens samhälle ställer på skolan präglar institutionens liv. Är det kanske dags att återupprätta lärarutbildningen som ett led i en fortgående skolreform?

## Noter

- 1 Utredningar från riksdagen 1995/96: URD 1. Utbildningsutskottet: *Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?*
- 2 Kommittédirektiv 1997:54. *Lärarutbildningen*.
- 3 Fortbildning som styrinstrument för skolan har analyserats av Ulf Linnell i ett kommande arbete.
- 4 SFS 1842:19, § 5–7. Genom stadgans bestämmelser om vad som fordrades av en blivande lärare kan också skolans innehåll härledas.
- 5 Preste-ståndets protokoll, 1856–57. Sjätte bandet, s 544, hela Carlsons inlägg s 543–547.
- 6 Agneta Linné, *Moralen, barnet eller vetenskapen?* 1986. Examinationens betydelse har framhållits av Christina Florin, *Kampen om katedern*, 1987, jfr även John Boli, *New Citizens For a New Society*, 1989.
- 7 Stats-Utskottets utlåtande, N:o 139, 1862–63, s 102; jfr Carlsons motion, Motioner i Preste-Ståndet, N:o 12, 1862–63, s 22 f. Se även t.ex. Linné, op.cit., s 82.
- 8 Ibid., s 96–139, jfr Kerstin Skog-Östlin, *Pedagogisk kontroll och auktoritet*, 1984.

- 9 Här kan nämnas seminarierektorer som Ludvig Anjou, Carl Kastman och Fredrik Sandberg. Om seminariernas betydelse för läroböcker och pedagogiska metoder, jfr Åke Isling, *Det pedagogiska arvet*, 1988.
- 10 Jfr Sven-Eric Liedman, *Att förändra världen – men med måtta*, 1991.
- 11 Om 1880-talets förändringsskede, se Gunnar Richardson, *Kulturkamp och klasskamp*, 1963. Om den mentalitetsförändring som var på väg, se Per-Johan Ödman, *Kontrasternas spel*, 1995. Christina Florin har framhållit hur folkskollärarkårens strävan att utveckla yrket kunskapsmässigt, förbättra utbildningen och skapa karriärvägar var led i en professionaliseringsprocess. Hon hävdar visserligen att kåren ännu inte nått fram till full professionell mognad, men att den handlade professionellt, utnyttjade professionella strategier och lyckades förvandla folkskolläraryrket till ett karriäryrke. Florin, 1987, s 72–99.
- 12 Om bakgrunden till skolreformerna under denna tid, se Tomas Englund, *Samhällsorientering och medborgarfostran i svensk skola under 1900-talet*, 1986, om de praktiska ungdomsskolorna, se Ingrid Lindell, *Disciplinering och yrkesutbildning*, ÅSU 172, 1992, om folkskolöverstyrelsen, se Sixten Marklund, *Skolväsendets centrala ledning*, ÅSU 187, 1998.
- 13 Folkundervisningskommitténs betänkande I:1 o. I:2, 1912, SFS 1914:133, jfr Linné, op.cit.
- 14 SOU 1948:27, s 86.
- 15 Särskilda utskottets utlåtande nr 4, 1950, s 53. Se även Prop. 1950:219, s 98–102.
- 16 SOU 1952:33, s 22.
- 17 Ibid., s 22 f.
- 18 SOU 1965:29, s 91 f, citatet s 92.
- 19 SFS 1968:318, Utbildningsdepartementet 29.6.1970, dnr 2493/69, 2305/70.
- 20 Utbildningsdepartementet, op.cit., s 1.
- 21 Om orsakerna till detta, se Sixten Marklund, *Skolsverige 1950–1975*, del 6, 1989, s 251–255, samt Olle Österling, Varför tog det 15 år? *KRUT* 1990, 1, s 16–23. Undertecknad har just påbörjat en studie av detta skede i lärarutbildningens historia.
- 22 SOU 1978:86.
- 23 Gunilla Svingby, *Mål för lärarutbildning*. DsU 1977:2, s 35.
- 24 SOU 1978:86, s 197.
- 25 Ibid.
- 26 Se främst Berit Askling, *Utbildningsplanering i en lärarutbildning*, 1983.
- 27 Prop. 1984/85:122, s 8. Utsagan torde i första hand uttrycka viljan att överbrygga tidigare åtskillnad mellan lärarutbildning för å ena sidan låg- och mellanstadiet, å andra sidan högstadiet.
- 28 Ibid., s 9.
- 29 Ibid., s 9 f.
- 30 Ibid., s 10 f. Riksdagens beslut om grundskollärarutbildningen innebar en rad kompromisser i förhållande till propositionens förslag. Ändringarna gällde emellertid inte här anförda mål för utbildningen; se UBU 1984/85:31.
- 31 Prop. 1985/86:100, bil. 10, s 47 ff, jfr även Prop. 1988/89:4, s 6 ff.
- 32 DsU 1987:1.
- 33 Ibid., s 242–246, citaten s 244.
- 34 Ibid., s 33 f.

- 35 Ibid., s 244 f.
- 36 Ibid., s 244. Jfr den analys av nya krav på lärarutbildningen – vilka överskrider den svenska horisonten – som Ulf P Lundgren samtidigt genomförde för europeiska utbildningsministerkonferensen på uppdrag av Europarådet; Lundgren, *New challenges for teachers and their education*, 1987.
- 37 DsU 1987:1, s 245.
- 38 SOU 1988:20, direktiven s 135–149.
- 39 Ibid., s 8 f, citatet s 9.
- 40 Ibid., s 10.
- 41 Ibid.
- 42 Ibid., s 15.
- 43 Ibid., s 22 f.
- 44 Prop. 1988/89:4.
- 45 Ibid., s 8.
- 46 Propositionen hade föregåtts av åtskillig dramatik inom regeringen till följd av olika syn på hur långt förändringarna i styrningsfrågan skulle drivas. Se Bengt Göranssons personliga skildring Den goda folkskolan, i Gunnar Richardson (red.), *Spjutspets mot framtiden?* ÅSU 185, 1997, s 193–206. Kjell-Olof Feldt tecknar sin bild i *Alla dessa dagar ...*, 1992, s 351 f.
- 47 Prop. 1988/89:4, s 24.
- 48 Jfr Annika Ullman, *Rektorn. En studie av en titel och dess bärare*, 1997.
- 49 Prop. 1989/90:41.
- 50 Ibid., s 6–10, citatet s 10.
- 51 Ibid., s 10.
- 52 Göran Persson, "Vi gör tydligt var ansvaret ligger", i Gunnar Richardson (red.), *Spjutspets mot framtiden?* ÅSU 185, 1997, s 235–244, citatet s 237 (Utdrag ur anförande i riksdagen, Prot. 1989/90:42).
- 53 Prop. 1990/91:18, s 21. Härmed markerades att lärarna för behörighet skulle ha en lärarutbildning.
- 54 Ibid., s 94.
- 55 Ibid., s 95.
- 56 Jfr Ingrid Carlgren, Professionalism som reflektion i lärares arbete, i *Lärarprofessionalism – om professionella lärare*, 1995, Tomas Englund, Professionella lärare? Helst didaktiskt kompetenta, i samma, och Gunnar Sundgren, Är lärare professionella? *Häftan för didaktiska studier* 34, 1992.
- 57 Berit Askling, Elisabeth Ahlstrand & Gunnel Colnerud, *En likvärdig lärarutbildning?* UHÄ-rapport 1991:8.
- 58 Ibid., s 80–92.
- 59 UHÄ-rapport 1992:21. *En grund att bygga på*.
- 60 Ibid., s 98 f, s 120 ff.
- 61 Ibid., se även Daniel Kallós & Tommy Lyxell, *Linjenämnden och grundskollärarutbildningen*. UHÄ-rapport 1992:19.
- 62 Prop. 1991/92:75, s 13.
- 63 Ibid., s 9 f, citatet s 10.
- 64 Se främst SOU 1992:1, Ds 1992:1, Prop. 1992/93:1, Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UBU3, SFS 1993:100. För en studie av aspekter på denna reform, se t ex Anna Bjuremark, *Om frihet och styrning av lärosäten och ledare i 1993 års högstskolereform*, 1997.

- 65 Vissa smärre variationer återfinns mellan de olika lärarutbildningsprogrammen i examensbeskrivningarna. För grundskollärorexamen med inriktning mot årskurserna 1–7 krävs antingen särskild kännedom om grundläggande läs- och skrivinlärning och/eller grundläggande matematikinlärning. 1997 tillkom målet att den studerande ska ha förmåga att använda datorer och andra IT-hjälpmiddel för egen inlärning och kunskap om hur de kan användas i undervisningen av barn och ungdomar/elever. SFS 1993:100.
- 66 Högskoleverkets rapportserie 1996:1 R. *Grundskollärarytbildningen 1995 – en utvärdering*.
- 67 Ibid., s 60 ff. Jfr ovan ang. vad Prop. 1984/85:122 tar upp om utbildningens innehåll.
- 68 Ibid., s 67.
- 69 Ds 1996:16. *Lärarytbildning i förändring*, s 10 f.
- 70 Ibid., s 48.
- 71 Detta begrepp har utvecklats av Donald Schön, *The Reflective Practitioner*, 1983.
- 72 Ds 1996:16, s 50–53. Det kan tilläggas, att regeringen i Skr. 1996/97:112 konstaterar att flera av de statliga styrmedel som förutsågs ingå i en mål- och resultatstyrning av en decentraliserad skola nu mist sin kraft; statens möjligheter att påverka genom t.ex. lärarytbildning har tonats ned. I stället måste den påverkan som sker genom spridning av kunskaper och resultat få ökad tyngd (s 110).
- 73 Bertil Gran, *Professionella lärare?* 1995, s 95 f.
- 74 Se t.ex. Karl-Georg Ahlström & Maud Jonsson, Handledningen avslöjar lärarytbildarnas dolda pedagogiska åskådningar och privata läroplaner, *KRUT* 57, 1990, s 58–68, Catharina Andersson, *Läras för skolan eller skolas att lära: tankemodeller i lärarytbildning*, 1995, Dennis Beach, *Making Sense of the Problems of Change*, 1995, Ingrid Carlgren, *På väg mot en enhetlig lärarytbildning?* 1992.
- 75 Inga Elgqvist-Saltzman, *Lärarynna, kvinna, människa*, 1993, Berit Askling & Rut Holm, *Undervisningen på Rostad*, 1985, Tordis Dahllöf, *Rostadlärarynna som kulturbärare*, 1987, Annika Andræ-Thelin, *Frökenliv*, 1990.
- 76 Se t ex Läraryrbundets antologi *Läraryrprofessionalism – om professionella lärare*, 1995 med bidrag av Mats Ekholm, Ingrid Carlgren, Mikael Alexandersson, Kjell Granström, Gunnel Colnerud, Tomas Englund och Monica Bergman; *Läraryrprofessionalism – vad är det? Häften för didaktiska studier* 34, 1992 med artiklar av Ingrid Carlgren & Sverker Lindblad, Gunnar Sundgren samt Gerd Arfwedson; John Cederström m.fl, *Läraryrprofessionalism*, 1993; Gunnel Colnerud & Kjell Granström, *Respekt för lärare*, 1993. Kerstin Skog-Östlin genomför f.n. en historisk studie av lärarkårernas professionalisering.
- 77 Se t.ex Olof Palme, Ett instrument för ökad jämlikhet, i Gunnar Richardson (red.), *Spjutspets mot framtiden?* ÅSU 185, 1997, s 41–46 (Utdrag ur anförande i riksdagen, AK 1968, nr 41).
- 78 Om begreppen formuleringsarena och realiseringsarena, se Bo Lindensjö & Ulf P Lundgren, *Politisk styrning och utbildningsreformer*, 1986.
- 79 Med nya mötesplatser mellan skola och högskola avses främst de regionala utvecklingscentra som i enlighet med statsmakternas intentioner tar form på ett antal högskoleorter. Det kan också vara av intresse att notera, att Riksrevisionsverket nyligen rekommenderat regeringen att ge universitet och högsko-

lor i uppdrag att definiera sin roll och sina insatser i förhållande till skolans utveckling, bl.a med avseende på lärarytbildningens innehåll och arbetsformer. RRV 1998:26. *Lokal skolutveckling – statens roll och ansvar*.

- 80 Se t.ex Ulf P Lundgren, Educational policy-making, decentralisation and evaluation. I M Granheim, M Kogan & U P Lundgren (eds), *Evaluation as Policymaking*, 1990.
- 81 Jfr Karl-Georg Ahlström, *Forskningsanknuten lärarytbildning*, 1992.

## Referenser

- Ahlström, Karl-Georg: *Forskningsanknuten lärarytbildning*. Skolverket: *Fördjupad anslagsframställning. Forskning 1993/94–1995/96*. Bilaga 4. Stockholm 1992.
- Ahlström, Karl-Georg & Jonsson, Maud: *Handledningen avslöjar lärarytbildarnas dolda pedagogiska åskådningar och privata läroplaner. KRUT, Kritisk utbildningstidskrift*, 57, 1990, s 58–68.
- Andersson, Catharina: *Läras för skolan eller skolas att lära: tankemodeller i lärarytbildning*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 1995.
- Andræ-Thelin, Annika: *Frökenliv*. Rostadprojektet arbetsrapport 9. Högskolan i Kalmar & Universitetet i Umeå 1990.
- Askling, Berit: *Utbildningsplanering i en lärarytbildning. En studie av läroplansarbete i den decentraliserade högskolan*. Lund: Liber Förlag/Gleerup 1983.
- Askling, B, Ahlstrand, E & Colnerud, G: *En likvärdig lärarytbildning?* UHA-rapport 1991:8. Stockholm 1991.
- Askling, Berit & Holm, Rut: *Undervisningen på Rostad. Om folkskolläraryrreutbildningen i Kalmar under åren 1925–1929*. Rostadprojektet arbetsrapport 3. Högskolan i Kalmar & Universitetet i Umeå 1985.
- Beach, Dennis: *Making Sense of the Problems of Change. An Ethnographic Study of a Teacher Education Reform*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis 1995.
- Bjuremark, Anna: *Om frihet och styrning av lärosäten och ledare i 1993 års högskolereform*. Läraryrskolan i Stockholm, Institutionen för pedagogik 1997.
- Boli, John: *New Citizens For a New Society. The Institutional Origins of Mass Schooling in Sweden*. Oxford: Pergamon Press 1989.
- Carlgrén, Ingrid: *På väg mot en enhetlig lärarytbildning? En studie av lärarytbildares föreställningar i ett reformskede*. Pedagogisk forskning i Uppsala 102. Uppsala universitet, Pedagogiska institutionen 1992.
- Carlgrén, Ingrid: *Professionalism som reflektion i lärares arbete. I: Läraryrprofessionalism – om professionella lärare*. Stockholm: Läraryrbundet 1995.
- Cederström, John m.fl (red.): *Läraryrprofessionalism – Läraryrprofessionalism*. Köbenhavn: Unge Pædagoger 1993.



- Colnerud, Gunnel & Granström, Kjell: *Respekt för lärare*. Stockholm: HLS Förlag 1993.
- Dahllöf, Tordis: *Rostadlärarinnan som kulturbärare – en etnologisk arbetsrapport*. Rostadprojektet arbetsrapport 5. Högskolan i Kalmar & Universitetet i Umeå 1987.
- Ds 1992:1. *Fria universitet och högskolor*. Stockholm: Utbildningsdepartementet 1992.
- Ds 1996:16. *Lärarytelse i förändring*. Stockholm: Utbildningsdepartementet 1996.
- DsU 1987:1. *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet 1987.
- Elgqvist-Saltzman, Inga: *Lärarinna, kvinna, människa*. Stockholm: Carlsons 1993.
- Englund, Tomas: *Samhällsorientering och medborgarfostran i svensk skola under 1900-talet*. Pedagogisk forskning i Uppsala 65–66. Uppsala universitet, Pedagogiska institutionen 1986.
- Englund, Tomas: *Professionella lärare? Helst didaktiskt kompetenta. I Lärarprofessionalism – om professionella lärare*. Stockholm: Lärarförbundet 1995.
- Feldt, Kjell-Olof: *Alla dessa dagar... I regeringen 1982–1990*. Stockholm: Norstedts 1992.
- Florin, Christina: *Kampen om katedern. Feminiserings- och professionaliseringssprocessen inom den svenska folkskolans lärarkår 1860–1906*. Umeå: Acta Universitatis Umensis 1987.
- Folkundervisningskommitténs betänkande I:1 o. I:2. *Folkskoleseminarierna*. Stockholm 1912.
- Gran, Bertil: *Professionella lärare? Lärarförbundets utvärdering av grundskollärarytelse*. Stockholm: Lärarförbundet 1995.
- Göransson, Bengt: *Den goda folkskolan. I: Gunnar Richardson (red.), Spjutspets mot framtiden?* ÅSU 185. Uppsala: Föreningen för svensk undervisningshistoria 1997.
- Högskoleverkets rapportserie 1996:1 R. *Grundskollärarytelsen 1995 – en utvärdering*. Stockholm 1996.
- Isling, Åke: *Det pedagogiska arvet. Kampen för och mot en demokratisk skola. 2*. Stockholm: Sober Förlags AB 1988.
- Kallós, Daniel & Lyxell, Tommy: *Linjenämnden och grundskollärarytelsen*. UHÄ-rapport 1992:19. Stockholm 1992.
- Kommittédirektiv 1997:54. *Lärarytelsen*.
- Liedman, Sven-Eric: *Att förändra världen – men med måtta. Det svenska 1800-talet speglat i C A Agardhs och C J Boströms liv och verk*. Stockholm: Bokförlaget A/Arbetarkultur 1991.
- Lindell, Ingrid: *Disciplinering och yrkesutbildning. Reformarbetet bakom 1918 års praktiska ungdomsskolereform*. ÅSU 172. Uppsala: Föreningen för svensk undervisningshistoria 1992.
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P: *Politisk styrning och utbildningsreformer*. Stockholm: Liber 1986.
- Linné, Agneta: *Moralen, barnet eller vetenskapen? En studie av tradition och förändring i lärarytelsen*. Studies in Educational Sciences 6. Stockholm: HLS Förlag 1996.
- Lundgren, Ulf P: *Educational policy-making, decentralisation and evaluation*. I M Granheim, M Kogan & U P Lundgren (eds): *Evaluation as Policymaking*. London: Jessica Kingsley Publishers 1990.
- Lundgren, Ulf P: *New challenges for teachers and their education*. Strasbourg: Council of Europe, Standing Conference of European Ministers of Education 1987.
- Marklund, Sixten: *Skolsverige 1950–1975. Del 6. Rullande reform*. Stockholm: Utbildningsförlaget 1989.
- Marklund, Sixten: *Skolväsendets centrala ledning. Från Gustav Vasa till Skolverket*. ÅSU 187. Uppsala: Föreningen för svensk undervisningshistoria 1998.
- Prop. 1950:219. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående riktlinjer för lärarytelsen*.
- Prop. 1984/85:122. *Regeringens proposition 1984/85:122 om lärarytelsen för grundskolan m.m.*
- Prop. 1985/86:100. *Regeringens proposition 1985/86:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1986/87*.
- Prop. 1988/89:4. *Regeringens proposition 1988/89:4 om skolans utveckling och styrning*.
- Prop. 1989/90:41. *Regeringens proposition 1989/90:41 om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.
- Prop. 1990/91:18. *Regeringens proposition 1990/91:18 om ansvaret för skolan*.
- Prop. 1991/92:75. *Regeringens proposition 1991/92:75 om lärarytelsen m.m.*
- Prop. 1992/93:1. *Regeringens proposition 1992/93:1 om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*.
- Preste-ståndets protokoll 1856–57.
- Richardson, Gunnar: *Kulturkamp och klasskamp. Ideologiska och sociala motsättningar i svensk skol- och kulturpolitik under 1880-talet*. Göteborg: Akademiförlaget 1963.
- Richardson, Gunnar (red.): *Spjutspets mot framtiden? Skolministrar, riksdagsmän och SÖ-chefer om skola och skolpolitik*. ÅSU 185. Uppsala: Föreningen för svensk undervisningshistoria 1997.
- RRV 1998:26. *Lokal skolutveckling – statens roll och ansvar*. Stockholm: Riksrevisionsverket 1998.
- Schön, Donald A : *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books 1983.

- SFS 1842:19. *Kongl. Maj:ts Nådiga Stadga angående Folk-undervisningen i Riket.*
- SFS 1914:133. *Kungl.Maj:ts nådiga stadga för statens folkskoleseminarier.*
- SFS 1968:318. *Kungl.Maj:ts stadga för lärarhögskolorna.*
- SFS 1993:100. *Högskoleförordning.*
- Skog-Östlin, Kerstin: *Pedagogisk kontroll och auktoritet.* Malmö: Liber Förlag 1984.
- Skr. 1996/97:112. *Regeringens skrivelse 1996/97:112 Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet.*
- SOU 1948:27. *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.*
- SOU 1952:33. *Den första lärarhögskolan.*
- SOU 1965:29. *Lärarytbildningen.*
- SOU 1978:86. *Lärare för skola i utveckling.*
- SOU 1988:20. *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*
- SOU 1992:1. *Frihet Ansvar Kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan.*
- Stats-Utskottets utlåtande N:o 139 1862–63.
- Sundgren, Gunnar: *Är lärare professionella? Häften för didaktiska studier* 34, 1992.
- Svingby, Gunilla: *Mål för lärarytbildning. Några principiella synpunkter.* DsU 1977:2. Stockholm: Utbildningsdepartementet 1977.
- Särskilda utskottets utlåtande nr 4 1950. *Utlåtande i anledning av Kungl Maj:ts proposition angående riktlinjer för lärarytbildningens ordnande jämte i ämnet väckta motioner.*
- UbU 1984/85:31. *Utbildningsutskottets betänkande 1984/85:31 om lärarytbildning för grundskolan m.m.*
- Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU 3. *Ny högskolelag m.m.*
- UHÅ-rapport 1992:21. *En grund att bygga på. Utvärdering av utbildningen av lärare för grundskolan.* Stockholm 1992.
- Ullman, Annika: *Rektorn. En studie av en titel och dess bärare.* Studies in Educational Sciences 11. Stockholm: HLS Förlag 1997.
- Utredningar från riksdagen 1995/96: URD 1. *Utbildningsutskottet: Påverkas lärarytbildningen av läroplanen?*
- Ödman, Per-Johan: *Kontrasternas spel. En svensk mentalitets- och pedagogikhistoria.* Stockholm: Norstedts 1995.
- Österling, Olle: *Varför tog det 15 år? KRUT, Kritisk utbildningstidskrift,* 1990, 1, s 16–23.

## II. Övriga bidrag

Sven Ekwall:

## Småskollärarinnan Anna Hammardahl – en förbisedd ivrare för kvinnors sak

### *Ett sekelperspektiv*

I min barndoms småskola rådde en god sedvänja: fröken Christine satte sig helst hos oss i tvåmansbänken när vi behövde individuell handledning. Vi gick mera sällan upp till henne på podiet.

Men när så skedde kunde vi upptäcka vad postgumman eventuellt fört med sig till katedern. Med nyöppnat läsfärdighetsöga såg jag där, i friskt minne bevarade från några sådana tillfällen, tre ord tydligt framträdande i *TIDNING FÖR LÄRARINOR*. Troligen delade fröken en prenumeration med kollegan i nästa by – en gängse, sparsam sed.

*Då:* orden bildade en lättläst titel. Läsåret 1918–19 trädde de fram för mig, outgrundliga i kraft av sin flyktighet, med dess energiska versaler – stilsort ”Egyptienne”.

*Nu:* titeln har sent omsider utövat ny dragningskraft på mig. En spännande signal om tidningslägg, ur vilka pedagogikhistoria kring lägstadiets villkor genereras från långt tillbaka...

Ägd och redigerad av en och samma person, Anna Hammardahl, utkom *Tidning för lärarinnor* (TFL) oavbrutet varje vecka från halvårsskiftet 1898 till och med 1937. Hon överlät den sedan till en liten fackorganisation<sup>1</sup> med det otacksamma syftet att tillvarata de lärares rätt som i samhällsekonomin tecken ännu verkade i våra så kallade mindre folkskolor. Denna glesbygdens skolform bestod i att småskolläraren här undervisade även på det egentliga folkskolstadiet, en ”undantagsform” enligt 1919 års undervisningsplan<sup>2</sup>.

Med allt oregelbundnare utgivningstider existerade TFL fram till 1961. Då ses cirkeln sluta sig. Ty den första och nästan enda skola Anna Hammardahl hunnit undervisa i var just en mindre folkskola.

Hon tycks senare blott ha verkat en kort period i den obligatoriska skolan: ”vik. lärarinna vid Djursholms folk- och småskolor 1921”,

uppges det i ett biografiskt arbete<sup>3</sup>. I ett par nummer av TFL nämner hon då själv sin återupptagna lärarroll. Läserkretsen får exempelvis veta hur hon haft det vid en skogsutflykt med barnen i Ekebyskolan i villastaden.

Med användning av ett i handböcker och massmedia lanserat uttryck är det i hög grad ”värt att veta” vad Anna Hammardahl (AH) utträttat. Detta så mycket hellre som vi nu befinner oss i ett läge då tanken på jämställdhet mellan könen blivit närmast självklar. Dessutom är den väsentligen förverkligad, medan det varit helt annorlunda för ett sekel sedan. Det var då, under förra 90-talet, som denna unga kvinna framträdde på allvar. Bland annat och kanske mest var hon, Anna Hammardahl, därvid en *banbrytare för kvinnosaken*.

När vi i det följande får ta del av hennes insatser ska vi besinna oss på nämnda övergripande intresseinriktning. Vidare bör de omständigheter som inom ramen för detta årsboksbidrag blir belysta däromkring kunna hjälpa oss att bedöma samhället hon befann sig i. Närmare bestämt ger hennes historia prov på tendenser som då rådde – ekonomiskt, politiskt, socialt, pedagogiskt och även fackligt sett. Vidare utvinnes vi exempel på att de där åren runt sekelskiftet kom att medföra stark omvandling i åtskilliga avseenden.

### *Uppväxt, utbildning, den första lärartiden*

Anna Matilda Hammardahl (1872–1955) var äldst av fyra syskon i en ämbetsmannafamilj; modern prästdotter, fadern kom ur bondestam. Efter kameralexamen hade denne blivit kronolänsman i hemprovinssen Östergötland. Till slut var han samtidigt stadsfogde i Motala, centrum i hans länsmansdistrikt. Efter kort innehav av denna krävande dubbelsyssla i en nyvorden stad avled han i fyrtioårsåldern. Då var Anna bara 11 år gammal<sup>4</sup>.

Sin barndom liksom övriga personliga förhållanden har Anna Hammardahl inte gett mycken offentlighet åt. Men när det gäller erfarenheter från egen skoltid ser vi henne en gång omvittna, att i 80-talets Motala liksom i andra tätorter

s.k. bättre folk föredrog att sända sina barn till privatskolor. Folkskolan hade ännu kvar sitt underklassmärke. [ - - - ] Ofta var det lytta personer, som undervisade uti dem [privatskolorna]. Men ofta var det andra

personer, särskilt yngre fruntimmer, som slagit sig på detta levebröd [ - - - ]. Skolavgiften utgjorde kr.2:50 pr månad.

En sådan skola, i tydligt försörjningssyfte skött av två ogifta syst-rar, ”tanterna Hedda och Henriette”, gav Anna en grundläggande undervisning på till synes bästa sätt. Fortsättningen av artikeln här-om antyder den uppenbara generositet som stadsfogden och hans maka utvecklade. De tog sig an dessa privatlärarinnor, av omgiv-ningen stämplade som utslagna. Om den ”sorgliga levnadssaga” Hedda och Henriette en gång upplevat fick Anna ingenting veta förrän som vuxen. Då diskuterade hon den med en förutvarande skolkamrat. I nyss citerad artikel (TFL 5/1936) tar AH upp de delvis makabra omständigheter som ”tanterna” tidigt hade varit med om:

– ”Deras mor och systrar voro ju inblandade i mordet på deras far.” –  
”Ja, men var icke detta anmärkningsvärt av våra föräldrar, att de icke nämnde ett ord om saken till oss barn”, blev svaret.

Det är angeläget att nämna dessa intryck, efter 50 år förmedlade från Annas barndomsskola, och vad hon omsider fick veta om dess lärarinnor. De ger vid handen att hennes föräldrar var socialt en-gagerade. Dottern fick ett arv av medkänsla. TFL:s senare redaktör berör detta i sin minnesruna över Anna Hammardahl, som sägs ha varit ”ägare till ett gnistrande temperament – och ett gott hjärta” (TFL 3/1955).

I sitt oförutsedda änkestånd lär fru Hammardahl snart ha råkat ut för ekonomiska svårigheter. Härtill bidrog hennes vacklande hälsa. I Linköping, dit familjen flyttat, fanns dock något som innebar en tydlig ljuspunkt. Så kan Annas tid i stadens flickläroverk karakte-riseras. Där antogs hon som elev. Inför den legendariska skolföre-ståndarinnan Ada Arwedsson<sup>5</sup> och hennes kolleger måste Anna genom åren i hög grad ha motsvarat skolans förväntningar. Det framgår av en tacksamhetens tillbakablick som AH tecknade ned i ett tidigt nummer av sin tidning (TFL 22/1899). Efter genomgången flickskola tycks Anna ha bestämt sig för att söka plats i Stockholm. Men efter mycket kort tids vistelse där uppe sökte hon sig tillbaka till Linköping<sup>6</sup> – och småskolläraryrket.

Denna tid var det mera ovanligt att ungdomar ur högrestånds-eller ens medelklassfamiljer valde nämnda yrkesväg. I Malmölånet var det exempelvis nära 25 % av den första småskollärgeneratio-

nen som härstammade från torpare och arbetare, 24% från bönder (i sht småbrukare), 16 % från hantverkare och handlare men blott ca 3 % ur akademiker- och tjänstemannaklasserna. Änkors och andra ensamstående mödrars barn var representerade av drygt var tionde bland ifrågavarande småskollärare<sup>7</sup>.

Anförda resultat av analysen från en stor population motsägs inte av en som rör vilka hem Annas seminariekamrater kom ifrån. Trots att det här gäller den andra generationens småskollärare före-faller proportioner ifråga om härstamningen förbli ganska oföränd-rade. De 24 examinerade fördelar sig nämligen med 8 ur arbetar-klassen, 6 från lantbrukare, 5 från hantverkare, 4 från lägre tjänste-män, medan vår huvudperson ensam företrädde en familj ur högre tjänstemannaklassen<sup>8</sup>.

Det är högst sannolikt, att en ansträngd ekonomi jämte sjukdom i det Hammardahlska hemmet tvingat Anna att bli ”bara” småskollä-rarinna. För övrigt skall noteras att Ida Hammardahl tragiskt nog avled blott någon vecka efter dotterns lärarinneexamen.

Linköpings småskolseminarium var dessa år och länge än lands-tingsägt. Där verkade nästan enbart timplärare; med huvudtjänster vid läroverket eller det manliga folkskolseminariet i staden. Utbild-ningstiden hade hunnit bli ettårig när Anna Hammardahl var semi-narist. Som seminarieföreståndare tjänstgjorde då adjunkten Gott-frid Westling, fast knuten till folkskolseminariet, där han fyra år senare blev rektor. Just 1893, året för Annas småskollärexamen, utgav W ”en av eleverna fruktad lärobok i metodik”, heter det i en seminariehistorik. Det är inte belagt, huruvida också småskolsemi-nariet hade infört samma lärobok av denne skolledare, känd för ”stora krav” som lärare<sup>9</sup>. I varje fall torde AH ha tillägnat sig sam-ma inställning – och fört den vidare i vad hon sedermera skrev i sin tidning. Men här är grundtonen, effektivitetskänslan till trots, mild. I TFL 26/1898 kunde hon sålunda återge ett av rektor W hållet avslutningstal till då nyvordna småskollärarinnor: ”Uppmuntrans betydelse vid smärre barns undervisning och uppfostran”. Samma anda genomsyrar tidningen i mycket, till exempel när hon i nr 32/1899 inför sju ”Regler för en lärarinna”. De formulerar på före-dömligt sätt vilka plikter som vore mest önskvärda för en lärare.



De utmytnar i rådet att ge långsammare elever

[ - - - ] tid att tänka efter. Det bästa beröm en inspektör gaf en lärarinna var: "Hon gaf sina trögtänkta pojkar tid att fundera ut svaret [ - - - ]".

Vad beträffar Annas seminarietid inhämtar vi, att hon vid inträdet var en av de få som presterat felfritt rättskrivningsprov samt att hon vid avgången var en av dem som fick toppbetyget 3 i modersmålet; goda grunder för en blivande skribent. Men hon kunde inte tilldelas något avgångsbetyg i sångämnet<sup>10</sup> – ledsamt för en eljest besjälad småskollärarinna...

Ortspressen meddelade om 1893 års "småskolelärarinneexamen" i Linköping, att den hölls i december månad. Som mångenstädes var läsåret alltså lika med kalenderåret. Bland fem elever som angetts ha erhållit "premier af landstinget anslagna" befann sig Anna Hammardahl<sup>11</sup>.

Som nyexaminerad blev Anna Hammardahl anställd i Regna, en socken i Finspånga härads bergslag. Den "Inga" som längre fram (i TFL 50/1900) skildrade sin första läraranställning gör det med sådan inlevelse i både seminariets struktur och den östgötska skogsbygdens förhållanden att flera drag i berättelsen indikerar, hurusom AH själv rentav kunnat stå bakom författarsignaturen. Hon inleder så:

Då kallade rektorn mig in i lärarnes rum och sade mig, att jag kunde få välja på två platser, den ena på landet i privat familj att läsa med två gossar, den andra som vikarie i en socken 5 mil från min födelsestad. [ - - - ] Jag valde den senare. Ack, att få mitt eget skolhus och många barn att styra med. Det tycktes mig som en stor fröjd. [ - - - ] jag var så ung, bara ett barn, som inte förstod hur det kunde vara att bo ensam i ett skolhus. Nej, jag kunde ej öfvertalas. [ - - - ]

Berättaren låter avslutningsvis hälsa läsekreten med nedanstående motivering för skildringen; att

jag skulle tala om de svårigheter, som mötte mig i början. Kanske kan det vara till tröst för någon kamrat, som bor i ett aflägsset skolhus utan grannar och lämnats åt sig själf. Allt går igenom med Herrens hjälp. [ - - - ]

Även om "Inga" inte varit redaktrensens alter ego finner vi berättelsen<sup>12</sup> väl exemplifiera totalinställningen som åren igenom besjälade Anna Hammardahl både i livsåskådning, i publicistiken och i strävandena att företräda småskollärarynnornas kår.

Så träffsäkert nämnda artikel måste ha återgett situationen för en lärarinna som ensamboende och ensligt boende! Skolhuset i Gölstorp, roten där AH undervisade vartannat år för att det närmast följande verka i kyrkbyn, var beläget mellan två byar för att fylla bådass behov. Denna rätt vanliga lokaliseringsmodell för landsbygds skolor medförde att mången småskola kom att ligga avsides. Detta började efterhand att påtalas som olämpligt. Läget kunde riskera ensamboende lärarinnors säkerhet och skapade åtskilliga fall av vantrivsel bland dem, ja bestående rädsla intill mental ohälsa.

Vad "Inga" här gett uttryck för i den vägen blev först långt senare helt uppmärksammat och föremål för speciell skyddslagstiftning<sup>13</sup>. Den blev i AH:s anda präglad av verklig omsorg om kvinnors väl och genomfördes mycket tack vare vad hon i sin tidning skrivit i det angelägna ärendet.

Ett annat apropå ser vi knutet till Anna Hammardahls lärartid i glesbygden. Det är av rent kvinnohistorisk art. År 1889 hade kvinnor i lag tilldelats rätten att ingå i skolråd och fattigvårdsstyrelse. Än så länge var det väl mera sällan de betroddes dylika uppdrag. Därför fick omnämmanden av sådana inval visst utrymme i pressen.

En av AH:s väninnor, tidigare målsman i hennes skolrote, hade just blivit skolrådsledamot i Regna. I TFL (nr 47/1899) hedrades då denna enkla kvinna på grund av förtroendeuppdraget med en hel titelsida inklusive porträtt. Personen ifråga var "kronoarrendatorsänkan Sofia Bark [ - - - ], som uppfostrat 6 barn till hederliga, dugliga och arbetsamma människor". I reportaget om den lokalkommunala – men riksprincipiella – nyheten ses Anna Hammardahl understryka, att hon fann fortsatta kvinnoaktioner och dito uppdrag välbehöfliga. Och beträffande kommunala styrelseuppdrag är hon framsynt nog att föreslå *kvotering* könsvis:

I skolrådet borde kvinnor i lika stort antal som män insättas. [ - - - ] Hur länge skall det dröja, innan man lär sig inse, att kvinnan på detta område skulle kunna verka ofantligt mycket godt?

Låt oss i någon mån komplettera den personhistoriska framställningen om Anna Hammardahl som undervisare genom att beröra ett par i sig oansenliga dokument. Helt av en slump har jag kunnat ta del av dem i hennes arvtagares ägo<sup>14</sup>.

Aktuellt är härvidlag närmast ett tjänstgöringsbetyg från Regna skolråd. Det verifierar att Anna Hammardahl, då betyget utfärdades (1895-09-09), oförvitligt tjänstgjort i församlingen "under 4 terminer".

Denna tidsuppgift kan förefalla gåtfull. Från hennes seminarium föreligger annotationen "anställd i Regna". Här måste hon av allt att döma ha tillträtt i början av år 1894<sup>15</sup>. Varifrån härrör då uppgiften om *fyra* terminer hon skulle ha avverkat i tjänsten in till september året därpå? Svaret ges ur förhållandet att när en skola som den relevanta "flyttar på två stationer" (uppgivet i platsannonserna) och den avlägsnaste av dem – här: Gölstorp – saknar särskild folkskollärare, ger man dess småskolstadium en egen sommartermin som möjliggör nybörjarnas inskolning och grundläggande läsfärdighet. Det reguljära läsåret för den första "stationen" (kyrkroten) har då avslutats i månadsskiftet april/maj, varefter vår lågavlönade småskollärarinna fått vara redo att under de närmast följande 2-3 månaderna ganska snart ta emot de yngsta eleverna på station nr 2. Barnen i den egentliga folkskolan hade under tiden ett långt sommarlov. Deras medverkan i bondeårets vår- och sommarsysslor stämde väl överens med en läsårsförläggning som här var den sannolikaste.

#### *Om en guvernanttid*

Anna Hammardahl tycks ha lämnat sin lärartjänst på landsbygden någon gång år 1896. Vad hon närmast därefter ägnat sig åt är för oss i nutiden svårfattligt – detta på tal om den korta biografiska notisen om henne: "i familj 1897-1898"<sup>16</sup>

Till en tid blev hon med andra ord *guvernante*. En i sig så radikal omställning av arbetsmiljö och arbetsuppgifter kan enligt min uppfattning i mycket härledas ur hennes ursprungsförhållanden. Hon kom från en krets där man då var benägen att anlita privat skola eller att möjligen ha huslärare anställd. Att observera: efter att ha anfört denna omständighet såsom något av huvudorsak till hennes "omställning" vill jag dock reservera mig till förmån för att psykologiskt betingade inslag tillkommer (till dessa finns anledning att återvända i en särskild avslutning av min studie).

Alternativet att dåförtiden rätt ofta praktisera hemundervisning är beaktansvärt. Det kan sägas att viss harmoni här råder i relation

till hur folkskolstadgan var utformad. Där upptas en utväg att eventuellt låta "husfäderna", i praktiken lokala företrädare för en åkerbrukande majoritet, ansvara för verkligt bygdestyrda småskolor. Således var gränserna mellan de olika alternativen av primärundervisning redan här ganska flytande. Inte underligt då att somliga småskollärarinnor drogs till guvernantsysslan.

En dylik person blev i så fall lärare i elementa och var ej längre mycket av de förra guvernanternas fransklärartyp. De facto blev hon *småskollärare i ett hem*, hos någon storbonde eller fabriksidkare eller i en adelsfamilj. En sådan lärarmodell bör ha bidragit till att vi ännu ur 1896 års skolstatistik framräknar en andel av 3,1% svenska barn i skolpliktsåldern som redovisas vara "undervisade i hemmet".<sup>17</sup>

Nu några ord om hur Anna Hammardahls värdfamilj under hennes tid som guvernant överhuvudtaget kunnat identifieras. I avsaknad av bevarade dagböcker eller brev från/till AH har det främst kunnat ske utifrån det andra av nyss antydda, oansenliga papper, ett folioark till hälften fyllt med text i ganska vårdad bläckskrift<sup>18</sup>. Densamma har karaktären av tillfällighetsdikt, undertecknad "Från Baron G.A. Lagerfelt". Denne ses tillägna sitt ungdomligt inspirerade opus "Fröken Anna Hammardahl på födelsedagen d. 24 februari år 1898". Han är poetikens lagar mycket trogen, då han därefter formar sina tre strofer, vardera fyraradiga. De har av innehållet att döma nog föredragits vid den kaffebjudning i familjekretsen som ska ha hållits angiven dag. I födelsedagsdikten förekommer fyndiga slutrim; allt vittnar om skribentens väl erövrade kunskaper i svenska språket (under AH:s lektioner?!). Ordvalet är omväxlande, rytmen god och innehållet framåtblickande. Det hela utmynnar i "ett glädigt leverop".

Jag utgår ifrån att författaren är identisk med undertecknaren. Denne verkar ung nog att under då rådande stavningsförbistring delvis vara något osäker. Vi borde bättre "fyllt ett åldersmått" än såsom dagen firats, menar han. Därefter tillfogas, att familjen hyser "en förhoppning [ - - - ] sedan i fjor!" – vilken skulle bestå i att man tilltrott fröken att snart "stå i kullerstol". Det vill säga: att gifta sig!

Det hör till sällsyntheterna att kunna dokumentera fakta kring guvernantinstitutionen. I klarhetens intresse har jag därför utifrån

premisserna som poemet erbjuder i sig – följt upp släkttabellerna för den friherrliga ätten Lagerfelt<sup>19</sup>. Identifieringsmödan har gett intressanta resultat. Efter densamma finner jag sammanhangen visa, att Anna Hammardahl varit guvernant i godsägare Adolf I.G. Lagerfelts stora familj, som hade ”gård i Norrköping” och de aktuella åren var bosatt där, att familjen vid AH:s vistelse där omslöt bland andra tre söner och tre döttrar födda 1880–1889<sup>20</sup>, att Gustaf Adolf var äldst av dessa hennes sannolika elever<sup>21</sup>, samt att huslärarsysslan under rådande förhållanden måste ha varit ganska maktpåliggande för henne. Tilldragelserna i adelsfamiljen – med både födelser och ett dödsfall timade där under AH:s guvernanttid – gjorde denna mycket skiftande. Under allt torde hennes livserfarenhet blivit berikad på ovanligt sätt under dessa år.

Att hon inte saknat gott stöd hos sina arbetsgivare, inklusive de många barnen–eleverna, är omisskännligt. Så vill jag i varje fall tolka den unge baronens tonläge i gratulationspoemet. På allas vägnar önskade han ju henne ”glädje, huggnad, mod och hopp”. Han kallar henne ”vår goda, glada fröken”.

Emellertid saknas bestämdare hållpunkter i tid för denna del av Anna Hammardahls personhistoria. Redan tidigt tycks nämligen en praxis ha utbildats, varigenom kyrkobokföringsplikten blivit uppmjukad när det gällde folkbokföring av guvernanter och andra huslärare. Förhållandet – att vad som för dessa kallas endast ”fåtalliga fall, då personen i fråga = husläraren står kyrkoskrifven på stället för sin verksamhet”<sup>22</sup> – utgjorde förvisso tecken på att en frekvent sedvana på sitt område hade något av klassprägel över sig. Med andra ord ansågs tydligen en adelsman eller välsituerad näringsidkare just på grund av sitt stånd alltjämt – trots ett nytt, effektiviserat kyrkobokföringssystem<sup>23</sup> – så att säga dispenserad från eljest rådande tvång beträffande kyrko- och därmed även om mantalsskrivning i vistelseorten. Anna Hammardahl ses exempelvis inte införd i Norrköping S:t Olai församlingsbok förrän i april 1898 och därför mantalsskriven i staden först 1899<sup>24</sup>.

Från familjen Lagerfelt – och guvernantanställningen – tycks hon ha flyttat under försommaren 1898. Ty vid nästa års förskrivning till mantalslängd 1900 redovisas hon inflyttad till Hedvigs församling ej som inneboende utan som hyresgäst<sup>25</sup>.

Nyssnämnda noteringar dokumenterar på sitt sätt, att Anna Hammardahl fått en helt ändrad inriktning av levnadsbanan. De bör dock ge all anledning att hon, såsom skett, även i fortsättningen kan kallas lärarinna. Mera om innebörden härav får framgå av det följande.

### *Som tidningsutgivare*

Denna rubrik till trots avstår vi från att här efterfråga Anna Hammardahls egentliga kvalifikationer för och inblick i publicistyrket. Däremot anar vi direkt att hon inte gjort sitt nya vägval utan att visa stor djärvhet: *en kvinna*, vars praktiska branschorientering är oss obekant eller åtminstone varit obetydlig, grundade en facktidsskrift för att i stort sett ensam driva den. Dessutom hade hon vid starten varit myndig blott 5 år. Kombinationen i dess helhet var för denna tid oerhörd, vågar jag påstå. Men det länder ledande journalistiska kretsar till heder att AH:s friska initiativ ganska snart blev respekterat genom att hon fick inträde i landets tidningsutgivarorganisation; ”den första lärarinna som fick medlemskap” (enligt minnesrunan i TFL 3/1955). Mer än så: hon blev vid inträdet i den illustra föreningen år 1905 dess första kvinnliga medlem<sup>26</sup>. Inför sin tidnings 25-årsjubileum finner man henne medge, att hon som redaktör vid starten ”kämpade - - - under stora svårigheter” (ur prenumerationsanmälan i TFL 52/1922). Med sin typiskt aktiva och viljebetonade läggning tillfogar hon, att hon ansett utgivningen vara något av en ”livsuppgift”, så att

när folk omkring henne sade, att hon handlade oklokt, som lämnade skolan för tidningen, så var det talet obegripligt för henne, ty hon kände inom sig, att tidningen skulle gå med tiden [ - - - ].

Enligt efterträdarens ord till Anna Hammardahls minne (TFL 3/1955) hade dennas intentioner som tidningens grundare främst bestått i

att arbeta för en förbättring av småskollärarinnornas förhållanden och inte minst deras, som arbetade i mindre skolor [ - - - ]. Med 400 kr i startkapital började hon.

Det förelåg ett första ”profnummer” av Anna Hammardahls nya tidning redan i maj 1898. Prenumerationer à 1:50 kr i halvåret kunde

tecknas från och med nästkommande juli, hette det. Planenligt följde då nummer 2 av Tidning för lärarinnor.

Vid 1800-talets utgång fanns utom denna endast två veckotidskrifter med anknytning till den obligatoriska skolans lärarkår: Svensk Läraretidning (SvLtg; sedan 1880) samt Folkskolans Vän, religiöst-ideellt inriktad (veckoutgiven från 1888)<sup>27</sup>.

Verkligt frimodig lägger den nyblivna tidningsutgivaren fram sina planer. I provnumret lovar hon att ge läsekretsen en omväxlande och värdefull lektyr, "på det att tidningen icke blir så torr och tråkig, som pedagogtidningar i allmänhet blifva". I praktiskt syfte avser hon att i en speciell spalt införa "alla lediga lärarinneplatser". Ty dittills hade "annonser efter lärarinnor upptagits än i en tidning och än i en annan". Numrets egentliga prenumerationsanmälan utmynnar i ett slags visionär retorik:

Så flyg då ut, du lilla blad, öfver hela vårt land [ - - - ] och vittna om den önskan, som besjalar utgifvarinnan, att kunna få tjäna sina medsystrar i någon ringa mån.

Dessförinnan har hon inflikat att det skulle bli redaktionen "ett nöje att få mottaga meddelanden från läsekretsen". Därmed åsyftas en vaken, modern form av journalistik: dialogen med läsarna. Rent allmänt vill hon vara "till gagn för vårt lands lärarinnecorps". Denna passus avslöjar kanske *tidiga planer* hon hyst: att etablera en rent feminin fackorganisation. Till gagn vill hon som sagts vara genom att bekantgöra lediga tjänster och vill helst annonsera dem, då hon kungör "annonsspris 25 öre pr petitråd".

De inalles 23 spalter som tidningens egentliga premiärnummer omfattar (2/1898) fördelar sig innehållsmässigt så här: skolmötesprogram och -referat 6, en uppfostringsartikel (av en f.d. folkskolinspektör) 2 1/2, en minnesruna 3, "Aftonlektyr" 8 (återkommande avdelning med bidraget denna gång som oftast signerat "Hillevi Dahl", redaktrisens vanligaste pseudonym), platsnotiser 1 1/2 samt smånotiser och skolaktuellt 3 spalter. AH tycks ha saxat ledighetsnytt ur Post och Inrikes Tidningar och gör dessa notiser helt kortfattade.

Efter något år visar sig annonser om lediga lärarinnetjänster bli en vanlig – och tillbörligen lukrativ – företeelse i TFL. Nr 28/1899 upptar till exempel en halv spalt av detta slag. Den allra första

platsannonsen hade dock låtit vänta på sig ända till nr 12/1898. Ganska betecknande är att den därmed ledigförklarade tjänsten avsåg en mindre folkskola. Befattningen hör inte till de då lägst avlönade, låt vara att vi i nuet finner årsbeloppet mediokert:

Lärarinnetjänsten vid på två stationer flyttande mindre folkskola i S:t Anna [ - - - ] för allt 400 kronor jämte husrum och vedbränsle [ - - - ].

Om Tidning för lärarinnor skriver en skolhistoriker, undervisningsrådet N.O. Bruce, ganska träffande att den

gjorde inlägg i dagens frågor inom skolans värld och lämnade nyheter därifrån. Till stor del upptogs innehållet av pedagogiska uppsatser, oftast i kortfattad form, samt av artiklar närmast avseende till uppbyggelse eller underhållning.

Men han finner sig nödsakad göra följande rättvisa och relativt intressanta tillägg: "Vid upprepade tillfällen kom tidningen i polemik med Svensk Läraretidning"<sup>28</sup>. Motsättningarna mellan dem får vi återvända till längre fram.

Ovan är en av de underskrifter berörda som Anna Hammardahl signerar sina textbidrag med. Lika ofta varierar hon; med "-hl", med sitt monogram eller på annat sätt. Det skulle varit lockande att utifrån dessa ingående följa hennes litterära utveckling, helst den novellistiskt betonade. Men i brist på reell möjlighet härtill ger jag endast några få prov på hennes ämnes- och stilval i TFL.

Hennes egna textinslag är ymnigt förekommande. Ovannämnda novellspalt som hon söker fylla ur egen fatabur utvisar ibland bidrag av följetongstyp som hon kunnat utsträcka till två à tre nummer. Underhållningslitteraturen hon åstadkommit verkar välkomponerad, gärna med kvinnor agerande i händelsernas mitt. AH:s författarskap präglas av god observationsförmåga. Hon visar omsorg när hon tecknar sina personer.

Det är sannolikt att Anna Hammardahl redan tidigt väl utnyttjat tiden till att skriva. Så under åren i Regna och Norrköping, ja kanske redan i Linköping. Och hennes benägenhet till skriftlig produktion är förklarlig redan som kompensatorisk akt i hennes sorgearbete.

För övrigt är tänkbart att hon så att säga lagrat åtskilliga skriftliga alster av sin hand för att vara redo inför en drömd framtid som journalist eller till och med tidningsutgivare. Mycket omkring hen-



ne antyder detta. Men parentetiskt konstaterat finner man näppeligen några tecken på att Anna Hammardahl fått tid över eller ens haft lust att utge något ur sin produktion i bokform. Vi märker att hon många årgångar igenom under tidningens tillvaro lät den erbjuda långvariga följetonger, såsom av den tysk-svenska författarinnan Anny Wote. Vid tanken på detta är det vemodigt att framförallt tidsnöd hindrat AH att koncentrera sig på att bli författare av låt säga romaner av verklig följetongslängd.

Det är naturligt att vår redaktör, med sin inlevelse i tidens skolväsen, låter denna erfarenhet blomma ut i underhållningsgenren. Hennes noveller huvudgestalter blir inte sällan en skolfröken eller en prästgårdsmamsell eller en präst (skolrådets självskrivne ordförande!). Vad hon skrivit är ägnat att motsvara tidens smakriktning. I avseende på dessa drag må erinras om att den ledande tidskriften Idun då hade sin bästa period som "praktisk veckotidning för kvinnan och hemmet"<sup>29</sup>. Kan den inte ha varit stilbildande för redaktör Hammardahl? – I denna studie får en antydning härom räcka; frågan förblir retorisk.

Dikter i bunden form förekom ibland i småskolläraryrketidningen, oftast med "Hillevi Dahl" som deras upphov. Högstämda ämnen övervägde, idealen kretsade gärna kring fostrarens uppgift eller anknöt till hem, tro och fosterland. Sistnämnda ämnesval nådde förresten sin höjdpunkt vid sekelskiftet, då Anna Hammardahl lät den egna lyran tystna för att låta ingenting mindre bli hört än "Hymn av konung Oscar" (TFL 2/1900).

Men låt oss i sammanhanget avlyssna en strof ur hennes premiärdikt i tidningen. Den är i hög grad lämpad att ställa oss inför sekelsminnet av vår första och "längsta" lärarinyrketidning (TFL 9/1898). Därjämte torde den i all korthet visa hän på grundarens framåtanda och är ett prov på det poetiska kunnande hon onekligen äger:

Sätt målet högt! Det skadar ej att sträfv  
mot höga rymder. Kan du här ej nå dem,  
höjs din själ dock upp mot himlen blå  
och får från hvardagslivets småting sväfv.

I åtskilliga tidningsnummer lägger AH sig vinn om att debattera kvinnans utbildning för och arbetsvillkor i skolan. Ett typiskt

exempel framom ett otal andra i ämnet skall till slut ges för att belysa detta.

Det gäller när hon i TFL för in sitt manus till den egna medverkan vid en av de så kallade sommarkurserna i Uppsala, årligen återkommande akademiska kurser för att fortbilda både småskollärare och folkskollärare<sup>30</sup>. I föredraget behandlar hon helt föregripande och grundligt den allt aktuella frågan om småskolläraryrketens utbildning. Inledningsvis vill hon karakterisera den som "styfbarhet i det svenska folkskoleväsendet". Hennes framställning kom med rätta att följas av en livlig diskussion, också refererad i tidningen (TFL 35/1907). Föredrag och efterföljande överläggning var så sakliga, att åtskilliga av där framförda önskemål visar sig ha ägt livskraft av bästa slag och efterhand genomförts; såsom utökning av utbildningens längd och kvalitet, småskolans verkliga integration med folkskolan samt hembygdsämnetens genomförande – mycket annat positivt onämnt.

Intill halvårsskiftet 1900 kom Tidning för lärarinyrket att tryckas i Norrköping. Sedan fick den sin officin i huvudstaden (undantagsvis trycktes TFL korta perioder i Sala!). Adressen förblev stadigt densamma, Pipersgatan 9, veterligen lika med redaktörens bostad.

### *Ett fackförbunds försök*

Anna Hammardahls formuleringskonst, icke minst för att söka popularisera småskolan och skapa goodwill för dess medarbetare, ses tidigt utvecklas väl i tidningen. Ett ledarstick om blott 10 rader kunde hon avsluta helt åskådligt (TFL 52/1900):

Öfver 200.000 gossar och flickor äro dagligen anförtrödda åt vår vård och fostran. Är icke detta ett stort arbete, om också hvar och en enskild lärarinna kallas ringa?

Men redan nu hade Tidning för lärarinyrket genom ett och annat av sitt innehåll företett mera sälta i det att redaktionen visar indignation över yrkeskvinnornas – och i synnerhet småskolläraryrketens – blygsamma existensvillkor.

Visserligen hade småskolans lärare nästan i nåder tillförsäkrats ett slags tjänstepension, deras så kallade ålderdomsunderstöd, ursprungligen maximerat till 150 kr om året efter uppnådda 55 levnadsår<sup>31</sup>. Men ganska länge skulle de sakna annan rätt till ordinarie

anställning än den arbetsgivaren—socknen i det enskilda fallet beslutade om. Uppsägningstiden förblev länge obestämd. Vidare blev stadgat att lärarinna som "trätt i gifte" skulle kunna skiljas från tjänsten, ifall skolledningen funnit familjeomsorger hindra henne att effektivt sköta skolarbetet<sup>32</sup>.

Begynnande antydningar om att det skulle behövas en ändamålsenligare facklig organisering av småskollärarinnorna lät Anna Hammardahl snart övergå i direkt handling. Hon tog genom sin tidning initiativet att helt överraskande bilda ett nytt fackförbund, totalt kvinnoinriktat. Av allt att döma föreföll det grundat i samma stund som hon tecknat ner detta intensivt formade upprop (i TFL 18/1900):

Kamrater! Ären I intresserade af en sammanslutning mellan kårens medlemmar? Räcken då hyarandra handen och gån in i *Småskollärarinneförbundet!* [ - - ] Årsafgiften är 1 krona. Förbundets mål: att bevaka våra gemensamma intressen, lifva kårandan och upprätta hem åt ålderstigna och sjuka kamrater.

Denna appell ingår i en längre artikel, där hon gett fantasin fri flykt. I en framtidssyn tycker hon sig nämligen uppleva kommande konferenser med de allmänt organiserade småskollärarinnorna — såsom då hon här drömmer om förbundets tioårsjubileum, festligt firat i det fiktiva "småskollärarinnehemmet Lugnaro strax vid staden X." [!]

Mera sakligt låter hon artikeln utmytna i önskemålet att om möjligt bygga ut sammanslutningen regionalt: "det vore godt, om på de olika trakterna kretsombud tillsattes". Det förtjänar noteras att en sådan organisationsmodell sedan mest ändamålsenligt skapades i Ådalen. Här lär man väl redan då på flera områden ha varit så solidaritetsmedveten som vi allmänt vant oss att anse denna landsända vara.

Apropå dåtida fackorganisationer för lärare ägde de i folkskolan verksamma en relativt fast etablerad sammanslutning i och genom Sveriges allmänna folkskolläraryörening (SAF; från och med 1881). Svensk Läraretidning får uppfattas som dess organ. I SAF hade lärarna, fördelade på dåvarande huvudkategorier: småskollärare (av båda könen), folkskollärarinnor och folkskollärare, organisationsgemenskap och formellt sett lika rättigheter. Behandlingen av före-

kommande fackliga ärenden, icke minst att tillsätta kretsstyrelser och centralstyrelse, skedde demokratiskt med individuellt samma rösträtt. Viktiga frågor avgjordes inom Allmänna föreningens regionala kretsar, delvis inom dess centralstyrelse men till huvudsakliga och viktigaste delen vid regelbundet anordnade förbunds kongresser, centrala "ombudsmöten".

I praktiken hade otvivelaktigt en viss snedhet börjat känneteckna SAF:s verksamhet, beroende på det olika bemötande som de båda könen rönt ifråga om allmänna rättigheter. Sistnämnda gällde både löneskillnaderna män och kvinnor emellan och rösträtten, kommunal såväl som politisk.

Av statistik från år 1898 framgår sålunda, att det i rikets små- och folkskolor alltmer gick mot ökad *kvinnodominans bland de anställda lärarna*. Deras totalantal var 15.021, varav 64% kvinnliga (9.678) och 36% manliga (5.343). De fördelade sig mellan de olika kategorierna på följande sätt<sup>33</sup>:

Kvinnliga	småskollärare	7711	51%
—"	folkskollärare	1967	13%
Manliga	småskollärare	483	3%
—"	folkskollärare.	4860	33%
Summa		15021	100%

Men samtidigt är *mansdominansen i SAF:s ledning* påtaglig. Av centralstyrelsens 9 ledamöter är blott 2 kvinnor, den ena slöjdinspektris, den andra folkskollärarinna (dock avgående vid årets slut).

Alla de manliga lärarna—ledamöterna är för övrigt anställda i städer och samhällen! Ingen småskollärarinna är med i centralstyrelsen förrän år 1902.

Lika maskulint betonad organisationstendens finner man breda ut sig på flera håll, vilket en forskare kring våra tjänstemannafack utrett och framhåller<sup>34</sup>. Sålunda ses apropå en "samkönad" facksammanslutning inom Postverket 1903, att

i en facklig organisation som omfattar såväl män som kvinnor är det högst troligt att de specifika kvinnliga frågorna kommer i skymundan eller helt blir satta på undantag.

Resonemanget torde ha principiell räckvidd. Han finner intet mot-säga en dylik förmodan. Helt naturligt var företeelsen totaliter grundad på kvinnornas länge bristande organiseringsbenägenhet, en följd av att de saknade politisk och kanske även kommunal rösträtt.

Nutida samhällsforskning har i sina radikalaste tolkningar, och det med viss rätt, velat härleda tendensen att nedvärdera kvinnorna ur att de i sin lott att sköta barnens fostran och hushållsbestyren blott ansetts vara

a group of people who are responsible for the production of simple use-values in those activities with the home and family [ - - - ]<sup>35</sup>

I förlängningen härav kunde nu även en enkel undervisare på primärstadiet beskyllas arbeta mera "outside the money economy. Their work is not worth money [ - - - ] therefore not even real work". Så torde då den krassa slutsatsen ha blivit med en kvinno-status bestämd "i samma dimension som mäns status".

Tillhörande en relativt nyetablerad yrkeskår av kvinnor som från läsepigans ställning stigit fram, det vill säga nästan ur intet, ses nu Anna Hammardahl klarast av alla uppmärksamma dess belägenhet i ett fackligt "skymundan". Med sin uppenbart entusiastiska läggning blev det henne inte möjligt att alltid handla särskilt diplomatiskt. Främst i motsats till de båda SAF-ledare som i riksdagen varmt ivrade för utökad rösträtt, folkskollärarna m.m. Emil Hammarlund och Fridtjuv Berg, hyste hon en bestämd uppfattning om att *kvinnans fullständiga rösträtt* skulle inkluderas i de lärarfackliga kra-ven.

På ett intressant sätt tycks hon därvid ha följt upp en regionalt manifesterad tendens. En även inom SAF betrodd folkskollärare, Gottfrid Löwkrantz i Norrköpingsförorten Östra Eneby, hade nämligen redan 1888 både i skrift och i offentligt föredrag pläderat för en så genomgripande rösträttsreform<sup>36</sup>. Vidare fick han och hans lokala anhängare (just 1893, året för AH:s examen) genomfört att man till de så kallade folkriksdagarna hädanefter skulle välkomna både "*man och kvinna*", som det kom att protokollföras. Termen "medborgare" var inte längre tillräckligt tydlig, ansåg man<sup>37</sup>.

Beträffande AH:s egen syn på sitt köns rösträtt skall nämnas att hon var öppet verksam i sekelskiftets strävanden härtill; "medlem

av kommittén för det första stora mötet för kvinnornas politiska rösträtt"<sup>38</sup>. I TFL 32/1900 avslöjar hon i artikeln "Qvinnan och samhället" sitt fasta ståndpunktstagande. Det är betecknande att hon i själva texten brukar den modernare stavningen "kvinnan"!

Att vidmakthålla den egna tidningens existens torde dock ha tagit så mycken tid och möda i anspråk, att AH i fortsättningen fick avstå från att direkt delta i själva rösträttsrörelsen såväl som i tillhörande påtaglig politisk verksamhet. Däremot kom dess idéer att grundligt genomgå hennes fackliga göranden.

I varje fall ledde motsättningarna mellan Anna Hammardahl och SAF-ledningen till ovannämnda, ofta uppflammande och knappast bilagda tidningspolemik. Manssamhällets dåvarande former fann hon återspeglade i Allmänna föreningen i så hög grad att hon exempelvis tillät sig att skriva (TFL 45/1917):

Af småskolekårens 9.300 medlemmar tillhöra 8.000 icke Sveriges Allmänna Folkskolläreförening och komma, af stämningar inom kåren, antagligen aldrig att göra det [ - - - ] .

I detta avseende blev hon inte helt sannspådd (vi observerar en passant att hon i sin iver rentav återfallit i gammalstavningen!). Hon hade nämligen överskattat sin förmåga att från redaktörsstolen – ganska ensam – mobilisera ens en liten del av den organisatoriska apparat som en hel och växande tjänstemannakår numera kunde kräva av sin fackorganisation – och som den onekligen fick fördel av inom det stora, sammansatta förbundet SAF. Härvidlag upplevde väl de mest lågavlönade kvinnorna i dess tvåkönade samhörighet, att deras deltagande i både arbetsliv och facklig aktivitet inte skedde på lika villkor som manliga kollegers. Onekligen tycks det ligga mycken sanning i en internationellt erkänd sociologs iakttagelser, när hon skriver<sup>39</sup> att

männen under det patriarkaliska skedet hade utvecklat tekniker för hierarkisk organisation som kvinnorna inte hade tillgång till.

Under AH:s aktivaste tid tycks hennes mest uppmärksammade fackliga handlande ha bestått i att avge okonventionella petitioner från lärarinnornas kår. Underlaget gavs i blankettformulär hon låtit medfölja TFL. De kom till användning för att ifyllda utgöra en småskollärarynnornas samlade löneaktion. Som sådan representerade den vid ett tillfälle ej mindre än 4.318 namn (TFL 16/1907). Flera

gångar upprepade tilldrog sig petitionerna stort intresse<sup>40</sup>. De torde ha inverkat i övervägande positiv riktning, vad gällde att skapa en bättre ställning för kollegerna, socialt såväl som ekonomiskt.

Efter att Småskolläraryrkesförbundet av år 1900 (SmF) först haft ett jämnt stigande medlemsantal – med ända till 1907 års 727 anslutna – nästan självdog det så småningom. Starkt bidragande till regressionen var, att SmF och dess ledare år 1908 utsatts för nedgörande kritik i ett specialhäfte av SAF:s årsskrift<sup>41</sup>, att AH trots bestämmelserna i SmF:s stadgar inte måktade kontinuerligt införa förbundsnytt, såsom årsberättelse, kallelser och redovisningar i TFL:s spalter, att tidningens upplaga starkt avtog ifrån de en lång period utgivna drygt 2000 exemplaren, samt att det 1913 förvärvade vilohemmet för småskollärarinnor, Brinkeboda i Jämtland, efter 25 år måste överlåtas<sup>42</sup>.

Det som mest imponerar i vad Anna Hammardahl likväl åstadkom under sina intensivaste år som redaktör – och låt mig säga: ”försöksledare” i fackligt avseende – är hennes intuitiva känsla för att ett *kårens uppbrott* var behövligt.

Hon skulle inte sakna efterföljare. Nedan förtecknas de fackliga nyskapelser som från tidpunkten för hennes initiativ efterhand kom till bland folkskolans lärare. De sålunda uppkommande lärarförbunden blev grupp- eller rättare sagt *könsbestämda*, ett mönster som AH kan sägas ha stått för. Översiktligt angivet rör det sig om fyra; respektive organisation angiven jämte samhörande facktidsskrift:

- Småskolläraryrkesförbundet (SmF; 1900), med TFL (från 1898)<sup>43</sup>;
- Sveriges Folkskolläraryrkesförbund (1906), med Lärarinneförbundet (från 1914);
- Sveriges Småskolläraryrkesförening, sedermera -förbund (SSF; 1918), med Småskolan (ursprungligen från 1910)<sup>44</sup>;
- Sveriges Folkskolläraryrkesförbund (1920), med Folkskolläraryrkes tidning.

Nu ett förtydligande tillägg. Småskolläraryrkesförbundet, Anna Hammardahls skapelse, kom slutligen att fungera blott som en vilohemsförening för kåren. I takt med SmF:s försvagning, ja dess förvinande, skulle det lilla kvinnoförbundets roll övertas av en

modernare sammanslutning. Densamma (SSF av år 1918) hade växt fram med Allmänna föreningens goda minne, sedan man i dess ledning börjat bättre behärta kvinnosaken. Trots allt hade nog Anna Hammardahl även varit något av brobyggare inför SSF:s tillkomst. Sedan detta förbund blivit en realitet och lönerörelsen slutat positivt kunde hon, fastän ställd åt sidan, med visst skäl utbrista: ”Säg då, om icke småskolekåren var före sin tid?” (TFL 1/1920)

Att rubriken över denna studie kommit att innehålla adjektivet ”förbisedd” måste slutligen få sin motivering. Varför har Anna Hammardahls existens som skribent och hennes till nitälskan gränsande arbete för ett fritt, kvinnoinriktat fackförbund i stor utsträckning förtigits i de tongivande skol- och fackhistoriska framställningar som framförallt på fyrtioalet sett dagens ljus? En förklaring ligger enligt min bestämda åsikt (uttryckt i en tidigare uppsats)<sup>45</sup> däri att

det blivit ur SAF:s erkänt duktiga ledargarnityr från 1920 à 1930 som författarna hämtats! Dessa [ - - - ] var bundna av sina erfarenheter [ - - - ] de år man haft bekymmer att stå emot den journalistiska realism, ställvis sarkastisk, varmed Anna Hammardahl framförde sina kårstödda krav på större inflytande för kvinnorna i allmänhet och för småskolläraryrkesinnorna i synnerhet.

Rent generellt föreligger för övrigt en viss benägenhet för oss i nuet att bortse från småskolans sekellånga och officiellt upphörda tillvaro (1858–1962). Mycket av vad som förr attribuerats till nämnda skolform riskerar att bortträngas. Man kan lätt glömma att den ”statushierarki”<sup>46</sup> som de olika lärargruppernas ställning på sin tid bildade, ägde ett trappsteg ännu lägre än det som folkskolläraren och folkskolläraryrkesinnorna befann sig på.

#### *Efterskrift I: en syntes*

Den biografiska framställning om Anna Hammardahl som härmed avrundas är ganska kalejdoskopiskt upplagd. Den gör ingalunda anspråk på att vara uttömmande. Redan begränsningen av omfång visar detta.

En studie med uppläggning och omfattning à la dissertation skulle ha behövts; så antingen den vore vinklad i litteraturvetenskaplig, i presshistorisk eller någon annan relevant riktning. Mitt alster har i



huvudsak velat anknyta till utbildningshistorien och angränsande fackliga förhållanden.

Angeläget är nu att sammanfatta den märkliga Anna Hammar-dahls insatser och betydelsen av vad hon åstadkommit. En dylik syntes skall få formen av några huvudpunkter.

(1) AH:s strävanden blev från början till slut entusiastens, i det att hon fann nödvändigt att klarlägga ett relativt undangömt *kvinnor-yrkes stora betydelse*.

(2) AH grundade och utgav sin *facktidsskrift* Tidning för lärarin-nor för att möjliggöra småskolläraryrket samhörighet med var-andra och öka deras status, den sociala såväl som den ekonomiska.

(3) AH sammankopplade konsekvent behovet av kårens upphöjel-se med hur viktigt det var att direkt ge kvinnorna en med männen helt gemensam *allmän rösträtt*.

(4) AH fann nödvändigt att på vägen dit åstadkomma *facklig gemenskap baserad på könstillhörighet* – en ståndpunkt som efter-hand även blev andra lärargrupper.

(5) AH engagerade sig vid kampen för bättre kvinnovillkor på arbetsplatsen skolan särskilt för *vilohemsbehovet*, ett led i strävanden att bekämpa lärarinnornas yrkessjukdomar, såsom lungtuber-kulos och mentala rubbningar.

#### *Efterskrift II: en analys*

Anna Hammar-dahl förblev ogift. Mot slutet av sitt liv bebodde hon egen fastighet i Barkarby, en av Stockholms yttre förorter. Utom att hon i kraft av ständig energi flera gånger anordnade utrikes gruppresor deltog hon aktivt i lokal pensionärsrörelse. Detta skedde hennes originalitet till trots, såsom hennes efterträdare skriver (i TFL:s slut-nr 1961):

Anspråkslös i sina personliga förhållanden brydde hon sig inte mycket om hur hon var klädd.

På denna punkt var AH väl inte mycket annorlunda än många andra pensionärer. Inte heller ifråga om en viss ensamhet. För Anna Hammar-dahl bestod denna i att helt sakna anhöriga.

Detta förhållande föranleder mig att låta artikeln avslutas på speciellt sätt, att något vidga hennes livshistoria. Jag finner arten av

hennes personlighet inbjuda till ett slags avslutande analys av själva adolescensens familjemönster. Helt medveten om att en sådan an-knytning till dagens mera psykologiserande människouppfattning helt nödvändigt måste förbindas med respekt för individen vill jag söka undvika osund "nybiografism". Utifrån nämnda ord har en forskare i humaniora välbehövt manat till varsamhet och etiskt ansvarstagande, så att öppenheten i levnadsteckningar om exempel-vis författare och politiker blir sådan, att den

i någon mening främjar människokunskapen i stort, respektive visar det personligas betydelse i samhällets liv och på så sätt gagnar insikten om de historiska processernas natur. Men forskarens rätt och skyldighet att lämna ut det han får veta kan inte vara självklar eller oinskränkt ens under dessa tjugiga paroller. [ - - - ]<sup>47</sup>

*Här och nu* ses emellertid visst behov föreligga att inför en stark personlighets yttringar söka förklaringsgrunder ur uppväxtårens förhållanden.

Då jag under ansvar vill låta detta ske kommer skildringen att bli starkt präglad av oblida ödets dramatik. Dem tycks Anna Hammar-dahl ha upplevat som bittrast under de omkring femton åren mellan barndom och definitiv yrkesetablering.

Några kusiner till Anna Hammar-dahl blev till allra sist hennes enda kvarvarande släktingar. Två av dem visste att nämna hennes "rädsla för döden" som förmått henne att avstå från att skriva något testamente<sup>48</sup>. Uppenbarligen hade hon inte kunnat komma ifrån sin dödsfruktan trots ett tydligt andligt arv på mödernet och en kvar-dröjande försynstro; i arvtagarens ägo har jag fått se några rafsigt ifyllda almanacksblad, där vardagliga minnesnoteringar och uträk-ningar företer åtskilligt av förkortningen "Ghjm" och liknande, som AH tecknat ner<sup>49</sup>. Underliga kvarlevor bland de få i sitt slag, jag kunnat spåra upp och vari inga dagböcker och brev funnits be-varade!

På goda grunder utgår jag ifrån att dödsfruktan varit hennes nästan livslånga följeslagare. Antagandet ger jag i all grannlagenhet uttryck för enbart för att förklara såväl hennes till synes lynniga val av sysselsättningar – med tvära kast då hon befann sig kring de 20 åren – som även den vuxenlivet igenom impulsiva, kompromisslösa framtoningen som journalist och facklig förnyare.

Våra dagars psykologi, antingen den bekänner sig till ena eller andra riktningen, syns angelägen att besvara frågor som de nu antydde. Varje förklaringsförsök häruti måste dock ske med reservation för rent mänsklig begränsning. Hit hör i Anna Hammardahls fall ett så långt händelseavstånd till oss som cirka 100 år, liksom att där ges så få historiskt sett goda kvarlevor.

Som nämnts blev vår huvudperson faderlös redan i den känsliga förpuberteten. Uppkommen saknad och sorg torde ha förstärkts av att Anna var äldst i barnskaran. Vidare av att de fem övergivna familjemedlemmarna nu tvangs att uppleva både en stor lösöreauktion och uppbrott från Motala<sup>50</sup>. För Anna blev det en helt ny skolsituation, och alla de komplicerade upplevelserna torde ha summerats till en så kallad fadersdeprivation av djupgående art. En forskare kring ämnet "parentala separationer" tillmäter just en faders frånfälle "viktig negativ inverkan på barnet"<sup>51</sup>.

Min framställda hypotes om detta något komplexa krisläge inrymmer vidare – i sin förlängning – iakttagelsen att AH som nyexaminerad småskollärarinna, troligen ruvande på övergivna planer att redan något år förut kunna flytta ut, tyvärr måste uppleva sin mors sjukdom och död. Detta skedde för övrigt blott 13 månader efter att hon följt tonårige brodern Sven till graven. Den gamla *fadersdeprivationen* kan nu förmodas ha blivit återuppväckt – och ha kombinerats med att hon starkt saknade också modern.

Efter kort tids förlopp upplöstes så hemmet i Linköping. Hennes båda syskon måste få nya tillflyktsorter, varav system hos en morbror utanför staden. En *modersdeprivation* hade tillkommit...

Samtidigt skulle Anna ta steget ut i förvärvslivet. Utan tvivel innebar detta steg något av en resa tillbaka till fadern. Hur? Dennes första verksamhetsfält, lika med Annas födelsebygd, hade varit just Finspånga härad. Trots en ganska vacker och "användbar" examen likasom drogs hon, dramatiskt nog tycks det, till en placering därborta i landskapets periferi. Hon hade eljest – så förefaller det – bort välja en bättre och bekvämare tjänst än den i Regna, en i harmoni med vitsorden hon vunnit<sup>52</sup>.

Valet blev till tiden oundvikligen förenat med chock- och reaktionsskedet i den komplicerade sorg hon och syskonen drabbats av. Sålunda var hon snart efter att ha blivit myndig, ganska ensam och

nästan utlämnad för att i en helt ovan miljö både stå för fostransvar i en årskursblandad klass och likväl fullfölja ett sorgearbete av ovanligt mått.

Ej underligt om Anna Hammar Dahl under dessa år av etablering i vuxenlivet kan ha gripits av stridiga känslor, där hon hamnat i den undangömda trakten, låt vara i sin första barndomsbygd.

Nutida skolor av människokunskap vet att definiera sorgens senare förlopp som en nyorienteringsfas<sup>53</sup>. Gångse erfarenhet ibland oss torde också verifiera detta. Till råga på allt medförde denna fas för Anna Hammardahls del att hon våren 1895 förlorade sin enda syster, som knappt 19 år gammal dog i lungshot. Därmed var Anna och den 21-årige brodern de enda kvarvarande av stadsfogdens en gång fulltaliga familj<sup>54</sup>.

Ett därefter taget initiativ i nyorienteringens tecken hade hon säkerligen sett fram emot som idel rekonvalescens. Att tillträda en guvernantplats i adelsfamiljen i staden skulle förhoppningsvis vara en frihetens symbol. En behövlig omväxling för henne! Emellertid kom också detta hopp att till en del gäckas, i det att Anna Hammar Dahl på nytt ofrivilligt konfronterades med döden. Det var när efter någon tid den 61-årige familjefadern gick bort. Det bör ha inneburit ett hårt slag för henne.

Möjligtvis kan allt detta ha gett upphov till reaktiva drag av depression som den unga lärarinnan blott långsamt övervann. Främst genom arbetsgivarfamiljens förståelse och hennes egen inlevelse i litteraturen – samt "utlevelse" i egen, delvis litterär produktion – torde det ha kunnat ske; varigenom hon sedan var i stånd att träffa valet nummer två. Det bestod i att hon grundade sin tidning – ett lyckat val i en förlängd nyorienteringsfas.

*Valet blev definitivt.* Som vi redan inhämtat sade hon sig aldrig ha ångrat att hon valde publicistbanan.

Kvarstående av den omfattande erfarenhetsmassa hon utvunnit under de särskilt händelserika år som vi just stannat inför, blev icke minst en obändig människas målmedvetenhet och fasta hållning. Dessa egenskaper blev henne till stor nytta i det journalistiska värv hon gjort till sitt.

Hon hade under allt utvecklats till en person som var och framgent förblev ganska gåtfull. Men trots allt tycks hon ha ägt mycken

generositet, parad med sinne för rättvisa och humanitet i lika proportioner. Hennes minne förtjänar att väl vårdas.

## Noter

- 1 Föreningen Sveriges mindre folkskolor, ledd av Elsa Nylin, som även redigerade TFL under återstående tid.
- 2 Vårterminen samma år undervisades dock 69.560, dvs. 9,8% av folkskolans elever, i skolor av denna typ. Först införda 1858 hade mindre folkskolor blivit legaliserade 1882, året för en förnyad folkskolstadga.
- 3 N.S.Lundström, *Svenska kvinnor i offentlig verksamhet* (Uppsala 1924), s.142. – Varför hon till en tid återinträdde i läraryrket kan inte utläsas i TFL. Blott kortfattat berör hon ämnet (i nr 52/1922): "Även i skolan fick hon sedan tillfälle att arbeta".
- 4 K.G.Odén, *Östgötars minne* (Sthlm 1902), s.580.
- 5 Ebba Heckscher, *Några drag ur den svenska flickskolans historia* (Sthlm 1914), s.65 f.
- 6 Av flyttingsbevisen i Vadstena landsarkiv (VaLA) framgår att hon bott i Maria församling i Stockholm några veckor kring årsskiftet 1892–93.
- 7 Se min avhandling *Tidig småskollärarytbildning...* (ÅSU 161; Lund 1987), i sht s.212 ff.
- 8 Enl. examens katalog D2 A:1, Linköpings småskolsem.1893 (VaLA). Till denna översikt kan fogas upplysningen att av de 24 eleverna var 6 änkors döttrar.
- 9 *Klasslärarytbildningen i Linköping* (ÅSU 136; Sthlm 1979), s.135 ff. Jfr Sven Nylund, *Småskollärarytbildningen i Sverige* (Sthlm 1942), s.64 f.
- 10 Ur seminariets inträdesliggare DI B:1 resp.ovannämnd examens katalog (VaLA).
- 11 Östgöta Correspondenten (ÖC)1893-12-21. Betr.läsårstider se Nylund 1942, s.48 ff.
- 12 Återgiven så gott som oavkortad i min antologi *Gamla småskolor och deras lärare* (ÅSU 166; Uppsala 1991) s.67–74.
- 13 "Skydd för ensamstående lärarinnor" blev ett vedertaget begrepp. Det förverkligades i det att folkskolstadgan 1917 fick ett tillägg som påbjöd särskilda åtgärder. Se J.Franzén, *Sveriges allmänna folkskollärarytbildning 1880–1930* (Sthlm 1930),s.272 ff. Jfr mitt nyss a.a. s.74.
- 14 År 1882; hos Elna Stenmark (då i Malmö), änka efter äktenskap med en avlägsen släkting till Ida Hammardahl. Fru S hade ett par perioder varit AH:s vårdarinna. – Dessa handlingar senare överlämnade som gåva till LUB.
- 15 Tjänsten ledigannonserad i ÖC 1894-01-02 med ansökningstid 2 veckor.
- 16 Notisen citerad ur Valborg Hedberg & Louise Arosenius, *Svenska kvinnor från skilda verksamhetsområden* (Sthlm 1914), s.40. Jfr Lundström 1924.
- 17 Efter *Bidrag till Sveriges officiella statistik* (BSOS).
- 18 Jfr not 14. Årket ingick i Elna Stenmarks från AH övertagna tillhörigheter.
- 19 Gustaf Elgenstierna, *Den introducerade svenska adelns ättartavlor, del IV* (Sthlm 1928). – Dessutom har jag haft förmånen att få kontakt med två av ättens nuvarande medlemmar betr. arkivfrågor etc.

- 20 Till familjen hörde de aktuella åren vidare en vuxen son i utlandet (f.1878) samt tre barn födda 1893–1897, varav de yngsta postuma tvillingar. Fadern död i hjärtlidande fyra veckor före deras födelse (Nkpg Tidn. 1897-05-06).
- 21 G.A.Lagerfelt avlade mogenhetsexamen 1901, blev sedermera officer (kaptens avsked 1916) och verkade en tid som kommunalman. Åren 1921–1923 var han sekr. i Sveriges förenade KFUM, vilken tjänst han lämnade p.g.a. sjuklighet (d.1929). Elgenstierna, a.a. samt Hugo Cedergren (red.), *Två års arbete* (Sthlm 1929), s.36 f.
- 22 Cit.med min kursivering ur BSOS A [ - - - ] Ny följd XXII:3 1880 s.XXVIII. Förhållandet även observerat av Marianne Jersdal i "Skapt som en guvernant", artikel i *Utbildningshistoria 1994* (ÅSU 176; Uppsala), s.59.
- 23 SFS 1894:62. Jfr BSOS i ngt senare årgångar.
- 24 Kvarteret Eken 7a (hos "frih. Adolf Lagerfelts arvingar") enl.uppgift från Nkpg S:t Olai kyrkoarkiv samt ur Nkpg mtl.-längd H1a:160; VaLA.
- 25 Kv. Bakugnen 6–7 (i mästrelots C.O.Linds fastighet, Annas ursprungliga yrkesbeteckning "piga" överstruken och ersatt med "lärarinna". Uppg. från Nkpg Hedvigs kyrkoarkiv resp. dess mtl.-längd H1a:161; VaLA.
- 26 Se *T.U. tjugofem år. Minnesskrift till Svenska Tidningsutgivareföreningens 25-årsjubileum* (Sthlm 1923), s.234.
- 27 *Svenska Folkskolans Historia* (SFH III; Sthlm 1942), s.234.
- 28 SFH IV (Sthlm 1940), s.363.
- 29 Iduns ursprungliga undertitel; efterhand blev Idun halvveckotidning. Tidskriften ses enstaka ggr engagera sig för "de glömda småskollärarytternorna", exv. i nr 91 och 97/1897.
- 30 Se SFH IV, s.407.
- 31 Den statliga Småskollärarytternas m.fl. ålderdomsunderstödsanstalt existerade 1893–1918.
- 32 Jfr ÅSU 166, där jag kortfattat refererat hithörande bestämmelser; not 5, s.103.
- 33 Källa: BSOS. Se vidare Franzén 1930, s.409 etc., angående uppgifterna om SAF-styrelsen.
- 34 Tom Ericsson, *Den andra fackföreningsrörelsen* (Umeå 1983; i sht s.109).
- 35 Detta och närmast följande citat (efter Benston) i Inga Wernersson, *Klassskilnader i konsekvenserna av könstillhörighet* (Gbg/Mölndal 1980), s.4 f.
- 36 –r.–z., *Kvinnans rösträtt* (Norrköping 1888). Enligt titelsidan av denna broschyr avhandlas här en något utökad version av hans "Föredrag inom Norrköpingskretsen af Östergötlands Rösträttsförening". Betr. sistnämnda organisation uppger Torbjörn Vallinder, *I kamp för demokratin* (Sthlm 1962), s.30, att föreningen tidigt trätt fram "som den ledande och inspirerande".
- 37 A.a., s.104: "ett förtydligande av rösträttsbestämmelserna" [för dessa folkrikedagar].
- 38 Hedberg & Arosenius 1914. "Mötet" som där avses torde ha ägt rum i Stockholm år 1902.
- 39 Heidi Hartmann, refererad av Wernersson 1980, s.7.
- 40 Fredrika Bremer-förbundets tidskrift Dagny uppmärksammade petitionsinitiativet genom en välvillig artikel i nr 2–3/1904 (s.86 f.).
- 41 Denna uppseendeväckande motskrift upptog 80 sidor! Tre av dess många kapitlrubriker slutar med uttrycken "nya angrepp" resp."nya anfäll" [från TFL]. –

- SAF:s negativa kritik gällde främst att AH uppgav sig företräda småskollärrinnekåren och därvid ofta använde sig av utvägen att petitionera.
- 42 Gertrud Åberg, *Sveriges småskollärare och deras förbund 1918-1966* (Sthlm/Nacka 1978) s.72 f. Något missvisande kallar hon SmF "en sammanlutning av småskollärarinnor tjänstgörande i norra Sverige". I själva verket var den geografiska utbredningen påtaglig: år 1909 hade SmF inalles 18 krets- eller länsombud.
  - 43 För en i viss mån fylligare historik om SmF hänvisas till min uppsats "Läse-pigor, skolfröknar och Småskollärrinneförbundet av år 1900" som ingår i *Arbetets historia. Föreläsningar i Lund, 6* (Lund/Malmö 1993), i sht s.122 ff.
  - 44 Jfr Åberg 1978.
  - 45 Citerat ur uppsatsen enl. not 43; s.127.
  - 46 Uttrycket är Christina Florins och Ulla Johanssons; så i deras symposiebidrag 1995 "Tre kulturer – tre historier", infört i *Utbildningshistoria 1996* (ÅSU 182; Uppsala), s.19. Förklarligt är att de där nöjt sig med att beskriva blott tre "trappsteg", då detta antal klassfoton fått utgöra åskådningsmaterial kring den "disciplineringsprocess" de skildrat.
  - 47 Ordalydelser ur "Etiska problem inom humanistisk forskning", ett diskussionsinlägg av Louise Vinge i skriften *Skall etiken styra forskningen? Integritet, sanning och nytta* (Lund 1987), s.78 f.
  - 48 Så skrevs, när de hösten 1955 ingav intyg till häradsrätten om vad AH året förut yppat för dem om sin enda arvtagare (originalet jämte rättens utslag 1955-10-20 i Sollentuna och Färentuna domsagas arkiv).
  - 49 Papperen ifråga hos Elna Stenmark (jfr not 14), som tolkat förkortningen betydande "Gud, hjälp mig!"
  - 50 Motala Tidning, annons 1883-09-28.
  - 51 Det återgivna uttalandet är anmärkningsvärt, då (enligt den citerade forskaren) förekomsten av annoterade fall av modersdeprivation tyckts medföra att det ägnas "mycket ringa uppmärksamhet åt konsekvenserna av förlust av fadern". Se Michael Rutter, *Modersdeprivation. En översikt* (Sthlm/Lund 1975), s.68 om "faderns död", resp. detta cit., s.69.
  - 52 En undersökning av betygsläget i AH:s seminarieklass är av intresse. Examenskatalogen för småskolläraryxamen 1893 (D2 A:1, VaLA) grundas på en tregradig skala och utvisar 11 kunskaps- och övningsämnen jämte betyg i undervisningsskicklighet. De 24 examinerades betygsspridning är stor (avgångsbetyg alltifrån 16,5 till 33 poäng) med medelbetyg 25 1/3 p. Anna uppnådde 24 p. (obs. hennes uteblivna sångbetyg). Detta resultat torde på intet sätt ha svarat mot hennes verkliga kapacitet, då det utvunnits under moderns sista sjukdomstid...
  - 53 Se exv. National-Encyklopedins (NE) sammanfattning i ämnet (vol.17; artikeln "sorg").
  - 54 I kapitlet anförda familjeuppgifter hämtade ur husförhörlängder m.m. från Linköpings domkyrkoförsamling (VaLA; delvis via SVAR, Ramsele).

\* \* \*

För utförande av forskningsuppgiften har bidrag erhållits från *Stiftelsen för förvaltning av SAF:s tillgångar*, vilket jag tacksamt noterar.

*Bengt Thelin:*

## Studenten – en tradition som blivit modern

Anekdoterna om studentexamen är många. Följande är av okänt ursprung men daterar sig troligen till 1900-talets början. "Ni ska inte va' oroliga gossar. Vad den där censorn än säger i studentförhöret så ska vi med tre raska steg vara inne på 30-åriga kriget." Lektorn höll ord. Examensdagen kom och med den censorn, som ville att lektorn skulle förhöra gossarna på Egyptens historia. Paniken låg på lur men lektorn började lugnt sitt förhör. "Vad är det som tiderna igenom har varit viktigast i Egypten och för dess historia?" – "Nilen." – "Hur lång är den då?" – "Exakt vet jag inte, men säkert flera hundra mil." – "Det va' rätt. Säg nåt mer i historien som är långt!" – "30-åriga kriget."

Sann eller påhittad speglar historien något av den patriarkala omsorg om eleverna, som fanns i de gamla läroverken och som står i kontrast till den ensidiga bild av lärardespoti de uttjatade sekvenserna ur filmen "Hets" förmedlar. Det var nog få lärare som inte följde regeln att hellre fria än fälla. Ett auktoritativt vittnesbörd om lärarvälviljan och en bekräftelse på budskapet i anekdoten ger självaste Gottfrid Billing, myndig biskop och en av landets mest framstående politiker kring förra sekelskiftet. En förstakammarmotion 1907 om att studentexamen borde avskaffas därför att censorerna ansågs ha för stor makt blev grundligt nedröstad. Billing talade mot motionen men fann talet om censorernas farlighet överdrivet. Han framhöll att det måste vara en bra klen lärare som inte kunde föra censorerna bakom ljust. Själv hade han som lärare räddat många svaga abiturienter.

Den här våren har 30 år gått sedan de sista "riktiga" studenterna strömmade ut genom läroverksportarna för att mötas av anförvanter och kamrater, blommor och plakat. Men traditionen med firande och fest lever kvar och tycks anta alltmer avancerade former med både frack och champagnefrukost som inslag. Fortfarande



heter det att man "tar studenten", studentmössor lyser och student-sången om den ljusnande framtiden hojtas ut. Allt detta trots att det inte längre finns någon studentexamen att ta och att framtiden för många inte ter sig speciellt ljus.

En tradition som på det här sättet lever vidare fastän dess ursprungliga orsak sedan länge försvunnit skulle kunna förtjäna sin egen betraktelse från kulturanthropologiska och andra beteendevetenskapliga utgångspunkter. Att det kommersiella trycket med kläder, fester, mat och dryck är en del av förklaringen är väl uppenbart. Det räcker med att kasta en blick i skyltfönstren och titta på några annonser de här dagarna. Det rika utbudet bidrar till traditions- och grupptricket och sätter säkert mer än en redan tidigare ansträngd familjeekonomi i gungning. Men vad nyttar det till att moralisera? "Riktig" student eller inte – slutet på tolv års skolgång är naturligtvis värt en mässa. Och förresten, kanske "studenten" i någon tappning är på väg att återuppstå.

Att begreppen student och studentexamen visat en sådan livskraft kan till någon del beror på deras ålder, även om det skall medges att en sådan utsaga kommer cirkelbeviset nära. Alltnog, redan från mitten av 1600-talet fanns stadgat att den som önskade få tillträde till universitetsstudier måste klara ett förhör inför filosofiska fakultetens dekanus – ett slags stormaktstidens högskoleprov, om man så vill. Mot slutet av århundradet – i 1693 års skolordning – bestämdes till yttermera visso att ingen fick gå vidare till akademien utan att ha avlagt både en godkänd avgångsexamen från gymnasiet och en likaledes godkänd inträdesexamen till universitetet. Det var en slags dubbelgardering och ett tidigt uttryck för den skepsis från universitetslärnarnas sida mot gymnasieundervisningen, som åtskilliga gånger skymtat i vår utbildningshistoria. Av dessa båda prov var det universitetsprovet som kallades studentexamen, något som formellt slogs fast i 1820 års skolordning.

Något större intresse tycks universitetet dock inte ha lagt ned på studentexamen. Filosofiska fakultetens dekanus hade frihet att examinera som han själv fann för gott och godtycket verkar ha varit stort. I sin "Uppsala universitets historia" berättar Claes Annerstedt om en femtonåring som tillsammans med sin far och en elvaårig bror kom till provningen inför dekanus. När han efter ett kort för-

hör godkänts frågade dekanus den lille brodern om inte även han ville "blifva student". En kort fråga till och båda pojkarna kunde troppa av med var sitt studentbrev.

Viss skärpning i examensreglerna infördes under 1800-talets första hälft, bland annat tack vare den s k snillekommittén. I den ingick som bekant Esaias Tegnér som dock inte tycks ha deltagit särskilt flitigt i sammanträdena utan i stället lagt fram sina förslag skriftligt, eftersom, enligt hans egen utsaga, "det dagliga umgänget med pedagogerna gick honom på nerverna".

Trots vissa förbättringar växte missnöjet med universitetens sätt att sköta studentexamen. Inte minst kom kritiken från läroverkens lärare, som kände sig kränkta av att deras bedömning av eleverna tillmättes så litet värde vid provningen till universitetet. Den som slutligen och framför allt kom att medverka till en genomgripande reform av examenssystemet var historieprofessorn och sedermera ecklesiastikministern Fredrik Ferdinand Carlson. Han ledde det kommittéarbete som 1862 resulterade i en total nyordning av studentexamen, en ordning som i sina huvuddrag men med många justeringar skulle bestå i hundra år.

Nu flyttades ansvaret för studentexamen från universitetet till läroverken, som vid den tiden uppgick till ett trettiotal. I så måtto innebar reformen en genomgripande decentralisering av examenssystemet på samma gång som den var en myndighetsförklaring av läroverken och dess lärare. Centralt utformade var däremot skrivningsuppgifterna, som skulle äga rum vid läroverken samtidigt över hela landet för att någon månad därefter följas av de muntliga provningarna enligt ett för hela riket fastlagt tidsschema.

Det var också nu som censorerna gjorde entré på arenan. Under ett sekel framåt kom de att ge färg och prägel åt "muntan", det mer eller mindre dramatiska och nervpirrande slutsteget i examen. Censorerna utsågs bland universitetslärare, i första hand professorer, och blev statens kontrollanter av qualité, enhetlighet och rättvisa vid examineringen och också en läroverkens viktiga kontakt med den lärda världen. Det framväxande järnvägsnätet underlättade – var rent av en förutsättning för – deras arbete. Deras makt var stor med ett till en början nära nog absolut veto. De kom att figurera både i litteraturen – naturligtvis med "Markurells i Wadköping"

som mest kända exempel – och i anekdotfloran. Ett ytterligare bidrag därifrån handlar för övrigt om en abiturient med dåliga nerver och klent självförtroende. När censorn plötsligt säger: ”Jag tar över förhöret”, reser sig den arme likblek och stammar: ”Jag ger mej godvilligt.”

Den nya examen fick rykte om sig att vara svår och första året anmälde sig endast ett hundratal av förväntade cirka 500. De övriga tog chansen medan den ännu fanns – att avlägga examen enligt den gamla modellen vid universitetet.

Extra svårt var det de första åren för dem som ville avlägga studenten som privatister. Kanske det inte gällde de kungliga prinsarna så mycket som vanliga ungdomar utan regelrätt skolbakgrund. Ett exempel var Betty Pettersson, dotter till en sadelmakare i Visby och landets första kvinnliga student. Hon avlade sin examen 1871 och blev så småningom själv läroverkslärare. Troligen helt felaktigt gjorde Strindberg gällande att hon fuskat sig till sin examen. Först 1928 öppnades för övrigt de statliga läroverken även för kvinnliga elever. En annan privatist var Hjalmar Branting som 1877 fick A på sin uppsats om samfärdselns betydelse.

Undan för undan fann nyordningen sin form. Censornas inflytande minskades något och kuggningsfrekvensen blev tämligen måttlig. Antalet ämnen abiturienterna skulle provas i reducerades och det talades om en viss ”humanisering” av det som ursprungligen var en veritabel *examen rigorosum*. Det officiella benämningen de första decennierna var kort och gott Avgångsexamen för att slutet bli Mogenhetsprövning. Utöver ämnesbetyg gavs nämligen graderade vitsord även i fråga om mogenhet. Först med läroverksstadgan 1905 blev studentexamen, som det alltid hette i dagligt tal, den officiella benämningen. Samtidigt slopades vitsordet om mogenhet. Här var motiveringen att ”den egenskap, som i allmänhet betecknas med ordet mognad, vanligen i ganska ringa grad är till finnandes hos dem som aflägga denna examen”! (1902 års läroverkskommitté).

Kring den nya examen utvecklades – vid sidan om festligheter, blommor och sång – också ett ceremoniel med drag av skämtsam magi och besvärjelse, som föregick slutprövningen. Exempel är gåsmarsch på gatorna, ofta med ena foten i rännstenen, och runt

skolbyggnaden, offrandet av småmynt i dammar och fontäner och fantasifulla sentenser på skolmössan man snart skulle slänga.

Efter avlagd examen blev naturligtvis den vita mössan med anor från studentskandinavismen vid 1800-talets mitt ett måste. Den var från början ett kårmarke och inte en examenssymbol. Kårpampars och nationskuratorers försök att stoppa den för andra än dem som ämnade sig till universitet var få fångar.

Så småningom växte det dock fram en kritik mot studentexamen och flera försök gjordes – även officiellt – att förändra den och tona ner dess anseende. Sammanfattningsvis gick kritiken ut på att den komprimerade examineringen hade en alltför avgörande betydelse för ”värdesättningen” av eleverna, att examen störde studiearbetets lugna rytm och skapade jäkt samt att studentexamen var socialt övervärderad och ledde många in på teoretiska studier som de inte var lämpade för. En av kritikerna var Torsten Fogelqvist som talade om ”det falska skimmer som omger studentexamen” och som gör ”att den drar till sig ungdomen som ljuset flugorna”. Liknande tongångar hördes senare från Erik Lönnroth som våren 1945 vid ett föredrag i Uppsala om skolbildning och folkbildning utropade: ”Låt oss alla hjälpas åt så att studentmössan förlorar sin magiska kraft på ungdomen!” Efterkrigstidens dominerande skolfråga gällde den obligatoriska skolan. Studentexamen kunde leva vidare relativt ostörd. Men vid 1964 års höstriksdag slog dess ödestimma. Riksdagen beslöt då att gymnasiet (liksom den nya fackskolan) skulle vara ”examensfri”. Skälen som anfördes var delvis de som ventilerats i årtionden – se ovan – delvis nya. Den ökade elevtillströmningen med många nya gymnasier som följd hade gjort den redan förut uttunnade censorskåren helt otillräcklig, de tekniska och merkantila gymnasierna hade delvis en avvikande examenspraxis, möjligheten till enhetlig och rättvis bedömning i fråga om betyg över landet hade försvagats. Behovet av ”ekvivalering” var i själva verket ett av huvudargumenten i debatten.

Fyrtio år senare kan man nog säga att studentexamens slopande var en ganska provinsiell åtgärd, och det av två skäl. Dels var Sverige ensamt om att inrätta ett gymnasium utan en riktig avgångsexamen. Antagandet att andra länder snart skulle följa efter visade sig felaktigt. Dels var ekvivaleringsargumentet och omsorgen om

likvärdiga och jämförbara krav på gymnasiet enbart nationellt. Gymnasieutbildningens internationella gångbarhet tycks det ha varit få som tänkte på. Provinsielement var det för övrigt också att efter 16 år avskaffa den gymnasieinspektion, som tog över censorernas roll vad gäller bedömning och ansvar för enhetlighet i fråga om gymnasiebetygen i landet. De hade dessutom en viktig och av lärarna uppskattad funktion som pedagogiska rådgivare.

Den långtgående decentraliseringstrenden inom skolväsendet tycks nu vara under viss omprövning. Inspektörer börjar åter dyka upp i klassrum och korridorer och de politiska partierna lägger fram förslag om återinförandet av en gymnasieexamen. I ett av dem kallas den till och med studentexamen. I valfrihetens samhälle vore det kanske bra om den gjordes frivillig, vilket de flesta tycks anse. Huvudsaken är dock att den utformas så att den ställer tydliga krav och därmed ger såväl stimulans som kompetens – hemma och i världen.

Och låt det hela gärna ske efter den gamle lektorns recept med tre raska steg.

(Artikeln tidigare publicerad i Svenska Dagbladet den 29 maj 1998)

### III. Recensioner

## Jämlikhet, kunskap och styrning

Bergström, Göran 1993: *Jämlikhet och kunskap. Debatter och reformstrategier i socialdemokratisk skolpolitik 1975–1990*. Stockholm/Stehag: Symposion Graduale.

Det är inte helt lätt att anmäla Göran Bergströms *Jämlikhet och kunskap* dels därför att det rör sig om en doktorsavhandling i en annan disciplin, statsvetenskap, än den jag själv företräder, dels därför att anmälaren var en av aktörerna i den kommitté, 1976 års gymnasieutredning, som står i fokus för inledningen till avhandlingen. Ändå utgör inte den gymnasieutredningen huvudmålet för Bergströms undersökning, utan blir snarare ett medel för att man skall kunna bättre förstå de förskjutningar som under den behandlade 15-årsperioden inträffade i synen på några grundläggande sidor av skolpolitiken och i balansen mellan dem. Att utredningen så väl lämpar sig som inkörsport till denna vidare problematik sammanhänger inte minst med att utredningens förslag inte kom att genomföras i ett enda sammanhang på klassiskt reformvis. Som titeln anger, utgörs två av dessa huvudkomponenter i reformpolitiken av jämlikhet och kunskap. Men också frågan om skolans styrning är en likvärdig, tredje beståndsdel, vars roll antyds i underrubrikens ord om reformstrategier.

Tyngdpunkten i avhandlingen ligger på en inträngande, idéhistoriskt förankrad analys av de tre huvudkomponenterna i debatt och regeringspolitik. Framställningen bygger på ett omfattande material inte bara från regeringskansli, kommittéer, partihögkvarter och riksdag samt de olika stora organisationerna på arbetsmarknaden. Bergström leder oss också in i ett myller av "sidoaktörer" inom kvinnorförbundet, broderskapsrörelsen, enskilda skribenter i Tiden och motionärer till partikongresser. Det tillhör avhandlingens klara förtjänster att författaren både ger nyansrikedom och variationerna stort spelrum, samtidigt som han i hög grad lyckas med att hålla de principiellt viktiga tankelinjerna i sikte, även om det långt ifrån alltid är lätt att få sambanden att framträda klart.

Det sistnämnda påståendet är inte avsett som kritik från min sida, snarast tvärtom. Ty författaren betonar vid upprepade tillfällen själv svårigheterna att fälla mer definitiva omdömen om en hel del inslag både vad gäller tolkningar av innebörden av olika parter

uttalanden och om sambanden dem emellan. I stället tar han dessa svårigheter till utgångspunkt för att ytterligare problematisera fältet för debatt och övergripande beslut om försöksverksamhet, ramar och resurser. Många dörrar lämnas öppna till olika tolkningsalternativ. På det sättet kan avhandlingen upplevas som svår, både därför att författaren inte själv försöker driva någon egen definitiv tes och därför att uppläggningsen i hög grad uppfordrar och stimulerar läsaren till att tänka själv.

För undvikande av missförstånd bör jag kanske stryka under, att just det framträdande mönstret av ståndpunkter, brytningsvinklarna mellan dem och den problematisering som framställningen leder fram till för mig framstår som ett från vetenskaplig synpunkt väl så intressant och fruktbart utfall som ett mer konventionellt försvarat "huvudresultat".

Vid analysen av jämlikhetsfrågorna bygger författaren naturligt nog på de från tidigare debatt och forskning välkända principerna om jämlikhet i chanser, resurser och resultat. Kunskapsaspekten blir på ett sätt mer tacksam att problematisera genom att den tidigare varit mindre väl genomdiskuterad. Just under den behandlade perioden hettade debatten på detta område dessutom till ordentligt, och detta inte minst genom den alternativa gymnasieutredningen och den s.k. kunskapsrörelsen. Här liksom i kapitlet om förändringar i synen på styrning och reformer kommer författarens stora skicklighet att kombinera en beskrivning av en mångdimensionell debatt med ett fasthållande av uppspårade genomgående linjer till tydligt uttryck.

Den sammanfattande diskussionen grundas på ett analytiskt mellanled i vilka de tre jämlikhetsprinciperna i tur och ordning ställs mot en analog tredelning av kunskap som färdighet, fördjupning och bildning och därefter mot en tredelad styrform i skepnad av regelstyrning, målstyrning och "fritt val". De båda sistnämnda huvudkomponenterna diskuteras också gentemot varandra. För egen del finner jag den osäkerhet som enligt författaren präglar den nya styrningsdiskussionen särskilt intressant och inte minst den problematisering han utvecklar gentemot den tämligen vildvuxna försöksverksamhet som i SÖ:s regi blev en av konsekvenserna av regeringens ställningstagande till betänkandet från 1981. I en avslutande, öppen diskussion ställs frågan om socialdemokratins val av strategier för en framtida skolpolitik, också här med tre huvudalternativ i



form av antingen ”en fortsättning på 80-talsvägen”, en (viss) återgång till central styrning eller en ”radikaldemokratisk” väg.

Under diskussionen av det sistnämnda alternativet formulerar författaren bl.a. följande två nyckelmeningar:

*”För demokratins försvar blir det väsentligt att varje medborgare ges reell möjlighet till de kunskaper hon har rätt till och som hon måste ha för att kunna verka i ett demokratiskt samhälle. Ibland kan det säkert innebära att många fler måste läsa samma sak, men på olika sätt, under olika lång tid och kanske under olika skeden av livet ” (s. 243).*

Just det. Citatet ger mig anledning att avslutningsvis något dröja vid några inslag i gymnasireformerna som författaren enligt min mening går alltför lättvindigt förbi. Detta leder bl.a. till att senare debattinlägg tillmäts en kanske väl stor vikt och originalitet. Som en av aktörerna kan jag naturligtvis bli beskylld för att tala i egen sak eller åtminstone mötas med argumentet, att gymnasieutredningen här inte varit tillräckligt tydlig, eftersom Göran Bergström, som annars fångar upp så många nyanser i senare debatt, är så stum, när det gäller viktiga inslag i reformförslagen. Jag vill därför gärna också ha sagt från början, att Bergström så långt jag kan se i allt väsendigt har träffat rätt, när det gäller förändringarna i den ekonomiska situationen och den roll som särskilda, plötsligt införda besparingsåtgärder, inte minst i form av ”lärarlösa lektioner”, kom att spela för gymnasieutredningens öde liksom för LR:s och SACO:s slutliga ståndpunkter. En av Bergström försiktigt formulerad slutsats lyder: *”Det såg faktiskt ut som om departementet tog pedagogiska godbitar från kommittén och använde dessa i åtstramningspaketet” (s. 56).* Enligt min mening såg det inte bara ut så. Det var så.

Tillsamman med de tidigare återgivna nyckelmeningarna utgör detta citat ett gott exempel på vikten av att betona helheten i ett framfört reformförslag. Skillnaden mellan departementets lärarlösa lektioner och utredningsförslaget låg i att de förra ingick i ett åtstramningspaket som drabbade den då gällande timplanen med stor splittring på många samtidigt lästa ämnen med låga veckotimtal, medan kommittéförslaget byggde på helt andra förutsättningar. Dessa utgjordes av en kombination av

- full arbetsvecka i skolan för eleverna
- stark koncentration till ett fåtal samtidigt lästa ämnen under varje termin
- en medveten förstärkning av lärarnas handledande uppgifter under längre arbetspass
- en princip om studiekontrakt mellan skola och elev och
- en indelning av de senare i studiegrupper som skulle ha en betydlig mer aktiv roll för planering, praktik, progression i självständigt arbete, demokratifostran och personlig utveckling än att vara ”ett slags social stödgrupp” (s. 61). Vidare rymde förslaget goda möjligheter till variationer i undervisningstid enligt elevernas ingångsförutsättningar, t.ex. i språk. Dessutom innehöll det ett flexibelt system för uppnående av allmän högskolebehörighet för elever också på yrkesinriktade studievägar genom ett system med frivilligt påbyggnadsår.

Vilken principiell inställning man än må ha i de grundläggande styrningsfrågorna förutsätter ett förverkligande av en helhetssyn av nyss angivet slag en rad centrala beslut i varje fall initialt, beslut som dessutom behöver vara koordinerade för att erforderliga resurser i fråga om tid, lärarledd undervisning, handledning, lokaler och bibliotek skall kunna bli disponibla. Detta ser också ut att ligga i linje med Bergströms uppfattning, även om det inte markeras särskilt tydligt.

På denna punkt hade gymnasieutredningen f.ö. ett avskräckande exempel på nära håll i form av spåren av det i och för sig mycket väl underbyggda förslaget från 1960 års gymnasieutredning om en systematiskt uppbyggd större självständighet i gymnasiets arbetsformer enligt programmet långläxa – beting – specialarbete (LBS). Det var ingalunda den gymnasieutredningens fel att den delen av dess reformförslag fick så dåligt genomslag. Det hängde i stället i hög grad samman med bristande samordning i implementeringsfasen när det gällde timplanerna, lärarnas arbetsvillkor och möjligheter att tillgodoräkna sig handledningstid samt andra med lärarkonflikten förenade problem.

Över huvud är jag inte säker på – för att nu i Bergströms anda inte säga för mycket – att den bild som framtonar av 1960-talets gymnasiereform inte innehåller mer av för medborgarrollen relevant allmänbildning än som ofta hävdas. I varje fall ingick i utredningens forskningsprogram en kartläggning av krav och synpunkter

på "allmänbildningsaspekten" som utgjordes av sådana andra företeelser inom samhälls- och kulturlivet som de studerande enligt bedömarens mening borde "ha förutsättningar att följa eller delta i" (SOU 1963:22). Sådana "allmänbildningssynpunkter" beaktades också i läroplansarbetet, även om de språkliga uttrycken för detta kom att kläs i en annan terminologi. Så kanske är denna fråga mest av semantisk natur?

Dessutom kan det nog ifrågasättas, om 1960-talets gymnasieform enbart var en följd av grundskolereformen, som det ibland framförs. Det skälet var i och för sig starkt nog, och det kompletteras av författaren med en erinran om att det dåvarande gymnasiets huvuddrag gick tillbaka ända till 1930-talets början. Ett inte så uppmärksammat drag i "reformkronologin" utgörs dessutom av tidigare insatta reformer på högskoleområdet som gjorde, att gymnasiestadiet så att säga kom i kläm mellan två redan reformerade delar av utbildningssystemet nedanför och ovanför. En sådan klämsituation uppstod både i början av 1960-talet och mot slutet av 1970-talet genom expansion och strukturförändringar på högskolesidan föranledda av 1955 års universitetsutredning respektive U 68.

Till de problem i grundskolan som färgade av sig på gymnasiestadiet skall läggas de av Bergström – dock mer i förbigående – uppmärksammade icke fullföljda strävandena mot en individualisering av undervisningen inom den sammanhållna klassens ram. I och för sig kännetecknas Bergströms avhandling av en förtjänstfull ambition att tillgodogöra sig teoretisk och empirisk forskning också inom grannämnen som sociologi och pedagogik. Men hade han grävt lite djupare i problemen kring individualiseringen, hade han utan tvekan kommit att stöta på åtskilligt mer som just belyser frågan om variationer i undervisnings- och inläringstid i relation till olika metodiska ansatser. Sådana resultat låg bakom förslagen från 1976 års utredning ifråga om timplaner, studiegrupper m.m. De har också stark bäring på Bergströms egen men lite löst förankrade slutdiskussion. Den av Stellan Arvidson påtalade bristen blir då snarast ett uttryck för de mycket stora svårigheter som i praktiken var förknippade med individualiseringsprincipen i ett läge där inte minst Stellan Arvidson själv hade ställt ut långtgående löften att det på en och samma gång och inom en sammanhållen klass skulle vara möjligt att på "reformpedagogisk" väg avsevärt höja golvet för de många utan att sänka taket för de bästa.

Just här finns det också ett tydligt samband med författarens mer allmänt hållna hänvisning till Ben Blooms "metod" för "mastery learning" som är en princip grundad på pedagogisk-psykologisk reduktionism i form av studier av inläring av isolerade kursmoment under förutsättning av bl.a. hög motivation och rikligt med tid. Andra bidrag från pedagogisk forskning har visat, att problemet blir betydligt mer komplicerat för att inte säga olösligt, när man försöker tillämpa denna mastery-princip på ett helt utbildningsprogram, inte minst därför att den totala tid som under normala fältbetingelser står till förfogande trots allt är begränsad.

Slutligen finns det ett inslag i reformbilden som förbinder jämställdhetsmålet med den sida av kunskapsproblematiken som främst handlar om participationsdemokrati, varvid inte minst Skolkommisionen och Stellan Arvidson starkt underströk behovet av en god behärskning av det svenska språket, förtrogenhet med kulturarvet i litterär och annan form samt orienteringsämnenas roll. Just när gymnasiereformen hade kommit igång på allvar, fastställdes en ny läroplan för grundskolan (1980), vilken trots alla tidigare ambitioner fortfarande innehöll mindre samlad tid för svenska i den nioåriga grundskolan än vad som tidigare erbjudits inom den sjuåriga folkskolans ram. Samtidigt hade timtalen för orienteringsämnena reducerats högst avsevärt, vilket också påverkade förslagen om mer och samlad tid för sådana ämnen i det nya gymnasiet.

Dessa avslutande, något småkritiska synpunkter innebär dock inte några avgörande invändningar mot Göran Bergströms lärda, nyanserade och konstruktivt-kritiska arbete på ett svåröverskådligt och samtidigt angeläget problemområde. Även om framställningen slutar vid 1990, är boken genom sin problematiserande, tematiska uppläggning fortfarande högst aktuell och kommer att så förbli länge än.

*Urban Dahllöf*

## Statlig styrning och kommunalt ansvar i norsk skolpolitik

Odd Asbjörn Mediås, *En 132-årig skolehistorie. Skoldirektörembetet i Norge 1860–1992*. Steinkjer 1997, 581 sid.

När folkskolan i de nordiska länderna växte fram under 1800-talet skedde det i samverkan mellan stat och kommun. Förhållandena växlade visserligen något de olika länderna emellan men mönstret var i stort likartat: skolans övergripande uppgifter och de organisatoriska ramarna fastställdes genom statliga beslut medan ”driftsansvaret” fanns på den oftast kyrkligt-kommunala nivån. Statens tillsyn och kontroll kom att utövas främst av särskilda ämbetsmän på regional. Detta är kanske inte så märkligt då de politiska, geografiska och kommunikationsmässiga förhållandena var ungefär desamma. Det märkliga är att de började sin verksamhet vid ungefär samma tid – omkring 1860 – och än märkligare: att de upphörde ungefär samtidigt, nämligen omkring 1990 (i Finland dock redan 1970).

Organisationen varierade något de olika länderna emellan liksom de anställdas titulatur. De svenska och finska folkskoleinspektörerna motsvarades av amtskolekonsulenter i Danmark och skoledirektörer i Norge.

Skoledirektörsämbetets historia i Norge har nyligen presenterats av en av de direktörer som verkade ända till slutet 1992. Det har skett i två steg. Odd Asbjörn Mediås fick först i uppdrag av Kirke-, utbildnings- och forskningsdepartementet att skriva ämbetets historia. Det resulterade i boken *Skoledirektörembetet i Norge 1860–1992*, utgiven 1996. Han nöjde sig emellertid inte med detta utan arbetade vidare med en vetenskapligt ambitiösare målsättning för att presentera studien som en avhandling för doktorsgraden (dr. philos). Så skedde också. Disputationen ägde rum i september 1997. Det är i egenskap av opponent som jag närmast haft anledning att penetrera den digra avhandlingen.

(Parentetiskt må nämnas att disputationerna i Norge är något betydligt allvarligare än i Sverige. Det börjar med att en bedömningskommitté granskar avhandlingen – oftast en ganska diger sådan – och avger yttrande om den över huvud taget ska få läggas fram; två av ledamöterna fungerar sedan som opponenter vid en högtidlig disputation – här duger minsann inga ”lusekofor”. Respondenten

har vidare att hålla två provföreläsningar, en över ett av bedömningskommittén angivet ämne och en över ett självvalt ämne).

De centrala problemställningarna i Mediås avhandling gäller skoldirektörsämbetets tillkomst och uppgifter, den faktiska utvecklingen under de 130 åren, relationen till departementet och till kommunerna, rekryteringsmönstret, de politiska striderna kring det ofta kontroversiella ämbetet, dess funktion i ett makt- och styrningsperspektiv och givetvis frågan om varför skoldirektörstjänsterna avskaffades.

Till skillnad från de svenska folkskoleinspektörerna har det under flera perioder rått politisk strid om de norska skoldirektörerna. Även om man faktiskt kan se institutionen som ett utslag av decentralisering – från departementet – sågs den av den politiska vänstern i rakt motsatt perspektiv: centralisering av makten från kommunerna till ett organ som uppfattades som regeringens förlängda arm. Statsmakt contra lokalt självstyre var därför ett politiskt hett tema under många perioder. Och allvarliga försök gjordes också för att avskaffa ämbetet; det överlevde visserligen kriserna men inte sällan på osäkra och ekonomiskt strama villkor.

Den under hela perioden centrala frågan var sålunda spänningen mellan statlig styrning och lokalt självstyre. Det påverkade också skoldirektörernas arbetsuppgifter med varierande tonvikt på förvaltning, kontroll, tillsyn och vägledning. Enligt ”decentraliseringsideologernas” uppfattning skulle skolans förnyelse komma nedifrån och inte uppifrån.

Den skolpolitiska striden kom därför ofta att uttryckas i termer av centralisering contra decentralisering. Den enda egentliga invändning som jag har gentemot den i övrigt gedigna avhandlingen gäller hanteringen av detta problem. Mediås nöjer sig med att registrera dessa slagord och noterar de politiska avsikterna i dessa termer. Han talar sålunda om Arbejderpartiets ”sentraliseringsvilje” (s. 224) och diskuterar 1970-talets två tendenser: ”en decentraliseringstenkning og et maktcentraliseringsönske” (s. 462). Frågan är om dessa strävanden var mål i sig eller om de var medel för att skapa en speciell skola.

Jag menar att författaren borde ha gått i närkamp med denna fråga: var det beslutanderätten i sig som var det viktigaste eller var det en viss utformning av skolan? Några hypoteser borde kunna prövas. När man bland landsbygdens politiker så hårt krävde lokalt

självbestämmande var det kanske i själva verket en billig skola med begränsad skolgång man ville ha? Och vilken roll spelade språkstriden? Var lokalt självstyre ett instrument för att hävda landsmålets ställning? Åtskilliga indikationer i de debatter som refereras tyder på att det inte endast var decentraliseringsprincipen som var angelägen utan också skolans utformning. Det betyder givetvis inte att de båda målen inte kunde vara förenliga.

Samtidigt som författaren kartlagt skoldirektörernas arbetsuppgifter under hela den tid de verkat har han kartlagt deras bakgrund. I en appendix har han presenterar alla de 93 direktörer som verkat i ämbetet 1860–1992. Han noterar att de bildar tre generationer. Under de första 50 åren dominerade teologer som huvudsakligen fungerade som kontrollanter. Därefter följde under lång tid seminarieutbildade lärare som haft erfarenhet av folkskolan och som verkat inom politiken eller organisationsvärlden. Denna generation avlöstes av en tredje omkring 1960: lärare med universitetsstudier i pedagogik. Inriktningen blev därmed också mera av utvecklingsarbete än kontroll.

Så till sist: varför avskaffades skoldirektörerna 1992? Något definitivt svar ges inte men det är uppenbart att det i hög grad betingades av den samordning av samtliga uppgifter som gjordes på regional nivå – på fylkesnivå – under åren omkring 1990. Omsvängningen gick snabbt. Under åren 1998–1990 skedde positiva ställningstaganden till skoldirektörerna – både i stortinget och inom regeringen – men så skedde en snabb attitydförändring. En faktor av stor betydelse som Mediås inte berört är det förhållandet att Norge 1990 fick en ny ”utbildningsminister”: sociologen, professor Gudmund Hernes. Skolhistorikern Reidar Myhre har i en uppsats i festskrift till Torstein Harbo framhållit att detta betydde en ”personalisering” av det pedagogisk-politiska utvecklingsarbetet: ”Den drivande kraft var icke lenger komitéer og ymse råd, men en aktiv og dynamisk kulturpersonlighet, og derfor blir det i ettertid neppe uvanlig å tale om Hernes-epoken i den skolhistoriske utvikling.” Det är inte utan att tankarna går till en svensk skolpolitiker med bestämd vilja och hårda nypor och verksam vid samma tid: Göran Persson.

Ännu en maktfaktor i den norska skolpolitiken under denna tid av turbulens bör nämnas: Norske Kommuners Sentralforbund. Även Norge hade sina frikommuner och sina ambitiösa kommunalpolitiker. Och även där gick riktningen decentraliseringens väg. Men

den regionala samordningen drevs av allt att döma längre än i Sverige. När skoldirektörsämbetet avskaffades försvann det inte riktigt. Det ersattes av – eller omvandlades till – Statens utdanningskontor med uppgift att samordna utbildningsfrågor på fylkesnivå.

Gunnar Richardson

## Yrkesutbildningen i focus.

Sven-Arne Larsson: *Från smeder till yrkesdansare. Kommunal yrkesutbildning i Stockholm* (1996), 223 s.

Sven-Arne Larssons mäktiga volym grundar sig på både forskning och gedigen erfarenhet som skolinspektör för yrkesskoleväsendet i Stockholm. Det är en värdefull skildring som – utan att drunkna i de otaliga detaljerna och de statliga och kommunala utredningarna – lyckas förmedla viktiga utvecklingslinjer och strategier.

Beslutet om en kommunal yrkesutbildning fattades i december 1911 efter tio års mycket grundligt utredande. Den nämnd som då inrättades, hade mycket god förankring i stadens näringsliv. Författaren drar fram Emilia Bromées roll, när det gällde att också från början utbilda inom kvinnliga yrken. Under mer än 30 år var Konrad Andersson (föreståndare och sedermera rektor) en drivande kraft.

Författaren betonar den avgörande betydelse som 1918 års beslut om yrkesutbildningen kom att få och tilldelar med all rätt Värner Rydén den främsta äran. Hans principiella argument, såväl i propositionen som hans inlägg i de bägge kamrarna står sig fint än i dag! Rydén var ecklesiastikminister (s) i den Edénska koalitionsregeringen (lib+s).

Sedan 1944 hade yrkesutbildningen länge en egen överstyrelse, KÖY, som skulle ge det hela stadga, ha uppsikt och övergripande planering under ledning av den dynamiske överdirektören Birger Öhman. Under 20-talet och flera decennier framåt, skulle man ta ställning till om det skulle vara endagsskola (med praktik på företag) eller sexdagarskola. Staden kämpade hårt för att utvidga sin yrkesutbildning, men de egentliga gymnasierna var ”mest gynnad nation”, på samma sätt som Richardson visat att läroverken fick oerhört mycket mera statligt stöd än den gamla folkskolan. Senare



jämnades väl skillnaderna ut, eftersom yrkesskolorna kom att kräva många och tunga investeringar i maskiner och byggnader.

De senare reformerna har många gånger gått ut över den egentliga yrkesutbildningen. Redan tidigt övertog staden Borgarskolan och Frans Schartaus handelsinstitut. I samband med gymnasier reformer beslöt staten att alla bidrag till privata skolor skulle dras in. Detta ledde till att skolorna kommunaliserades och upp gick i andra linjer.

Bar-Lock-Institutet hade gott anseende, var välkänt i hela landet. 1975 övertogs skolan av kommunen och anslöts först till Fridhemsplans gymnasium och 1982 till Kungsholmens gymnasium. Då var det bara några få utbildningar kvar av dem som övertogs från Bar-Lock-Institutet. Så tog man död på en fungerande skola. Författaren insåg värdet av alla dessa privatskolor men de försvann.

När kommunen övertog Operans balettskola sparades dock inga medel för att upprätthålla den utmärkta kvaliteten. 1971 kom den stora gymnasier reformen. Då skulle vid varje gymnasium finnas teoretiska och praktiska utbildningar. Då skulle man uppnå den sociala integrering som var målet! De gamla yrkesskolornas lokalfrågor hade nästan alltid varit ett bekymmer och författaren ger dem stort utrymme och illustrerar detta med många fotografier av skollokalerna.

Många av de existerande gymnasierna med teoretiska utbildningslinjer hade inte golvbjälklag som klarade tung maskinell utrustning. Man nådde inte det uppställda målet och integrationen blev ofta endast organisatorisk. Undervisningen bedrevs på olika håll. Även om skolbyggnaderna låg nära varandra som t ex i Skara, där anmälnaren som vik rektor var inblandad i förändringarna, dröjde det mycket länge innan lärarna fungerade som tillhörande samma kollegium. Traditionerna var olika; en rektor hade hand om det mesta på f d yrkesskolan. Integreringen tog lång tid. Först 1997 samlades de flesta utbildningarna i samma byggnad.

Författaren ger en honnör åt SIA-utredningen, som med sitt arbete och den "totalsyn man anlade på utbildningsfrågorna skulle få stor betydelse för den kommande utvecklingen."

Reformerna 1971 gick ut över den egentliga yrkesutbildningen, läsarets längd och antalet lektioner anpassades till de förhållanden som rådde på de teoretiska linjerna. Författaren konstaterar att genom att alla utbildningar fr o m läsåret 1992/93 blev treåriga åter-

ställdes "åtminstone till en del den utbildningstid i praktiska ämnen, som gällde innan gymnasieskola infördes."

Jag tror dock att på vägen förlorades en hel del av det man haft tidigare. Industri- och hantverksskolan under Martin Lindström hade varit en vallfartsort dit studiedelegationer från hela världen kommit. De centrala verkstadsskolorna (varav Stockholm dock hade endast en) hade gott rykte var de än fanns. Man tycker sig ana att sådana skolor som storföretagen inrättat har större lockelse än gymnasiernas praktiska program.

En läsare inser dock de oerhörda problemen för en så stor kommun som Stockholm, när på trettio år antalet sextonåringar minskade från 16.000 till 5.000! Å andra sidan får ju också de yrkesförberedande programmen kännning av lågkonjunkturen: Allt fler går kvar i skolorna. Man kan intresserat botanisera i den rika floran av utbildningar. Smeder, båtbyggare, möbelsnickare, dansare, klädsömmerskor och undersköterskor har skolats till sina yrken av Stockholms kommun. Ibland åstadkoms fantastiska ting, som ofta var till salu, men sådan produktion har nu praktiskt taget upphört. I en efterskrift påpekar Sven-Arne Larsson att han funnit det vara av värde att även blicka bakåt för att se hur frågorna då formulerades. Man kan förstå hur organisationen byggts upp och motiverats. Därigenom gör vi förhoppningsvis riktigare bedömningar för framtiden. I dag väljer, får läsaren veta, ungefär hälften av stadens ungdomar att följa något av de yrkesförberedande programmen inom gymnasieskolan.

Det här behandlade arbetet har ett/motto hämtat från "Emile" av Rousseau: "Jag ser hellre att han blir skomakare än poet, och jag föredrar att han blir gatläggare, framför att han gör porslinsblommor." Sysselsättningen på det som numera kallas "vuxendagis" är väl just det som den gamle filosofen tog avstånd från? Men det är väl AMS' och inte kommunens huvudvärk?

"Från smeder till yrkesdansare" är en fascinerande och vederhäftig skildring av yrkesutbildningen i Stockholm. Att man inte alls drunknar i detaljerna beror på författarens fasta grepp om ämnet och de talande illustrationerna. Det har blivit ett imponerande bygge, där Sven-Arne Larssons reflexioner och exempel blir de bärande balkarna. De allmänhistoriska översiktarna är suveräna och interfolieras ibland med citat ur Fogelströms romaner. För en ur-

stockholmare och Norra Latinare, var det extra roligt vandra runt i staden och få en så givande genomgång av utvecklingen.

Anmälan har för övrigt i sin gröna ungdom undervisat drygt tre månader på Stockholms stads handelsmellanskola på Södermalm.

Kaj Wengström

## Bondemotståndet mot folkskolan i nytt perspektiv

Mats Sjöberg: *Att säkra framtidens skördar. Barndom, skola och arbete i agrar miljö: Bolstadpastorat 1860–1930*. Linköping Studies in Art and Science 141, Linköping 1996.

Att den obligatoriska skolgången på heltid hade vissa svårigheter att helt slå igenom på landsbygden är förvisso inte något vare sig okänt eller obehandlat fenomen i svensk skolhistoria. Det är inte heller den proteströrelse som uppstod mot halvtidsläsningens avskaffande vid 1920-talets början och mot den nya läroplan som samtidigt infördes.

Förklaringsgrunderna till motståndet mot folkskolans etablering har i skolhistorisk forskning och litteratur varit tre. Konflikten har för det första betraktats som ett led i en kamp mellan å ena sidan företrädare för ett lokalt bestämmande över skolan – på landsbygden främst bönderna och prästerna – och å andra sidan de som krävde en ökad statlig centralisering av bestämmandet över skolans innehåll, organisation och verksamhet, främst folkskollärarna och skolin spektörerna.

För det andra har kontroversen betraktats som en del av den påtagliga sekularisering som under 1900-talets två första decennier ledde till krav på att skolans starka kyrkliga anknytning och kristendomens och katekesundervisningens framträdande ställning borde reduceras eller rentav upphöra.

För det tredje har motståndet setts som en följd av de pågående förändringarna av den ekonomiska, kulturella och sociala miljön, förändringar vilka skapade problem när nya tankar om skolans roll skulle etableras. Särskilt gäller detta landsbygdsområden med starka kyrkliga traditioner och en genuin bondebefolkning för vilken barnen var en nödvändig kompletterande arbetskraft.

Med sin avhandling *Att säkra framtidens skördar. Barndom, skola och arbete i agrar miljö: Bolstad pastorat 1860–1930* har Mats

Sjöberg utvecklat och väl dokumenterat ytterligare en förklaringsgrund. Den utgår från ett helt annat perspektiv, av författaren själv beskrivet som barnens och barndomens perspektiv. Med hjälp av den tolkningsgrunden söker Sjöberg besvara frågorna om varför motståndet mot skolan var så uttalat på vissa håll, varför skolan var en så symboliskt laddad institution och varför motståndarna till heldagsskolan och katekesundervisningens upphörande så ofta hänvisade till barnens villkor vid sina protester. En av författarens huvuduppgifter har uttryckligen varit att söka fastställa vilken roll som barnen de facto spelade på landsbygden särskilt i södra och västra Sverige.

Sin uppgift har Sjöberg löst genom att utforma ett väl genomtänkt samspel mellan skildringar av vad som hände generellt med folkskoleutvecklingen i landet under den undersökta tiden och vad som inträffade i ett pastorat som författaren ser som typiskt för ett mer renodlat landsbygdsområde med en stark statskyrklig tradition, nämligen Bolstads pastorat i sydöstra Dalsland, bestående av Bolstads, Erikstads, Gestads och Grimstads församlingar.

Det förstnämnda ledet i detta samspel utgörs huvudsakligen av referat av tidigare forskningar. Det senare ledet består av en lättläst och väldokumenterad redovisning av författarens egna forskningar i de lokala pastorats- och kommunarkiven, i skolinspektörernas verksamhetsrapporter och i annat relevant källmaterial såsom folkskoledagböcker, husförhörlängder o.l.

I förbigående sagt hade det kanske varit bra om författaren utfröligare motiverat varför han stannat för just detta pastorat och varför det kan anses typiskt; åtskilliga gånger hävdar han ju att vad som skedde där kan anses representativt för landsbygdsförsamlingar i södra och västra Sverige. Det kunde också ha varit bra eftersom avhandlingen mig veterligt är den första skolhistoriska undersökningen i sitt slag. Det är emellertid högst troligt att författaren har rätt – sannolikt finns åtskilliga syd- och västsvenska landsbygdssocknar och -kommuner med samma egenskaper som Bolstads pastorat som kan visa upp ett liknande motstånd med liknande motiveringar.

Utan att författaren tycks vara medveten om det har han emellertid med sitt arbete också givit ett mycket intressant bidrag till forskningen om folkskolans styrning under den undersökta perioden. Folkskolestadgan från 1842 föreskrev en för socknarna och



församlingarna obligatorisk folkskola som var mycket litet centralt styrd från statsmakternas sida. Den stod både beträffande innehåll, organisation och ledning under biskoparnas och domkapitlens regionala och kyrkoherdarnas och skolrådets lokala styrning och ledning ifråga om verksamhetens organisation, innehåll och genomförande.

Det var således från början en starkt decentraliserad verksamhet det var frågan om. Under just tiden 1870–1930 centraliserades emellertid bestämmandet över folkskolan i allt högre grad till statsmakterna, främst till regeringen och de statliga skolinspektörerna. Regleringen av skolverksamheten blev samtidigt alltmer detaljerad och statsbidragen allt oftare bundna till bestämda villkor. Denna process är f.ö. hittills tämligen utforskad och beskriven.

När Mats Sjöberg ser konflikten mellan staten och lokalsamhällena som ett problem ifråga om statens förmåga att få genomslag för sina intentioner på skolområdet, snuddar han dessutom vid ett annat perspektiv som särskilt inom statsvetenskaplig forskning avsatt ganska många intressanta resultat under de senaste tio–femton åren. Jag tänker då på den s.k. implementationsforskningen som just fokuserar på det reella genomförandet på den kommunala och lokala nivån av statliga beslut av intentionskaraktär.

Avhandlingens disposition är logisk och överskådlig, språket är lättläst och framställningen smaksatt med intressanta och ofta roande citat och formuleringar ur t.ex. skolrådsprotokoll och skolinspektörsrapporter. Slutsatser och utsagor är välbelagda, men några gånger – dock ej rörande väsentliga sammanhang – nöjer sig författaren med att utan belägg påstå att någon företeelse ”av allt att döma” eller ”kanske” beror på det ena eller andra förhållandet.

I de första kapitlen redovisas resultatet av en genomgång av elevernas skolfrånvaro. Resultatet diskuteras sedan i relation till bondefamiljernas inre och yttre villkor och inte minst till barnens arbete i hem och familj vilket sätts in i sitt juridiska, ekonomiska och kulturella sammanhang. En diskussion förs vidare om hur familjerna på olika sätt värderade barnens arbete och om vilket samhälleligt värde som detta arbete kunde ha.

I det fjärde kapitlet analyseras hur aktörerna på den politiska nivån inom församlingarna i Bolstads pastorat förhöll sig och agerade gentemot folkskolan under perioden. Särskilt intressant förefaller mig här vara genomgången av skolinspektörernas kritik och av

böndernas och prästernas motkritik; genomgången berör just den reella skärningspunkten mellan statens och lokal samhällenas/föräldrarnas olika krav och önskemål beträffande folkskolan.

I de följande två kapitlen, vilka avser perioden 1900–1920, beskrivs först statens och folkskollärarkårens krav på heltidsskolgång och minskad kristendoms- och katekesundervisning. Därefter analyseras ingående hur dessa krav bemöttes i Bolstads pastorats fyra församlingar. Bl.a. organiserades från pastoratet och med den schartauanske kyrkoherden L.M. Engström som primus motor en motståndsrörelse som fick efterföljare i hela södra och västra Sverige genom bildandet av s.k. folkskoleförbund till stöd för halvtidsläsningen och katekesundervisningen. Detta sjätte kapitel har påpassligt fått den träffsäkra rubriken Bolstads skolkamp: det jordiska och himmelska arbetets allians.

I det avslutande sjunde kapitlet gör Sjöberg så en övergripande tolkning av undersökningsresultatet i relation främst till frågan om skolbarnens ställning i familj och samhälle. Syftet är att ytterligare söka precisera barnens roll i lokalsamhället och att undersöka hur denna roll påverkade och påverkades av skolutvecklingen före och efter sekelskiftet 1900.

Författaren konstaterar därvid bl.a. att striden om folkskolan ytterst gällt dess lokala anpassning vilken hotades genom tidens skolreformer i centraliserande riktning. Till det yttre gällde kampen religionen och kristendomsundervisningen, men den hade i själva verket en djupare dimension – den handlade om synen på barn och barndom i agrara miljöer. Reformerna hotade både ett agrart och ett religiöst tidigare dominerande synsätt på barn och barndom. Därmed, menar författaren, hotades också två traditionella institutioner, modernäringen och den ortodoxt-lutherska statskyrkan. När hoten mot dessa institutioner under 1900-talets första årtionden blev allt starkare, blev en allians mellan dem både möjlig och nödvändig.

Sist ställer Sjöberg mot varandra de främsta aktörerna på de båda sidorna i skolstriden, det professionella intressets företrädare (folkskollärarkåren) å ena sidan och bondefamiljerna och prästerna å den andra. De förra representerade ett nytt, medborgarinriktat bildningsideal som innebar att barnen i skolans klassrum under lärarens ledning skulle fostras till goda medborgare och arbetare. De senare hävdade att skolan var en plats dit barnen gick för att

lära sig sådant som de inte kunde få ta del av på annat sätt, t.ex. genom arbetet på gården och i hemmet. De såg skolgången mer som ett sätt att reproducera det lokala samhällets livsformer och framtid och hävdade att skolan för att kunna åtnjuta landsbygdsbefolkningens förtroende borde ge plats inte bara för läraren utan också för familjen och arbetet som uppfostrare.

Sjöbergs forskning har genom denna avhandling visat sig mycket fruktbar. Kanske den kan inspirera till flera liknande undersökningar t.ex. om synen på folkskolan i en annan landsbygdsmiljö, t.ex. i någon Norrlandskommun, i en småstadsmiljö eller i en bruksmiljö.

Forskningsarbetet, som utförts vid Tema Barn vid Linköpings universitet och skett under samarbete med kolleger inom projektet Barnets århundrade, är dessutom ännu ett gott exempel på att de tvärvetenskapliga projekt som bedrivs inom temaforskningen i regel är mycket fruktbara och framgångsrika.

Olof Wenneds

Ellen Key, *Barnets århundrade. Omläst hundra år senare med introduktion och kommentarer av Ola Stafseng.* (Informationsförlaget 238 s)

I fråga om internationell berömmelse är det få svenskar som slår Ellen Key (1849–1926), högreståndsflickan som skulle blivit pojke och hetat Nils och därför kallades Nisse i hemmet. Hennes uppfostran avvek inte heller från brödernas. Faderns krav på disciplin, ordning och fysisk härdning gällde även henne. Släng termometern i väggen blev senare hennes råd till föräldrar som "klemade" med barnen.

Redan som fyraåring lärde hon sig läsa och blev en "bokslukerska". Som artonåring och under 15 år var hon sekreterare och "spökskrivare" åt fadern, riksdagsmannen Emil Key, Lantmannapartiets ledare. Tidens sociala, politiska och kulturella frågor blev hennes livsluft och livslust. Men även kärleken fick sitt under ett långvarigt förhållande med en likasinnad men gift man av adlig börd. Hans namn var Urban von Feilitzen, vars bok Protestantismens Mariakult hon hade recenserat. Tidigt blev Ellen Key en centralgestalt i Stockholms kulturella och litterära innekretsar och det var som litteraturkritiker hon först gjorde sig känd. Men snart

tog intresset för samhällsfrågorna överhanden och det är som samhällskritiker och samhällsteoretiker hon gått till historien.

På tröskeln till vårt nu borttynande sekel gav hon ut sin mest kända bok, *Barnets århundrade*. På tröskeln till ett nytt sekel – och ett nytt millenium – finns den åter att tillgå, nu försedd med en välskriven introduktion och i texten insprängda kommentarer av sociologen och Key-forskaren Ola Stafseng. Han kallar henne en "samhällsvetenskaplig klassiker". Och nog handlar det om samhällsvetenskap trots att den enda formella skolning Key fick var några år i flickskola. Hon är en av våra verkligt stora autodidakter. Kanske just därför blev hon också en av våra främsta och tidigaste folkbildare och opinionsväckare. Korrekt är att placera in henne i kategorin förvetenskapliga forskare och författare. Fri från akademisk, hämmande disciplinering i ordets vidaste mening rör hon sig suveränt över traditionella ämnesgränser. Flitigt åberopar hon auktoriteter som Kant, Hegel, Spencer och Nietzsche m fl, hemvant som om de vore hennes nära vänner och utan att tynga framställningen med förnamn, boktitlar eller sidhänvisningar. Hennes ande och tanke svävar fritt över "tidens frågor", frågor som i hög grad alltjämt har sin givna aktualitet. Det må nu gälla "kvinnosaken", barnets rättigheter, skyddslagstiftning, äktenskapsfrågor, etik, estetik, kyrka och religion eller krig och fred. Och så förstås skola och utbildning. Men Stafseng har säkert rätt i att Key i första hand är att beteckna som samhälls- och socialisationsteoretiker och inte som en pedagogisk nydanare vilket många, bl a John Landquist, velat göra henne till. Hennes register är bredare än så, även om barnens fostran, undervisning och vård intar en mycket central plats i hennes tänkande.

Och en klassiker är hon förvisso om i detta begrepp ligger rollen av idéspredare, tankeväckare och kraftförlösare för mängder av människor och grupper. En klassiker är också *Barnets århundrade* med mängder av upplagor och med översättningar till ett tiotal olika språk. I Tyskland är antalet upplagor närmare 40 och i Japan utkom för en del år sen en trettonde upplaga, nu med översättning direkt från svenskan.

Fast i Sverige fick Ellen Key det kämpigt. Det kultur- och moralkonservativa etablissemanget såg henne som en farlig samhällsomstörtare. Välkänd är hennes fejd med Svenska Akademiens ständige sekreterare den allsvåldige Carl David af Wirsén. Han ville få



henne att tåga i församlingen och kallade henne patentfjolla, detta som ett svar på hennes raljerande med vad hon kallade patentpatriotismen, Norgevän som hon var. Hon väjde sig mot den förvrängning av hennes idéer som af Wirsén och filosofen Vitalis Norström utsatte henne för men tog ändå kritiken hårt och föredrog att under flera år leva utomlands. Hennes berömmelse och böcker gav henne dock mod och ekonomiska möjligheter att återvända hem och så småningom skapa sig diktarhuset Strand vid Alvastra.

Läst med dagens ögon ter sig Keys tankar naturligt nog inte vare sig särskilt oroande eller stötande. Men för hundra år sen var de sprängstoff. Ett centralt begrepp är individens frihet och rätt att utvecklas efter sina egna anlag och förutsättningar. Föräldrarna äger inte sina barn och barnen äger inte sina föräldrar. En skola som inte respekterar och utvecklar det enskilda barnets begavning, känsloliv och särart är förkastlig och hennes dom över samtidens skolväsen är förkrossande. Hon talar om själamorden i skolorna och hon anger fyra principer för undervisningen, som ter sig förbluffande aktuella. De är tidig specialisering, koncentration kring vissa ämnen, självarbete under hela skoltiden och "verklighets beröring" under alla stadier; det är verkligheten själv eleven ska möta, inte ett "referat" av den.

Det var inte någon ohämmad frihet för den enskilde hon pläderade för. Tvärtom avvisade hon den ensidiga individualismen och krävde av individen hänsyn till och solidaritet med andra. Det måste finnas balans mellan individens och kollektivets rätt. Bl a därför tog hon så småningom avstånd från samtidens borgerliga "kvinnosak", som hon menade var alltför självisk. I stället var det arbetarklassens kvinnor, de som levde i armod, slit och förtryck, som hon gav sitt stöd.

Självfallet gick Key till storms mot varje form av åga, "strykmetoden", i skolan och i hemmet. Uppenbarligen ser hon ett samband mellan valdet på mikroplanet och våldet i världen. "Krigslusten grundlagges mindre genom krigsleken än genom rottingen!", säger hon. Följdriktigt kritiserar hon också skarpt barnarbetet. Respekten för barnets väsen och vördnaden för dess höghet får aldrig åsidosättas. Föräldrar måste lära sig inse att "ordet barn endast är ett annat ord för begreppet majestät" och att "det är framtiden, som i barnets gestalt slumrar i deras famn, historien, som leker vid deras knä". Högreorik förvisso och det av en kvinna som själv aldrig

blev mor. Men också exempel på ett expressivt bildspråk, som knappast förfeljar att göra verkan och som möter på flera ställen i hennes skrifter.

Föräldraansvaret börjar emellertid redan före äktenskapet och här kan man nog se drag av ett rasförädlingsstänkande som längre fram under seklet skulle komma att ta sig skrämmande uttryck. Men för Key är det det ofödda barnets hälsa och rätt som gäller. För att undvika att ärftliga sjukdomar förs vidare borde det vara "minst lika viktigt att erhålla läkares intyg om lämplighet för äktenskapet som om lämpligheten för krigstjänsten". I ena fallet gäller det att ge i det andra att ta liv och fastän det senare hittills betraktats som viktigare än det förra tror hon ända att "samfundsmedvetandet" snart ska vakna.

Barnets århundrade liksom hennes övriga skrifter och för den delen hela hennes liv är ett stycke märklig social- och bildningshistoria. Men Barnets århundrade har inte bara historiskt läsvärde. Alltjämt äger den kraft att mana till reflektion och sprida ljus även åt vår egen plågade tids frågor på både det personliga och kollektiva planet. För det handlar om människor och därför är mycket sig så likt efter hundra år.

Man kan naturligtvis leka med frågan hur Ellen Key skulle reagera om hon för ett tag kunde blicka ned på sitt Sverige i dag från den himmel hon inte trodde på. Sannolikt skulle hon både fröjdas och förtvivla. Fröjdas t ex över kvinnornas ökade självförtroende och frammarsch inom det kulturella och politiska livet, den förbättrade familjelagstiftningen, välfärden och FN:s konvention om Barnets rättigheter. Förtvivla över den bestående klyftan mellan ideal och verklighet, över dubbelmoral och svek hemma och ute i världen, över barns utsatthet den internationella konventionen till trots och över våld, förtryck och krig. Säkert också över den pessimism och undergångsstämning som finns på många håll och som rymmar så illa med hennes i utvecklingsläran förankrade tro på att både mänsklighet och individ, trots det inneboende "vilddjursarvet", ändå skulle gå att tämja och förädla. Fast klok som hon var kanske hon skulle dra sig tillbaka igen tröstande sig med att allt har sin tid och att ett sekel i det kosmiska perspektivet är mindre än ett ögonblick.

*Bengt Thelin*

(Recensionen tidigare publicerad i Västerbottens-Kuriren den 27 mars 1997.)

Bo Andersson: *Hörselskadade i historia och nutid*, 176 s. Ill. Hörselskadades Riksförbund 1995.

Bo Anderssons arbete är en gåva till Hörselskadades Riksförbund som firade sitt 75-årsjubileum 1995. Författaren har tidigare utgivit romaner och reportage som skildrar de hörselskadades situation i samhället. Själv vuxendöv kan han utifrån egna erfarenheter spegla verkligheten. Inledningskapitlet "Snabbporträtt av en jubilar" är en snabbskiss av föreningens historia under de gångna 75 åren och formar sig till ett äreminne över initiativtagaren Gerda Meyerson, en människa med ovanlig styrka i sitt sociala engagemang.

Det har blivit en lättläst och grundlig genomgång av dövundervisningens historia, med början i de spanska försöken på 1500-talet, som så att säga motbevisade Aristoteles åsikt att de döva saknade själ eller som Lucretius uttryckte det i *De rerum natura*, som förf citerar efter en fri översättning till engelska:

*To instruct the deaf no art can reach  
No care improve them, no wisdom teach*

En av Daniel Defoes många romaner berättar om en dövstum mans äventyr och fäster samhällets blick på dövhetens problem. Så småningom är det inte bara aristokratins barn som får undervisning. Det börjar bli en marknad för undervisning av de döva. Framgångsrika professionella lärare slår vakt om sina metoder. Somliga ville främja talet, andra använda teckenspråk. Fransmän och engelsmän stod emot varandra under flera decennier.

Ännu i våra dagar menar många att ett liv som hörselskadad eller döv måste vara inte bara annorlunda utan också sämre än en hörandes.

Författaren resonerar om tidsandans roll och citerar Birgitta Söderfeldt: "Dövheten ger en kulturell, social och språklig tillhörighet och man känner stolthet över att vara döv. En stor del av jordens språk är inte talade språk utan teckenspråk – rika på nyanser och uttryck som talspråken. En värld utan döva skulle vara en kulturellt och språkligt fattigare värld" (s 64). Sedan övergår författaren till att berätta om pionjärerna i Sverige, om tidiga skolförsök om P A Borg och Manillaskolans inrättande. Läsaren får bekanta sig med andra skolor runt om i landet fram till riksgymnasierna i Örebro (för döva resp hörselskadade).

Striderna om metoderna för dövundervisning speglas även i skönlitteraturen och författaren drar fram en charmfull novell av Alfred de Musset: *Pierre et Camille* som nyöversatts till svenska.

Författaren berättar vidare om hur döva skildrats i litteraturen, från Chaucer till Conrad, Katherine Mansfield och Nadine Gordimer. De hörselskadade finns numer i litteraturen på i stort samma villkor som de hörande. Men man har också i litteraturen sett dövhet som symbol för ondska och som som straff.

Författaren kommer tillbaka till en grundtanke i sin bok: Hur skulle det vara för dövande och hörande att leva i ett samhälle, där oförmågan att höra var så vanlig att ingen brydde sig särskilt mycket om dövheten – där dövheten inte sågs om ett handikapp? Han refererar en beskrivning av Martha's Vineyard, en ö utanför USA:s ostkust, dit en grupp människor bröt upp från Kent i södra England i slutet av 1600-talet. Ingen var döv, men anlag fanns och man gifte sig med varandra och alltfler döva barn föddes. (Då visste man ju inget om Mendels lagar.) Det var något som hände och man accepterade det. De allra flesta kunde också teckenspråk till husbehov. Man visste inte längre vilka av äldre släktingar som varit döva i sin livstid. Så småningom bröts öns isolering och de döva minskade snabbt i antal, när andra bosatte sig där. Sedan rädde här också samma fördomar och nedlåtenhet som på andra håll. Gjorde Martha's Vineyard, undrar författaren, en vinst när ön förlorade sin döva befolkning?

Ett fint kapitel handlar om den akustiska omgivningens betydelse för vår verklighetsuppfattning. "Den döve hör inte heller tystnaden." Döva och hörselskadade bland konstnärerna får också ett kapitel med namn som Josua Reynolds, Goya, Beethoven förstås, Aguéli och Ann-Margret Dahlquist-Ljungberg. Han slutar sin exposé med Evelyn Glennie, som fattar musiken genom vibrationerna och blivit en känd musiker som också gästade vårt land.

Agneta Pleijel berättar i "Vindspejare" om sin dövstumme morfars far, marinmålaren Albert Soult Berg med fantasins empati: "Vad vet jag mer? De kunde inte tala med varandra på vanligt vis, Anna och Soult. De kunde tala med kroppens rörelser. De dansade gärna, och Anna visade Soult på musikens rytm genom lätta slag med sinhand mot hans axel. De kunde också tala med fingrarnas fladder på dövstumsspråket, som liknar fjärilars flykt. Eller med ögonens språk, med samlagets och hudens." (s 146, BA)

Överhuvud vill författaren få icke döva i vårt samhälle att förstå de hörselskadades önskan att på sina egna villkor vara medlemmar i samhället. Jag tror att boken är betydelsefull för de hörselskadades självkänsla och författaren hävdar att de hörandes inställning måste vara saklig och förståelsefull men inte medömkannde.

Hörselskadades Riksförbund fick en jubileumsskrift av betydande allmänt intresse.

En utomordentligt användbar litteraturlista och ett omfångsrikt personregister förhöjer bokens värde.

*Kaj Wengström*

Åke Isling: *DAKS 10 år, speglade i minnen och dokument*. 176 sidor. DAKS' medlemmar får boken gratis. Boken kostar 200 kr och kan beställas från DAKS c/o Freinetskolan Kastanjen, Slagsta Gårdsv. 2, 145 74 Norsborg. tel 08/ 531 796 98

"DAKS 10 år, speglade i minnen och dokument En jubileumsskrift över Föreningen för en demokratiserande och aktiverande skola." Det låter inte alltför upphetsande men det är en välskriven öppen och analyserande bok. Trots att Åke Isling inte bara var en av initiativtagarna till att bilda DAKS utan dessutom dess ordförande under flera år, har han i huvudsak vetenskapsmannens distans till vad han och andra åstadkommit i föreningen.

Med sitt gedigna kunnande sätter han också in det som hände i DAKS i det allmänna utbildningshistoriska skeendet. Boken blir en exposé över 10 års skolutveckling men ger också en inblick i hur ett nätverk eller en lobbygrupp kan bildas och arbeta. Den är också ett bra exempel på hur man, visserligen enklare, borde dokumentera sin verksamhet på varje förskola och skola, reflektera över vad man åstadkommit och fundera över hur man ska fortsätta.

DAKS bildades 1986 som en proteströrelse mot den dåvarande socialdemokratiska utbildningspolitiken. Den s k Kunskapsrörelsen hade med sin ultrakonservativa utbildningssyn tillåtits dominera skoldebatten under flera år. Än värre var att Bengt Göransson som blivit skolminister 1982 företrädde åsikter som låg mycket nära Kunskapsrörelsen, troligen av övertygelse men han hade också, enligt Isling, Palmes uppdrag att tvätta bort flumstämpeln på socialdemokratisk utbildningspolitik. Det är förstående att medvetna radikala socialdemokratiska skolforskare och politiker kände olust.

För att rätta till förhållandena utarbetade Börje Forsberg, Göte Rudwall, Nils Westberg och Åke Isling fem teser som lades fram på en skolkonferens som den socialdemokratiska partistyrelsen inbjöd till i oktober 1982. Men resultatet var klen och 1985 insåg man att möjligheten att få gehör för en radikalare utbildningssyn hos SAP:s ledning och regeringen var obefintliga. Då beslöt man sig för att bilda DAKS.

Föreningen bildades som en reaktion mot den ensidiga kunskapsinriktning som det socialdemokratiska partiet och regeringen ansågs ha bestämt sig för. Vid det konstituerande mötet i april 1986 debatterades mest den partipolitiska tillhörigheten. Styrgruppens förslag var att föreningen skulle vara partipolitiskt obunden dock med klar vänsterprofil i skolfrågor. Flertalet deltagare var socialdemokratiska partimedlemmar och flera talare hävdade att föreningen borde anslutas till SAP. Men styrgruppen hade redan undersökt den möjligheten. Partiledningen såg med ovilja på en föreningsbildning av detta slag. Man hade tillräckligt med problem med den SAFE-grupp som opponerade i kärnkraftfrågan. Även om DAKS formellt varit partipolitiskt obunden har den ändå i huvudsak haft socialdemokratiska medlemmar. Det innebär inte att DAKS' program eller de åsikter man framfört har någon speciell socialdemokratisk prägel. Det är snarare åsikter som i huvudsak omfattas av många som engagerat sig i skolutveckling och förnyelsearbete oavsett partifärg.

Det är intressant att följa DAKS' agerande i t ex i betygsfrågan. Varför har man inte lyckats övertyga om att man ska ta bort betygen i grundskolan? Det finns uppenbart en allmän skolkonservatism i de flesta politiska partier. Det räcker inte med en skolminister från DAKS.

Under de första året samlade man 240 medlemmar. Som mest hade föreningen något över 500. Isling redovisar en betydande aktivitet hos styrelse och ledningsgruppen. Det är mera tveksamt hur stort engagemanget varit hos övriga medlemmar. Ett stort antal utslöts p g a bristande betalning.

En lång rad kända personer passerar revy i DAKS' styrelse. Med tanke på föreningens allmänt kritiska inställning till s k friskolor är det något motsägelsefullt att två av de ledande personerna kommer från sådana, Inger Nordheden Freinetskolan i Botkyrka och Ingrid Mattson rektor för Konsump Stockholms gymnasium. Isling konstaterar lakoniskt att styrgruppen efter studiebesök på de båda skolor-

na lät sig övertygas om att det funnits goda skäl att starta just dessa skolor!

Hur har DAKS lyckats? I ett avseende har man lyckats till gränsen för självutplåning. Den tilltänkta ordföranden Ylva Johansson blev skolminister, Olle Holmberg politisk sakkunnig och ordförande i Skolkommittén, Christer Wallentin sekreterare i samma kommitté. Oppositionsgruppen hade plötsligt blivit en del av etablissemanget.

Enligt Åke Isling har DAKS "rent allmänt betytt mest genom att föreningen i ett reaktionärt och ensidigt marknadsinriktat samhällsklimat med sin klara vänsterprofil i skolfrågor medverkat till att balansen i den dialektiska processen någorlunda har kunnat upprätthållas". Däremot har den direkta påverkan i politiska sakfrågor i regel varit ringa.

Han ställer också frågan: Har en central grupp något berättigande i ett decentraliserat skolsystem? Isling konstaterar att det inte längre är så intressant att lyssna till de centralt verksamma inom skolområdet. Trots detta och det faktum att föreningen nu har öppna dörrar till utbildningsdepartementet anser han att DAKS behövs också i fortsättningen.

Gert A Berntsson

Alf Uddholm: *Tokrektorn. Till minnet av Höglärde herr Johan Unonius i Gefle stad.* 203 sidor. Bidrag till Gästriklands kulturhistoria Nr 4

För ett par år sedan utgav Alf Uddholm ett arbete om Gävles Vasaskola och dess elever under fem sekler (1557–1990) i vår årsbokserie (ÅSU 184). Det omfattande arbete som förf hade lagt ner för att uppspara fakta kring det myller av elever, lärare och rektorer som passerar förbi förtjänar stor beundran.

På sid 66 nämner Uddholm en rektor Unonius på drygt ett dussin rader. Detta livsöde verkar ha gjort ett starkt intryck. Uddholm har byggt ut dessa få rader till vad som kan kallas en "verklighetsbaserad roman" kring Unonius' händelserika liv (1661–1725). Det börjar med skolgossen Johan Unessons egen skolgång och hans problem med äldre skolelever som efter tidens sedvänja ibland hanterade sina yngre kamrater tämligen hårdhänt. Johan fick givetvis sitt efternamn latiniserat till Unonius. Uddholm låter en brokig skara

elever och framför allt lärare passera revy. Nästan alla lärarna uppfyller med god marginal de gängse kriterierna för att vara s k "original". Skoldjäknarna och deras lärare träder fram mycket konkret och läsaren får följa dem både under skolarbete och fritid. Det är en spännande blandning av sanna och påhittade personer som uppträder i verkliga och fiktiva sammanhang.

Unonius uppmärksammades som framstående elev vid avgången från gymnasiet och rekommenderades studier vid akademien. Efter studier både i Uppsala och Lund, som kröntes med magisterpromotion 1692 i Lund – där det ansågs vara litet lättare att erövra magistervärdigheten – blev han 1695 rektor i Gävle. En tid som informator på Gotland medhans också vid sidan av uppsala- och lundatiden.

Under trettio år hade Unonius som rektor att lösa många praktiska problem. Motståndet mot skatteuppbörden för skolan var stort bland bönderna i socknarna kring Gävle. Landet var fattigt och befann sig i krig med pest och missväxt som extra pålagor. Rektorsbefattningen förde med sig många motgångar och mycken stress, vilket ledde till att Unonius under en tid drabbades av psykiska störningar – därav tillmälet "tokrektorn".

Framställningen ger ett mycket autentiskt intryck och läsaren känner sig nästan vara med i händelserna. Uddholms berättartalang för närmast tankarna till Lars Widdings bästa historiska romaner med den viktiga skillnaden att Uddholm bygger på en betydligt stabilare faktagrund men är därför inte på något sätt en torr och tråkig utan en utomordentligt medryckande skildrare. Det bör också noteras att Uddholm rör sig suveränt i de lärdes dåtida vardagsspråk latinet.

Frågan kanske bör ställas om innehållet i en bok som "Tokrektorn" skall räknas som undervisningshistoria. Boken kan uppfattas som ett sätt att ge en konkret närbild från en stormig period av arbetet med bildning och kultur i "Norrlands huvudstad". Skildringen av Unonius' många vardagsbekymmer illustrerar detta övertygande. Uddholms arbete är en mycket levande undervisningshistoria.

Vi får hoppas att Alf Uddholm planerar porträttera fler färgstarka gävlepedagoger.

Stig G Nordström



Viola Rohdin och Gunvor Larsson-Utas: *Alla tiders folkskollärarinnor – pionjärer och förbund*. Lärarförbundets förlag, 250 sidor

Alla tiders folkskollärarinnor – pionjärer och förbund heter en ny bok i vackert rött band från Lärarförbundets förlag. Författare är Viola Rohdin och Gunvor Larsson-Utas. Den kom under recensentens ögon blott någon timme innan det var manusstopp för Utbildningshistoria 1998. Tid fanns endast för en s k blädderläsning – och blott en hastig sådan. Det var synd, ty boken förtjänar tveklöst ett noggrant studium – och en ordentlig presentation. Nu får det i detta sammanhang räcka med ett omnämnande och några rekommenderande rader.

Vad boken handlar om är folkskollärarinnornas kamp ”för erkännande, rättvisa och jämlikhet” som de båda författarna skriver i sitt förord. I ett sekel fanns det folkskollärarinnor, alltifrån 1860. Men 1963 blev de folkskollärare och sen grundskollärare.

Blygsamt säger författarna, som med en del avbrott haft det här projektet på gång sen de kvinnliga och manliga lärarförbunden slogs samman för 35 år sedan, att boken inte är något vetenskapligt arbete utan baseras på den uppfattning de kommit fram till med ledning av ”protokoll, tidningar och annan litteratur” samt också på vad de själva under en lång lärargärning upplevt. Detta är ingen dålig grund att bygga en framställning på, vare sig man sen kallar det vetenskap eller något annat. Och nog har det varit ett tråget insamlingsarbete av historiskt källmaterial av olika slag som de båda författarna utfört, ett arbete de delat med två kollegor som inte längre är i livet, Dagmar Ranmark och Astrid Sjögren.

Inte minst fäster man sig vid den klara kronologiska dispositionen och de informativa kapitelrubrikerna, som gör orienteringen enkel. Likaså vid de många utmärkta fotona från äldsta tider och framåt. Boken är i första hand en skildring av den fackliga kampen men därmed också ett viktigt stycke professions- och utbildningshistoria.

*Bengt Thelin*

## IV. Meddelanden från föreningen

### Föreningen för svensk undervisningshistoria

Adress: Box 2056, 750 02 Uppsala

Medlemskap erhålles genom att årsavgiften 150:- inbetalas på föreningens postgiro 58001-9.

#### *Styrelse:*

Ordförande: Solveig Paulsson, Skattegårds sv. 334, 162 45 Vällingby

Vice ordförande: Bengt Thelin, Sommarvägen 24, 183 62 Täby

Sekreterare: Elisabet Hammar, Marknadsvägen 123, 183 34 Täby

Årsboksredaktör och kassaförvaltare:

Stig G Nordström, Box 2056, 750 02 Uppsala

Övriga ledamöter:

Carin Bergström, Lagman Linds väg 4, 182 75 Stocksund

Sven-Åke Johansson, Ö Henriksbergsvägen 62, 131 31 Nacka

#### *Föreningens hedersordförande:*

Gunnar Richardson, Alandersgatan 11, 532 30 Skara

#### *Suppleanter:*

Egil Johansson, Paradisgränd 2, 903 63 Umeå

Sven-Åke Selander, V Häggviksvägen 17, 236 32 Höllviken

Kerstin Skog-Östlin, Vassvägen 21, 168 57 Bromma

#### *Revisorer:*

Agneta Linné och Lennart Tegborg. Suppleant: Gösta Berglund

#### *Valnämnd:*

Gert Berntsson (sammankallande), Gunvor Larsson-Utas och Nils Slunga. Suppleant: Lisbeth Rudemo

### Årsmötet 1998

Föreningen höll sitt årsmöte torsdagen den 14 maj i Lärarnas hus, Stora Essingen, Stockholm.

Årsmötesförhandlingarna omfattade de stadgeenliga, årliga punkterna. Styrelsen beviljades ansvarsfrihet. Styrelsens ordförande, Gunnar Richardson, ledamoten Helena Friman och suppleanten Olle Österling hade avböjt omval. Till ny ordförande valdes Solveig

Paulsson. Övriga styrelseledamöter utsågs genom dels omval av Bengt Thelin (vice ordförande), Elisabet Hammar (sekreterare) och Stig G Nordström (årsboksredaktör och kassaförvaltare), dels nyval av Sven-Åke Johansson och Carin Bergström. Den sistnämnda representerar museerna som föreningen vill intressera för sin verksamhet.

Revisorerna Agneta Linné och Lennart Tegborg omvaldes liksom suppleanten Gösta Berglund.

Till valnämnd valdes Gert Berntsson (sammankallande), Gunvor Larsson-Utas och Nils Slunga (suppleant: Lisbeth Rudemo)

Årsmötet utsåg Gunnar Richardson enhälligt till föreningens hedersordförande som ett tack för engagerade och framstående insatser för föreningen under många år.

Årsavgiften för 1998 beslutades vara 150 kronor (oförändrad).

Efter årsmötet följde en subskriberad middag. Vid måltiden överlämnades en minnesgåva från föreningen till Gunnar Richardson, som avtackades av föreningens vice ordförande Bengt Thelin.

## Utgivningen

Enligt styrelsens beslut omfattar 1998 års utgivning två volymer:

- 187: Sixten Marklund: *Skolväsendets centrala ledning. Från Gustav Vasa till Skolverket*
- 188: *Utbildningshistoria 1998*

Som första volym 1999 utges april/maj Gunnar Richardsons arbete: *Torsten Rudenschöld. Samhällskritiker och skolreformator*