

Lokalt handlingsutrymme och den svenska grundskolans tillkomst

ESBJÖRN LARSSON*

Uppsala universitet

Åsa Melin, *Olika vägar till enhetlig skola? En studie av grundskolans etablering på kommunal nivå, 1950–1968*, Karlstad University Studies 2022:23 (Karlstad: Karlstads universitet 2022). 281 s.

Inledning

Införandet av en nioårig grundskola utgör en av de mest genomgripande förändringarna någonsin av svensk skola. Fram till mitten av 1900-talet hade det svenska skolväsendet bestått av en lång rad av olika skolformer, vilket gjorde att det fanns stora skillnader i hur skolgången för olika barn och ungdomar gestaltade sig. Det stora flertalet barn gick fortfarande endast i folkskolan medan det framför allt var barnen till mer välbeställda föräldrar som gick vidare till realskola och i vissa fall även gymnasium eller andra motsvarande skolformer. De konkreta förändringarna av detta system påbörjades 1950 genom beslutet att inleda en försöksverksamhet med en gemensam nioårig skola för alla barn, vilken sedan låg till grund för införandet av en allmän grundskola genom riksdagens beslut 1962. Som ett resultat av 1950- och 1960-talens reformer på skolområdet fick Sverige inte bara en nioårig skolplikt utan grundskolans tillkomst kan också ses som avgörande för tillkomsten av gymnasieskolan 1970.

Utgångspunkter, frågeställningar och material

I sin undersökning av grundskolans etablering tar Åsa Melin sitt avstamp i forskning om skolväsendets utveckling med särskilt fokus på förändringarna i samband med det svenska välfärdssamhällets utbyggnad varvid hon konstaterar att det lokala perspektivet är något som ägnats mindre uppmärksamhet i tidigare forskning. Vidare diskuterar Melin också politisk styrning och då särskilt det fenomen som benämns lokalt handlingsutrymme, vilket

* Professor i utbildningshistoria; fakultetsopponent.

i det aktuella fallet handlar om kommuners möjlighet att agera med viss frihet i relation till statliga beslut. Utifrån denna forskning tar Melin sig an uppgiften att "undersöka och analysera etableringen av grundskolan på lokal nivå och därigenom synliggöra lokala intressen och lokala förhållandens betydelse för etableringen". Detta görs genom en undersökning av den skolpolitiska processen i Storfors och Arvika med utgångspunkt i följande frågor:

- 1) Vilka lokala förhållanden inverkade på etableringen av grundskolan i de båda kommunerna, och på vilka sätt?
- 2) Hur förhöll sig de som hade i uppdrag att realisera skolpolitiska beslut, och andra lokala aktörer, till förändringarna gällande skolans utveckling, som statens politiska målsättningar innebar?

Teoretiskt hämtar avhandlingen inspiration i Bo Lindensjö och Ulf P. Lundgrens läroplansteoretiska synsätt och tanken att man i analyser rörande policyprocesser inom skolväsendet kan skilja mellan vad de kallar en formuleringsarena, där besluten fattas, och en realiseringsarena, där besluten genomförs. Eventuella skillnaderna mellan det som formuleras och vad som sedan realiseras beskrivs sedan som en konsekvens av vad som kallas reproduktionsparadoxen. Detta sätt att betrakta politiska processer kombineras här med statsvetenskapliga perspektiv som i stället betonar det lokala handlingsutrymmet för att belysa det glapp mellan formulerings- och realiseringsarena som Lindensjö och Lundgren uppmärksammat.

Metodiskt beskrivs avhandlingens undersökning som en fallstudie där målet är att jämföra två mindre kommuner som skiljer sig på olika sätt. Den främsta skillnaden synes ha varit att Arvika till skillnad från Storfors hade ett läroverk vid sidan om sitt folkskoleväsende. En annan viktig skillnad var att Storfors också hade en enskild dominerande näringslivsaktör på orten i Uddeholm AB, vilken aktivt bidrog till skolväsendets reformering. Valet av de olika orterna utgår från önskan att undersöka skillnaden mellan industribetonad landsbygd och en stad med mer utvecklade bildningstraditioner. Att valet föll på just Storfors och Arvika har dels sin förklaring i att de uppfyller dessa kriterier, dels att det finns gott om handlingar bevarade från dessa orters skolverksamhet.

Källmässigt bygger avhandlingen främst på material från folkskolestyrelsens och senare skolstyrelsens protokoll på de bägge orterna, men detta material har även kompletterats med material från omgivande orters arkiv i de fall kommunerna samarbetade kring skolan. Därutöver används även material från högre allmänna läroverket i Arvika, arkivet efter länets folkskoleinspektörer samt Skolkommissionens arkiv.

Undersökning

Efter de två inledande kapitlen där studiens utgångspunkter och genomförande presenteras följer sedan tre kapitel som tar sig an frågan om grundskolans införande. Det första av dessa kapitel behandlar statens intentioner med att först inleda ett försök med en enhetsskola och sedan beslutet att ersätta tidigare skolformer med grundskolan. Även om kapitlet framför allt beskrivs som en bakgrund till de efterföljande fallstudierna bygger det också till viss del på egna undersökningar, bland vilka exempelvis kan nämnas undersökningar av de olika politiska partiernas inställning till skolreformerna och deras överväganden gällande genomförandet av försöksverksamheten. Dessa visar att även om man var enig om att skolväsendet behövde reformeras, hade man olika syn på hur detta borde ske.

I de två efterföljande kapitlen presenteras sedan de två fallstudierna var för sig, varvid först utvecklingen i Storfors kommun och därefter utvecklingen i Arvika stad beskrivs. I det följande kommer resultaten från dessa bägge fallstudier att presenteras parallellt för att tydliggöra de skillnader som undersökningen blottlägger.

Båda fallstudierna inleds med en beskrivning av de aktuella orterna, dess historia och skolväsende före 1950. Av dessa framgår att de största skillnaderna mellan orterna utgjordes av att Storfors var en ort som präglades av dess bruksnäring, med Uddeholm AB som det dominerande företaget, medan Arvika till skillnad från Storfors också hade en realskola och ett gymnasium inom ramen för sitt läroverk. Även gällande folkskolan fanns det skillnader i att Storfors också behövde mer av samarbete med andra kommuner. Bortsett från dessa skillnader fanns det även likheter, såsom att socialdemokraterna hade en stark ställning på bägge orterna.

Ser man till hur de olika orterna reagerade på 1950 års beslut att inleda ett enhetsskoleförsök går det redan från start att märka helt olika inställning till detta statliga initiativ. I Storfors såg man försöket som början på införandet av en nioårig enhetsskola, vilket var något man behövde ta hänsyn till i den kommande planeringen. Däremot fanns det inledningsvis inget större intresse för att delta i själva försöksverksamheten. Detta kan jämföras med Arvika där man redan före riksdagens formella beslut tillsatte en utredning för undersöka om man skulle gå in i försöksverksamheten. Trots detta kom Arvika aldrig att bli en del av enhetsskoleförsöket. Förklaringen till detta var att det fanns ett starkt motstånd mot enhetsskolan vid stadens läroverk,

vilket även var en av anledningarna till att man fick avslag på en första ansökan om att få delta i försöksverksamheten.

Storfors blev under andra hälften av 1950-talet en del av enhetsskoleförsöket efter diskussioner med två omgivande kommuner (Kroppa och Ullvättern), vilka mynnade ut i att man tillsatte en gemensam utredningskommitté för att utreda ett eventuellt deltagande i försöksverksamheten. Detta kan jämföras med strategin i Arvika där man lanserade förslaget om en egen skolvariant som istället för ett högstadium inom ramen för en enhetsskola skulle bestå av en praktisk reallinje inom folkskolan, vilken skulle inrättas parallellt med den befintliga realskolans mer teoretiska skolgång.

Även om det fanns ett visst gnissel inom den utredningskommitté som Storfors, Kroppa och Ullvättern tillsatt kunde enhetsskoleförsök inom dessa kommuner påbörjas läsåret 57/58 med bland annat ekonomiskt stöd från Uddeholm AB. Verksamheten började dock i förhållandevis blygsam skala genom inrättandet av klass 1–4 enligt försöksverksamhetens riktlinjer och enligt plan skulle sedan en ny klass läggas till varje år så att man läsåret 62/63 hade en nioårig skola. Intressant att märka i det sammanhanget är även att enhetsskoleförsöket också verkar ha inneburit en möjlighet för Storfors att genomföra vissa andra förändringar som man ännu inte hade mäktat med. Bland dessa kan exempelvis införandet av fri skollunch nämnas, vilket var något som borde ha införts redan på 1930-talet.

Denna utveckling i Storfors och närliggande kommuner kan jämföras Arvika där de lokala skolpolitiska diskussionerna istället kom att handlade om realskolans roll. Som avhandlingen visar fanns det bland läroverkets försvarare i Arvika många som trodde att försöksverksamheten skulle misslyckas och att man skulle få behålla sin realskola. Det faktum att riksdagen hösten 1956 beslutade om enhetsskolans allmänna införande kan därmed ses som ett bakslag för realskoleanhängarna i Arvika. Intressant nog fortsatte dessa emellertid att motarbeta eller förhåla reformeringen av skolväsendet i staden och det var inte förrän riksdagens slutgiltiga beslut om grundskolans införande år 1962 som man i Arvika bestämde sig för att avveckla realskolan.

Även om det också i Storfors fanns problem vid enhetsskolans införande innebar skillnaden i inställning till reformen att grundskolan infördes två år tidigare i Storfors (63/64) jämfört med Arvika (65/66), och först våren 1966 hölls den sista realskoleexamen i Arvika.

Avhandlingens resultat

Utifrån avhandlingens undersökning av grundskolans införande i Storfors och Arvika, vilken är betydligt mer detaljrik än vad denna korta sammanfattning kan ge rättvisa, drar Melin tre huvudsakliga slutsatser.

För det första menar Melin att etableringen av grundskolan inte enbart var en vertikal process där kommuner hade att förhålla sig till statliga beslut, utan att den lokala nivån i hög grad påverkades av sin omgivning. Exempelvis var man tvungen att ta hänsyn till andra kommuner, men man kunde även, som i Storfors fall, påverkas av ett dominerande företag på orten. Detta gör att man enligt Melin behöver nyansera bilden av offentliga verksamhet under perioden 1945–1970 som präglad av central planering och kontroll i och med att det trots allt fanns ett tydligt lokalt handlingsutrymme i samband med en så pass omfattande reform som grundskolans införande.

För det andra framhåller Melin betydelsen av de lokala utbildningstraditionerna för att förstå skillnader i grundskolans införande. I de aktuella fallen var det särskilt skillnader i skolväsendets utformande som var avgörande, då det faktum att Arvika hade en realskola faktiskt försvårade grundskolans införande. Vidare visar Melins undersökning att det fanns ett starkt intresse för frågor rörande differentierade klasser i Arvika, vilket inte på samma sätt framträder i de diskussioner som fördes i Storfors.

För det tredje lyfter Melin även fram tjänstemännens betydelse för den process som grundskolans införande innebar, varvid tanken om att kommunpolitiken bara var att betrakta som en förlängning av den statliga politiken ifrågasätts. Som denna avhandling visat var det snarare så att man på det lokala planet satte den egna kommunens intresse främst när man förhöll sig till olika statliga direktiv. Vidare visar de två fall som avhandlingen bygger på att det fanns en tydlig överlappning mellan lokalpolitiker och lokala tjänstemän. Detta blir särskilt tydligt i Arvikas fall, där folkskolans överlärare också innehade posten som ordförande i fullmäktige, samtidigt som processen också påverkades av att läroverkets rektor deltog i beredningen av olika ärenden.

Kritiska reflektioner och omdöme

Min främst kritiska kommentar rörande denna i övrigt gedigna undersökning av den svenska grundskolans införande handlar om hur de olika delundersökningarna redovisas. Att presentera stora delar av de empiriska studierna i två långa kapitel (72 respektive 68 sidor), ett för varje fall, gör den jämförelse som avhandlingen syftar till onödigt komplicerad. För även om den som är intresserad av att följa utvecklingen i de enskilda fallen gynnas av den nuvarande kapitelindelningen förvårar den valda dispositionen att följa den komparation som ligger till grund för ett av avhandlingens viktigaste resultat – att den lokala skoltraditionen kunde vara direkt avgörande för grundskolans införande. Med en kapitelinledning som följer indelningen i den ovanstående sammanfattningen av undersökningen hade avhandlingen och dess resultat i mina ögon blivit tydligare för läsaren.

Vidare ställer jag mig även något frågande till hur Melin väljer att relatera sina resultat till avhandlingens teoretiska utgångspunkter. Trots att avhandlingen så tydligt visar på den lokala nivåns handlingsutrymme väljer hon att sätta in resultaten i en modell som utgår från att skolpolitiken i första hand formuleras på en nationell arena för att sedan realiseras på en lokal arena. Enligt min mening visar avhandlingens resultat snarast på denna teoretiska modellens begränsade förklaringsvärde, även om avhandlingen inte presenterar någon alternativ teoretisk modell för att förstå hur skolans utveckling gick till.

Oaktat denna kritik vill jag emellertid framhålla att Åsa Melins avhandling *Olika vägar till enhetlig skola? En studie av grundskolans etablering på kommunal nivå, 1950–1968* är en studie som ger oss mycket ny kunskap om en av de mest dramatiska perioderna inom den svenska skolans historia. Genom att grundligt undersöka hur grundskolans införande gick till i praktiken med hjälp av två enskilda fall har studien inte bara givit oss ny kunskap om denna process, utan även visat på betydelsen av att sätta in nationella förändringar i ett lokalt perspektiv. Den grundliga undersökningen av de aktuella fallen ger också upphov till nya frågor. Bland dessa kan särskilt nämnas frågan om skolans roll för att förstå bakgrunden till periodens kommunreformer, då avhandlingens undersökningar så tydligt visar att mindre kommuner hade svårt att på egen hand mäktat med de åtaganden som grundskolans införande krävde.

Som jag ser det är avhandlingens viktigaste bidrag att den visat på betydelsen av den lokala skoltraditionen för att förstå möjligheten för att genom nationella beslut påverka skolans praktik. Vidare bidrar studien, enligt min mening, också till att ifrågasätta bilden av skolreformer som något som huvudsakligen formuleras på en statlig nivå för att sedan realiseras på lokal nivå. Som denna avhandling visat spelade kommunerna en mycket mer aktiv roll, där de utifrån sina egna intressen på olika sätt förhöll sig till statliga direktiv.