

Skolinspektionens begynnelse

Den 18 juni 1842 utfärdades "*Kongl Maj:ts Nådiga Stadga angående Folkundervisningen i Riket*" och därmed var den långa striden om en obligatorisk skola avgjord och Sverige hade fått sin folkskola (Persson, 1993). Utvecklingen under den närmaste perioden efter 1842 gick emellertid långsamt. Svårigheterna att bygga upp ett skolväsende i det glesbefolkade landet tog tid och på många håll fanns det motstånd mot en allmän folkbildande institution. I folkskolestadgan från 1842 fanns inskrivet att det var prästerskapet och domkapitlet som utgjorde ledningen för den nya skolan vilket också innebar uppsikt och tillsyn över skolan. Kyrkoherden var från början självskriven som ordförande i skolrådet och hade åtminstone fram till 1862 års kommunalförordningar en stor makt vid tillsättningen av lärare. Bestämmelsen att kyrkoherden skulle vara självklar som ordförande i skolrådet levde kvar till 1930. Först 1958 klipptes definitivt bandet mellan skolan och kyrkan av, då stiftens förlorade visitationsrätt i skolorna.

Utvecklingen av det nya skolväsendet drog gick långsamt framåt. Tillsynen och ledningen av skolan fungerade inte på ett tillfredsställande sätt. Redan efter tio år - 1853 - fördes tanken på en folkskolinspektion fram i riksdagen. 1860 hade de statliga styresmännen tröttnat på att socknar, kommuner, köpingar och städer inte raskt och bra nog levde upp till 1842 års folkskolestadga. Riksdagen inrättade folkskoleinspektionen. I den Kungliga propositionen N:o 34, till riksdagen 1859/60 framhölls

" behöfligheten deraf, att sakkunnighe personer förordnas för att i egenskap af skolinspektörer, hvar och en inom ett bestämdt distrikt, besöka derstädes befintliga folkskolor samt öfver deras tillstånd och behof afgifva berättelse, såväl vid varje års slut till vederbörande domkapitel beträffande de skolor, hvilka under årets lopp blifvit besökta, som ock i ett sammanhang efter två års förlopp till Ecklesiastikdepartementet" (sid 11).

Prästerskapet kände prestigeförlust och var givetvis motståndare till propositionen. Förslaget betraktades som ett uttryck för att man funnit den nuvarande ledningen för skolan otillfredsställande. 20 skolinspektörer förordnades för perioden 1861 till 1863. De första skolinspektörerna utgjordes av åtta präster, sex läroverkslärare, en rektor, två seminarieföreståndare, en militär tillika gymnastiklärare, en folkskollärare och en konsistorienotarie. Endast en i gruppen hade inspektionen som heltidssyssla. Inom var och en sitt geografiska område for inspektörerna runt för att ställa krav på sockengubbarna, så att de lossade på pengapungen och satsade på barnens skolor. Inspektionen genomfördes under en tvåårsperiod och följde stiftindelningen i landet. De större stiftens var indelade i ett antal

inspektionsdistrikt bestående av ett antal kontrakt, där en eller två inspektörer svarade för besöken i skolorna. I inspektörernas ansvar ingick att skriva en inspektionsberättelse till departementet. Berättelserna trycktes sedan av departementet och gavs ut som en skrift under namnet "*Berättelser om folkskolorna i riket*".

En av inspektörerna var P.G Andersson med Karlstad stift som inspektionsområde. Ett av hans stora praktiska problem, som han delade med de andra inspektörerna, var de flyttande skolorna. I Karlstads stift fanns vid inspektionen 1861-1863 202 skolor och av dessa var endast 22 fasta skolor. Alla de andra 182 skolorna var flyttande mellan olika antal stationer med varierande längd på lästiden. I sin rapport redovisar inspektör Andersson 380 inspektionsdagar under 2 år och resvägen uppgick till omkring 680 mil. Med dåtidens kommunikationer kan man lätt tänka sig de många strapatser som kunde uppstå när inspektörerna gav sig ut i obygderna. Inspektörerna förde en energisk kamp mot de flyttande skolorna, vilka försvann först under 1940-talet.

Antalet inspektörer ökade med åren då kravet på en effektivare inspektion blev större. 1877 förordnades 41 inspektörer för en fyraårsperiod. Det fanns en strävan att göra tjänsterna till heltidstjänster för att höja inspektörernas status och trovärdighet. Inspektörerna borde "odelat ägna sig åt detta maktåliggande kall." Man pekade på sambandet mellan anseende och lön. "Inspektörerna måste ha ett sådant anseende inom samhället att hans anmärkningar och föreskrifter icke av vissa högvördigheter, som anses stå långt över honom, bemötas med grin och förakt."

Inblickar i några äldre tiders inspektionsrapporter.

De rapporter som inspektörerna avgav till ecklesiastikdepartementet är många gånger frodiga texter närmast av socialantropologiskt slag. För att ge nutida läsare en inblick i hur man i dåtidens skolväsende följde den lokala utvecklingen, har vi valt att gå in i några av de tryckta rapporter som finns om läget i 1800-talets folkskolor. Rubrikerna i berättelserna visar att det fanns gemensamt formulerade granskningsområden som man ville att inspektörerna skulle belysa och granska. Det handlade om att beskriva hur många skolor som fanns och vilken kvalitet som lokalerna hade, om skolreglementet följdes, antal elever, vilka sätt att undervisa, förhållanden och arbete som förekom, vilken tid som användes, förekomst av och kvalitet på läromedel, kvaliteten på lärarna, inställningen från föräldrar och andra till folkskolan samt hur socknen höll uppsikt över det som skedde i skolan.

För att samla information genomfördes klassrumsbesök i skolorna där observationer av lärare och elever läggs fram. Det förekom att inspektörerna gav prov till eleverna för att bedöma deras kunskaper i olika ämnen. Intervjuer gjordes med ansvariga medlemmar i skolrådet, ordförande kyrkoherden och samtal fördes med föräldrar och andra som kände till förhållanden i det distriktet de verkade. Ordförande i skolrådet hade till uppgift att förse inspektörerna med olika statistiska uppgifter, som antalet

elever, antalet skolor, uppgifter om lärare och om tillsättningar, löner osv. En inspektör konstaterar att hans siffror på antal barn som han fått vid besöken i skolorna inte stämmer överens med de han fått av skolrådet och bestämmer sig för att hans egna siffror nog är att betrakta som tillförlitligare än skolrådets. Folkskoleinspektören Witt från Helsingborg varnar för att det kan vara felaktigheter i de statistiska uppgifterna. Han har funnit att samma frågor uppfattas och besvaras ofta utifrån olika utgångspunkter och att svaren tyder på att man uppfattat frågan olika. Och detta gäller även om svaret ska ges i siffror. Uppgifterna har rättats till men även om det finns felaktigheter så menar han att det ger en ungefärlig bild av skolans tillstånd när det gäller uppgifter om antal elever och andra statistiska uppgifter. Vid inspektionen hade inspektören med sig tidigare bedömningar och sammanställningar och kunde på så sätt bedöma och värdera de förändringar som skett eller inte skett under tiden mellan inspektionerna.

"Aldrig får man vara riktigt glad. Om sommar'n är det åska och om vintern är det inspektörn." Uttalandet kommer från en ung lärarinna långt uppe i norr som hade upplevt att det en dag knackar på skoldörren och där utanför står inspektören oanmäld. En av inspektörerna beskriver att han för det mesta har tillkännagett att han kommer på inspektion med den motiveringen att han inte vill komma som en spion och bli bemött med ovilja och misstroende. Dessutom är det en fördel att meddela innan för då kan också skolrådets ledamöter och föräldrarna vara med vid inspektionen. Han menar att de anmärkningar som kan behöva göras likaväl snarare kan behöva riktas till skolrådet och kommunen än till läraren. Den inspektören har erfarenhet av att ha kommit oanmäld vilket lett till att han inte träffat några ledamöter i skolrådet, det har till och med hänt att varken lärare eller elever har varit i skolan. I många skoldistrikt såg man fram mot inspektörens besök med viss oro och bekymmer därför att man var rädd för att följderna skulle bli nya och utökade utgifter. Inspektören var den som tog initiativ till att nya skolor skulle inrättas, material skulle skaffas osv. På öar i skärgården hade man ett speciellt signalsystem för att "varna" varandra i god tid. Flaggan hissades då inspektören kom och halades när han gav sig iväg till nästa ö, som på så sätt visste när det var dags.

Det finns utförliga beskrivningar hur inspektörer gått till väga vid besöket. Han låter läraren ha undervisning och sedan ställer han till med förhör bland barnen inom någon kurs. Det har också hänt att inspektören tagit över undervisningen i ett ämne och försökt att visa en metod som borde användas. Här är inspektören närmast att likna vid hur metodiklektorer har uppträtt inom lärarutbildningen. Efter det att barnen har gått hem har inspektören haft överläggningar med skolrådet och kommit med de anmärkningar som han finner är nödvändiga. Det rekommenderas att inspektörerna ska hålla ett visst avstånd till ledamöter i skolrådet och inte låta sig mutas av goda och trevliga middagar vid inspektionsbesöket. Följden kan bli att det då är svårt att komma med anmärkningar på förhållandena i det distriktets skolor.

En inspektionsberättelse

En inblick i berättelsen om folkskolorna i Lunds stift från 1867 till 1868 kan ge en smak av de dialoger som fördes mellan staten och de lokalt skolansvariga för nästan etthundrafemtio år sedan. Lunds stift var indelat i fyra olika inspektionsdistrikt som vart och ett bestod av ett antal kontrakt t ex Torna, Bara, Frosta, Färs, Onsjö, Harjagers och Rönnebergs kontrakt. En eller två inspektörer har svarat för berättelsen för varje distrikt. Totalt omfattar berättelsen från Lunds stift 75 sidor och den tunnaste kontraktsberättelsen är på 11 sidor och den mest omfattande är på 24 sidor.

De inspektionsberättelser som finns från Lunds stift är följer folkskoleinspektionernas standardmodell. Omfattningen i granskningen och djupet i belysningen av de olika variablerna varierar. Gissningsvis beroende på vilken bakgrund inspektören hade. Några inspektörer har ägnat stor tid åt att exempelvis pröva barnen i olika ämnen och gjort en noggrann genomgång av innehåll i undervisningen, granskning av litteratur etc, medan andra mer har koncentrerat sig på omkringliggande faktorer som skolbyggnader och barnens skolväg. Vi använder nedan 1867-68 års rapportens rubriker för ett översiktligt referat.

Undervisningsanstalter

Berättelsen inleds med en mycket utförlig beskrivning av de olika undervisningsanstalter som finns inom inspektionsdistriktet och vilka förändringar som inträffat sedan den förra inspektionen gjordes. Inom ett område fanns exempelvis 198 egentliga folkskolor, 148 småskolor och 60 enskilda skolor. I ansvaret ingick också att ha uppsikt över folkhögskolor, högre folkskolor, uppfostringsanstalter och barnhem. Inspektörerna ger i inledningen ett slags allmänt omdöme om kvaliteten i undervisningen och hos lärare. I inspektionen ingår också att kontrollera skolrådets hantering av lärartillsättningar och löner. Det tycks ha funnits en stor benägenhet hos skolråden att på olika sätt försöka komma ifrån de omkostnader som det innebar att inrätta en folkskola och få en examinerad lärare.

"Undervisningen befans med framgång förmedlad, vitnande om lärarnas nit och skicklighet."

"Andan inom läroinrättningen befans mycket god. Dertill hade de af eleverna sjelfve uppgjorda ordningsstadgar tvifvelsutän bidragit, hvilka bland annat innehålla, att svordom, kortspel, tobaksrökning och bruk av spirituösa drycker helt och hållet förbjudas.."

Sockenbibliotek skulle finnas inom alla församlingar och i berättelserna finns noggrant angivet hur många av församlingarna som fortfarande saknar sådana bibliotek. "En del af sockenbiblioteken anlitas flitigt, isynnerhet vintertid."

Skolreglemente

Inspektörerna hade också till uppgift att se till att det fanns ett skolreglemente och påpeka var det inte fanns. Grunden till skolreglementet var den förordning som fanns om hur skolväsendet skulle vara organiserat i landet. Man konstaterade att en del reglementen var gamla och otidsenliga och behövde revideras för att kunna efterlevas efter de förändringar som tillkommit i förordningen. För att underlätta för skolråden hade folkskolinspektörerna gjort upp en plan för ett skolreglemente, som skulle kunna vara till ledning som en mall för arbetet med att förnya reglementet.

Skolbarn

Antalet barn i skolåldern beskrivs i exakta tal. I ett av distrikten i stiftet uppges att antal barn i skolåldern var 25 519 i skolåldern. En svårighet finns att skolåldern beräknas mycket olika på olika ställen. För att få en enhetlighet behöver det komma till en lag som fastställer när barn ska börja i skolan och hur länge de ska gå påpekar inspektörerna. Av de 25 519 som inspektören funnit befinner sig i skolåldern är 20 345 inskrivna i folkskolan och av dessa var 12 274 närvarande i skolan vid inspektionstillfällena. En annan kontroll som inspektören gör handlar om att få en uppfattning om hur många dagar per år som barnen befinner sig i undervisning. Han konstaterar att det är ett ogynnsamt förhållande att över en fjärdedel av barnen endast varit närvarande två månader under året och att detta givetvis får negativa konsekvenser för planeringen av undervisningen och för barnen själva. De barn som bara kommer till skolan två månader på året står stilla i utvecklingen.

I inspektörens uppgift ingick att bedöma elevernas uppförande. Inspektör Quiding från Billeberga konstaterar att han inte har några anmärkningar på elevernas uppförande. Lärarna har ett gott inflytande på sina elever i "sedligt hänseende" även om hemmen ofta motverkar lärarnas goda inflytande. En annan inspektör gör bedömningen att de små upptåg som yra och livliga barn utför inte kan räknas som "vanarter", eftersom de inte är ett utbrott av vare sig ondska eller elakhet. Andra inspektörer beklagar att det finns barn som saknar uppfostran och som visar på själalöshet och förslappning. Uttryck som "okunniga barn med halvdjuriska uttryck i ansiktet" används. Lärarens förmåga att hålla ordning kontrolleras och bedöms om han/hon har en förmåga att upprätthålla skoltukt bland barnen. I en berättelse får en lärare reprimand för att han agat barnen men i andra berättelser tycks det vara mer eller mindre underförstått att det är genom agan som läraren upprätthåller ordningen och uppfostrar barnen. "I allmänhet har disciplinen i skolorna befunnits med noggrannhet upprätthållen, hvadan i detta hänseende

det bästa vitsord kan afgivas", skriver L Feuk som slutord i sin berättelse daterad 14 december 1868.

Skolvägens längd utreddes av inspektörerna. I en av berättelserna finns en mycket exakt redogörelse för barnens skolväg. "2 854 eller ungefär 22,5 procent hafva längre än 1/4 mil och 1 043 eller ungefär 8,5 procent hafva mer än 1/2 mil". Uppgifterna om skolvägens längd var bland annat ett underlag som inspektören använde för att övertyga skolråden om att det var nödvändigt att skaffa skollokaler på vissa områden för att underlätta för barnen att ta sig till undervisningen.

Undervisning och undervisningssätt

Innehållet i undervisningen och lärarnas sätt att undervisa är utsatt för en noggrann kontroll. Här sker en genomgång av de olika ämnena och på vilket sätt som barnen övas och undervisas i de olika ämnena, vilka böcker man läser och en kontroll av elevernas kunskaper och färdigheter. Jämförelser görs med tidigare inspektioner och det sker en särskild kontroll inom de områden som man haft anmärkningar på. En inspektör finner vid granskningen av undervisningen i räkning att han vid två tidigare besök påpekat att sättet att undervisa är mindre bra. Lärarna har försökt att bättra sig men inspektören finner att barnen varit sämst i räkning även vid denna inspektion.

Det antyds många hinder för att barnen ska göra framsteg. I en skola har barnen svårigheter att lära sig skriva för att borden är alldeles för smala och obekväma. Barnen skriver direkt på borden med krita därför att föräldrarna inte varit villiga att förse barnen med nödvändigt papper att skriva på.

Lärarna

Under denna rubrik presenteras en del uppgifter om lärarnas formella kompetens d v s i vilken utsträckning som lärarna i distriktet har examen från seminarium. Här uttalar sig inspektörerna om lärarnas "nit och vandel". Inspektörer tar reda på om det klagats över att lärarna använder starka drycker och kommer med varningar om det är nödvändigt. Bland lärarkåren fanns vid denna tid endast ett fåtal som hade examen från seminarium. Inspektören gör en värdering av lärardugligheten och lämpligheten och delar in lärarna i kategorierna mycket dugliga, dugliga, försvarliga och klena. Lärare som är mindre lämpliga uppmanas att dra sig tillbaka eller uppmanas att förkovra sig genom självstudier. Lärare som av någon anledning varit olämpliga har avsatts eller fått en varning för tjänstefel. Anmärkningar från tidigare inspektionsberättelser tas fram och inspektören gör en bedömning av om det skett någon förändring eller inte. Men även brister i undervisningsförmågan tycker en av inspektörerna kan uppvägas av

"arbetshåg och arbetsdrift, som inte alltid stått att finna hos de för sina lärarkall bättre förberedda."

I en av berättelserna noterar inspektören att lärarna hållit två så kallade kretsmöten under inspektionsperioden. Man har samlats för att diskutera pedagogiska frågor men också för att vara med om att någon lärare demonstrerar en provundervisning i något ämne. Mötena leddes av folkskoleinspektören och blev ett medel att ytterligare väcka intresse för folkskolans sak.

Undervisningstiden

Under rubriken undervisningstid redovisar inspektören som ansvarar för Blekinge att lärarna tjänstgör minst 8 månader och högst 10 månader. För barnen är undervisningstiden olika och kan vara så låg som 8 - 10 veckor i en flyttande skola med en lärare som undervisar på flera stationer. Ett tidigare förslag har genomförts som innebär att de äldre och mera vuxna eleverna går i skolan under vinterhalvåret och de yngre barnen under sommarhalvåret. Fördelen är att man då kan använda skolan och lärarna både till att undervisa de äldre i folkskolan och de yngre i småskolan. De mindre barnen slipper långa skolvägar under vintermånaderna och de äldre kan hjälpa till som kreatursvakter och med annat arbete i lantbruket. Men en gång i veckan anordnas förhör med de elever som för tillfället har ferier.

Undervisningen är 6 timmar på vardagarna och 4 timmar på lördagarna. Inspektören rekommenderar här att man inte ska ha raster mellan varje timme därför att det skulle avbryta läsningen och ta för mycket tid av dagen. Barnen får tillräckligt med motion under den oftast långa vägen till och från skolan. Det kan därför inte vara särskilt menligt för deras hälsa att sysselsätta sig några timmar utan rast.

Ett problem för inspektionen är att ferier är förlagda till så olika tider på året. Församlingarna får själva bestämma detta och därför finns inga enhetliga regler. Förhållandena i församlingarna är olika. Barnen ute vid kusten eller på öarna behövs i arbetet andra tider än barnen till jordbrukare. Ferier är det då exempelvis potatisen ska sättas och då potatisen ska tas upp och detta kan inträffa vid olika tidpunkter.

Skolförhören

I ett Kungligt cirkulärbrev av den 22 april 1864 fanns föreskrivet att skolrådet skulle hålla förhör med barnen i början av varje termin. Det talas om inskrivningsförhör och avgångsförhör när barnen slutar och tar examen. De barn som anmält sig till att börja skolan skulle förhöras för att man skulle se om den undervisning de fått i hemmet motsvarade den de kunde få i skolan. Det fanns således möjlighet att undervisas i hemmet helt eller delvis. I

skolreglementet som inspektören granskade skulle också vara infört att man skulle ha repetitionsförhör den första måndagen i varje månad på det som man gått igenom förra månaden. Vid de förhören var ordförande, det vill säga kyrkoherden, och ledamöter av skolrådet närvarande.

Anteckningsböcker och materiel

Inspektionen granskade också olika dokument i skolan, vilket innebar en kontroll av både lärare och de ansvariga för skolan. I skolan skulle finnas tre anteckningsböcker, en huvudbok, journal och en examenscatalog. I huvudboken fanns anmärkningar på eleverna. Journalen skrevs en gång per termin och där fanns allt om försummelser under terminen och orsaken till dessa. Examensboken innehöll uppgifter om läskurser, om framsteg, flit och uppförande. Uppställningarna konstaterade en inspektör var väldigt olika men om de innehöll alla de nödvändiga upplysningarna fann inspektören ingen anledning att anmärka på detta. I journalerna fanns också anteckningar om när skolrådets ledamöter hade varit på besök i skolan så att detta kunde kontrolleras.

Skolmaterielen var på många håll otillräckliga och i bristfälligt skick. Här riktas anmärkningar när skolrådet underlåtit att skaffa fram böcker till barnen. Snålheten är stor i vissa skoldistrikt. På andra håll har man försett skolorna med såväl kartor, planscher som böcker. Inspektören hör sig för bland lärare om de böcker man haft varit bra för barnen och anmäler detta vidare för att få nya upplagor tryckta.

Lokalerna

Vid inspektionerna skedde en noggrann genomgång av alla lokaler och noteringar finns om alla ombyggnader och förbättringar, alla nya skolbyggnader och kostnader. Det riktas anmärkningar mot skolrum som är trånga och osunda, exempelvis mot att barnens ytterkläder och matkorgar måste förvaras i skolsalen, vilket gör att det inte går att ha ordning och ha det snyggt omkring sig. Bänkarna är smala och fulla med klotter och inristningar. På många ställen har man uppfört nya skolhus, dock, konstaterar inspektören, är inte alla byggda efter normalritningarna. Inspektörerna pekar på de olika satsningarna som socknarna gör. En mindre skola i Munkarps socken kostade till exempel 900 riksdaler att bygga medan ett avträdeshus till en ett skolhus i Lund kostade 1 728 kronor. I berättelsen riktas anmärkningar mot att det inte finns trädgårdsland till alla skolorna eftersom det finns en önskan att barnen ska undervisas i trädgårdshantering. Inspektörer tycker inte han har framgång i sina framställningar hos skolrådet om att få trädgårdsjord och hos lärarna finns litet intresse för detta. Men det finns undantag i distriktet. Vid Sibbarps skolan i Malmö har en trädgård blivit anlagd, en fattig församling i Bjärka har kostat på ett stängsel runt

skoljorden, en annan skola har fått buskar, vilda träd och fruktträd från Alnarps institutet kostnadsfritt.

Folkets förhållande till skolan

Inspektörerna konstaterar att även om det går framåt så är det långt till att betydelsen av en folkskola trängt in i folkets medvetande. Antalet besökande barn har ökat men det tror man är mera en följd av påtryckningar än av övertygelse om betydelsen av att barnen kommer till skolan. Det saknades ett *skoltvång* i den svenska lagstiftningen vilket gjorde att försök från skolrådet strandade på föräldrarnas likgiltighet och trotsighet.

Folkets inställning till folkskolan varierar. Det ges exempel på att intresset för folkskolan bland folket ökar och att viljan att skaffa fram nödvändigt undervisningsmateriel har ökat. Här redovisas också de donationer som skänkts dels i form av pengar och dels i form av jord. Inspektörer tycks ha satt sig in de förhållanden som de flesta levde under och har därför förklaringar till varför en församling varit tvungen att skjuta upp en skolbyggnad därför att skördarna slagit fel ett antal år.

En inspektör uttrycker sig lyriskt om att folkupplysningen ligger varje fosterlandsvän ömt om hjärtat och tror sig veta att folkskolan omfattas med kärlek av alla folkklasser. Hemundervisning förekommer allt mera sällan, mest i skogsbygder där barnen har långt till skolan. Ett begynnande problem är föräldrarnas inställning att de inte behöver bry sig om barnens och deras undervisning längre utan överlämnar allt till läraren. Hemmen bryr sig inte om att hjälpa barnen med läxor med den motiveringen att man inte har förmåga att handleda barnen eller kontrollera dem. Man kan helt enkelt mindre än barnen. Den bristande hemundervisningen blir ett problem, ett annat är den oregelbundna skolgången. Föräldrarna förstår inte att de inte har rätt att låta barnen utebli från undervisningen. Här råder "stort sjelfsvåld" vilket utgör ett stort bekymmer för skolrådets medlemmar som har som uppgift att bland annat påminna föräldrarna om skolplikten.

Skolförsummelsen är ett problem och en inspektör har svaret på problemet. Fattigdomen ska avlägsnas, skolvägen minska och kreatursvakten göras överflödig.

Uppsikt över skolan

Under den rubriken riktar inspektören sin blickar mot skolrådets sätt att ha uppsikt över skolan och hur detta sköts. Överenskommelser tycks ha funnits inom skolrådet på vissa ställen om att ledamöter ska besöka skolan varje vecka och ibland oftare. Genom att titta i anteckningsböckerna kan inspektörer se om detta stämmer. Om dessa besök varit till någon väsentlig nytta menar man är en sak som man inte kunnat få bekräftad. En inspektör

konstaterar att man fortfarande väljer ledamöter i skolrådet mera efter deras anseende i kommunen eller deras möjligheter att ta ledigt från arbete än med tanke på deras intresse för undervisning eller förmåga att bedöma eller vara till hjälp och stöd. Besöken som ledamöterna gjorde kunde vara mycket korta och ha som enda syfte att se om skolorna är igång

Inspektörerna inom Lunds stift går igenom de anmärkningar som gjorts tidigare och ser om skolrådet rättat sig efter detta. Elof Quiding i Billeberga slutar sin berättelse från 28 december 1868 på följande sätt:

"Men öfvertygelsen, att folkskolan, omfattad, som den under de senare åren blifvit, med lika välvilja från den högsta till den lägsta myndighet, skall göra årliga framsteg, har blifvit fastare genom ytterligare två års erfarenhet."

Favorit i repris

Folkskoleinspektörerna verkade fram till 1958 då länskolnämnder bildades. Inom dessa fortsatte inspektionsverksamheten, men mer och mer kom inspektörerna att ägna sig åt utvecklingsinsatser i kommuner och på skolor. Den forna tidens behov av en närsynt och inträngande granskande statlig kraft som skärskådade skolverksamheten uppifrån och ned försvann i takt med att skolans egna och nära ledare blev fler och fler. Överläroarbefattningar kom successivt till under 1900-talet och ledartätheten ökade kraftigt i och med att grundskolan infördes på 1960-talet och gymnasieskolan fick sin moderna utformning från 1970-talet. Varje skola eller skolområde var i takt med en förbättrad samhällsekonomi utrustade inte bara med en skolledare utan med flera. Rektorer, som tidigare bara funnits på läroverk och deras motsvarigheter återfanns på alla slags skolor, oftast tillsammans med en eller flera studierektorer. Samtidigt som socknar, municipalsamhällen, köpingar och städer omvandlades till moderna kommuner fick rektorerna och deras biträdande skolledare chefer i form av skoldirektörer och deras kanslier. De många ledarna inom skolan betraktades som kompetenta att vaka över skeenden i skolan och rätta till de brister som kunde visa sig tillsammans med allt bättre och bättre utbildade lärare.

När den stora förändring som genomfördes från 1950 till 1970-talet var över och satt sig – där antalet skoldistrikt minskades från nästan 2 500 till dagens 290 kommuner – tog staten konsekvenserna och lade ner arvet från 1800-talet. Länskolnämnderna upphörde 1991 samtidigt som skolorna åter skulle ledas av kommunerna. De politiker som verkade på statsnivå inom skolans område visade dock snart nog otålighet över kommunernas sätt att sköta skolorna. Den gamla idén om statliga skolinspektörer väcktes till liv. Socialdemokraten Ylva Johansson satte till en resurs som motsvarade tio inspektörer 1998, vilka inkorporerades i Skolverket i form av en kvalitetsgranskningsnämnd. Denna nämnd lades ned 2002. Socialdemokraten Östros greps snabbt därpå av en vild lusta att visa styrka och handlingskraft, varpå han delade Skolverket i två delar.

I den granskande delen styrde han över resurser från den mer utvecklingsinriktade delen, så att skolinspektion skulle kunna utföras var sjätte år av landets skolor. Under 2003 till 2005 byggde en ”torped” som hämtades in från utbildningsdepartementet, departementsrådet Leif Davidsson, upp en omfattande skolinspektion inom Skolverket. Mer än 100 inspektörer verkar nu med att inspektera skolors sätt att hålla sig inom de statliga rāmärkena som lagar och förordningar utgör, deras förmåga att verka så att målen nås och att deras egen förbättringsverksamhet understöds. I den politiska retorik som gäller framhålls att skolinspektionen ska leda till att skolorna ska bli bättre, att eleverna som går på dem ska lära sig mer. Davidsson lämnade Skolverket 2006 för att ge regeringen ett förslag på hur ett nytt mål- och uppföljningssystem ska kunna utformas för grundskolan. Sedan detta förslag lämnats har han koncentrerat sig på att klargöra för regeringen hur skolinspektionerna ska kunna effektiviseras.

När man idag tar del av Skolverkets inspektioner finner man texter som följer fasta turer som innebär att inspektörerna utför tillsyn av i vilken utsträckning som skolorna i kommunerna följer ett urval förordningar inom skolområdet och någon gång om skollagen följs. I inspektionsrapporter förklarar inspektörerna att man avser att visa vilka förutsättningar som finns för skolorna, hur verksamheten genomförs samt vilka resultat som nås. Bedömningar som görs av hur kvaliteten ser ut och i vilken utsträckning som den fyller kraven från statens sida sker utifrån skollag, läroplaner och övriga författningar som finns för det offentliga skolväsendet. Texterna har mycket av den legala tillsynens kännetecken. Upplysningar sker av vilka förordningsavsnitt som kommer att behandlas, dessa refereras eller återges, varefter inspektörerna redovisar tillvägagångssätt och vad man funnit när man ställt frågor om tillämpningen av de valda förordningarna.

Inom Skolverket har man analyserat innehållet i de egna inspektionsrapporterna (Utbildningsinspektionen 2004, Skolverket) och konstaterat att förhållandena i de inspekterade skolorna i stora drag är goda, men att det bland annat föreligger behov av förbättringar i lärarnas och skolledarnas verksamhet för att utveckla den egna skolans kvalitet. Ekonomistyrningsverket (Sandahl och Bringle, 2006) har utvärderat skolinspektionen, framförallt genom att rikta en enkät till de kommunalt verksamma som blivit inspekterade. Dessa är positiva till att bli uppmärksammade genom inspektionerna, känner väl igen sig i inspektörernas rapporter och är stadigt beredda att rätta till brister som påpekas. Ekonomistyrningsverket har inte brytt sig om att skärskåda vilka resultat som skolorna fått efter det att inspektioner utförts.

En granskning av inspektionernas verkningar

Stimulerade av de senaste regeringarnas betoning av viljan att vilja basera den praktiska politiken på evidenser har vi har granskat i vilken utsträckning som idén om att inspektioner ska leda till förbättringar på skolor stämmer med verkligheten i grundskolor. Vi har använt oss av det mest valida mått på skolors resultat som det finns att tillgå i dagsläget – elevernas betyg i

nian. De slutbetyg som eleverna får när de går ur nian rapporteras av skolorna till staten och Skolverket presenterar sedan 1998 årligen sammanställningar av denna inrapportering för varje skola där niorna gått. Skolverkets sammanställningar gäller de genomsnittliga meritvärden som betygen gett, antalet elever på skolorna som kvalificerat sig för studier på gymnasiet och hur många elever som fått godkänt betyg i alla ämnen. Årligen redovisas också hur sammansättningen av eleverna i nian varit med avseende på social bakgrund, kön och ursprungsland och hur betygen utfallit i de olika ämnena. Av samtliga skolor som inspekterades 2003 respektive 2004 visar det sig att 187 skolor hade niondeklasselever. Vi har ställt samman de uppgifter som finns över vilka resultat som dessa skolor uppnått från 1998 fram till 2006 för att kunna evidensbelägga om de gjorda inspektionerna lett till den förväntade förbättringen av studieresultaten.

För att ge några exempel på vilket underlag som legat till grund för utvecklingsbedömningarna redovisas i diagram 1 resultatmönster över åren 1998 till 2006 för Almbyskolan i Örebro, Fryxellska skolan i Sunne, Hjortsjöskolan i Vaggeryd respektive Svartedalsskolan i Göteborg vad det gäller elevernas samlade meritvärde. De fyra skolornas resultat relateras till hur meritvärdessumman för de samlade betygen i grundskolans alla ämnen utvecklats i riket.

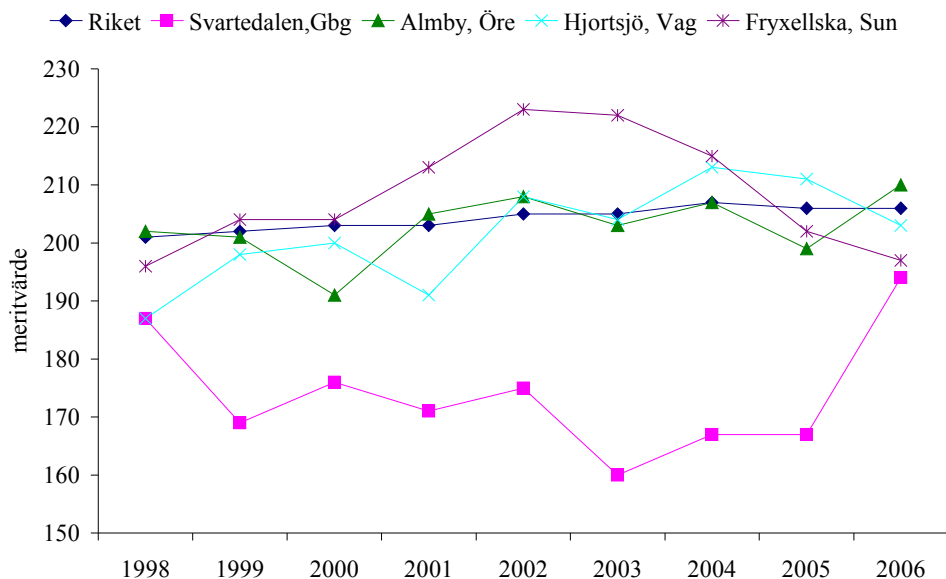


Diagram 1. Årskurs nio elevers genomsnittliga meritvärde för grundskolans alla ämnen under åren 1998 till 2006 på Almbyskolan i Örebro Fryxellska skolan i Sunne, Hjortsjöskolan i Vaggeryd respektive Svartedalsskolan i Göteborg samt betygsmeritvärdet i riket.

Tre av skolorna i illustrationen inspekterades 2004 och en av dem (Fryxellska) 2003. Svartedalsskolan har ett utvecklingsmönster där perioden fram till 2003 kännetecknas av fallande resultat och perioden från 2004 till 2006 av en positiv vändning. Hjortsjöskolan och Fryxellska kännetecknas av

att resultaten går uppåt, men att riktningen ändras så att resultaten blir mer negativa från 2004 respektive 2003, när inspektionerna skedde vid skolorna. Vid Almbyskolan går utvecklingen, uppskattad med hjälp av de genomsnittliga meritvärdena, varken i en tydligt positiv eller negativ riktning.

Genom rik forskning vet vi att en hel del av variationerna i resultat mellan skolor och mellan år kan förklaras av variationer i elevgruppens sammansättning. För att minska influensen av detta slags variabler tillhandahåller Skolverket i sina databaser omräkningar av resultatbilderna. Genom att utföra en regressionsberäkning där hänsyn tas till elevgruppens sammansättning vad det gäller elevernas socioekonomiska bakgrund, genus samt om eleverna har en annan nationell bakgrund än svensk erhålls ett residualvärde för respektive skola (se Skolverkets statistiska databas SALSA på webben). Dessa värden fångar mer koncentrerat resultaten av lärarnas och skolledarnas insatser på skolorna eftersom kraften från de ovan nämnda variablerna läggs åt sidan. För att få en så rättvisande bild som möjligt av hur lärarna och skolledarna, vilka är ansvariga för skolornas verksamhet och som utsätts för skolverkets inspektioner, inverkar på resultaten över årens lopp har vi koncentrerat oss på att analysera hur residualvärdena för skolorna förändrats under årens lopp. I diagram 2 illustrerar vi för de fyra skolor vars genomsnittliga meritvärden visades fram i diagram 1 hur utvecklingen ser ut av skolornas residualvärden. Residualvärdet för riket blir noll varje år.

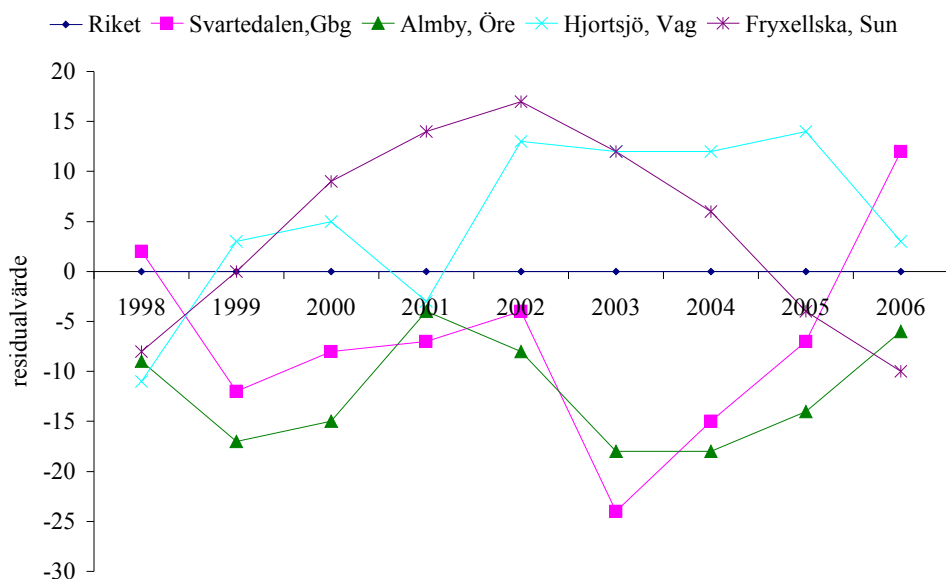


Diagram 2. Residualvärden baserade på årskurs nio elevers prestationer i grundskolans alla ämnen under åren 1998 till 2006 på Almbyskolan i Örebro Fryxellska skolan i Sunne, Hjortsjöskolan i Vaggeryd respektive Svartedalsskolan i Göteborg samt residualvärdet i riket.

Skolor där utvecklings- inriktningen	Medelvärde	Spridning	(Antal inspekterade skolor, totalt 187)
ej förändrats	- 0,03	+2,10	(47)
går mer positivt	+ 4,07	+2,94	(54)
går mer negativt	- 4,13	+3,25	(86)

Tabell 1. Förändringar av genomsnittliga residualvärden i skolor som förändrats positivt, negativt och inte alls före respektive efter det att inspektioner utförts samt förändring av standardavvikelse inom respektive undergrupp.

Det är endast på 29 % av de inspekterade skolorna där niors skolprestationer betygsatts som utvecklingsriktningen efter inspektionen tar en positiv riktning. På 71 % av skolorna förbättras inte utvecklingsriktningen. För hela 46 % av skolorna visar den befintliga statistiken att skolornas resultat blir sämre under tre respektive fyra år efter det att man inspekterats. För många skolor är resultatförändringarna under de studerade årens lopp inte någon rak utveckling. Resultaten svänger för en del av dem än åt det ena och än det andra hållet. För merparten (tre av fyra) av skolorna, överskrider aldrig den största variationen mellan två år åtta poäng.

Den sammanfattande bilden av skolornas utveckling före respektive efter den statliga skolinspektionen visar att denna inte kan sägas ha berört utvecklingen för en fjärdedel av skolorna. Om skolinspektionen har haft någon effekt på de studerade skolorna så visar analyserna av förändringarna av skolresultaten att de negativa effekterna överstiger de positiva. Vid drygt 50 % fler skolor utvecklas resultaten i en önskad riktning efter det att statens skolinspektion verkat jämfört med vid hur många skolor som resultaten börjar gå i en önskad riktning.

Den troliga sakliga situationen är dock att skolinspektionen inte alls har någon inverkan på skolornas resultat. Elevernas inhämtande av kunskaper, lärarnas sätt att utmana dem, att stödja dem, att förklara för dem och att följa upp eleverna påverkas av en hel mängd andra faktorer som inte ens indirekt har att göra med om statliga skolinspektioner utförs eller ej vid skolorna. Den analys som gjorts av de 187 skolornas resultatbilder under åren 1998 till 2006 visar mycket tydligt att den mycket omfattande och dyra statliga skolinspektionen är utan verkan. 2006 kostade inspektionsinsatserna nästan 170 000 000 kronor. De pengarna skulle lika gärna kunna ha kastats i sjön som att ha satsats på skolinspektionen. Skolchefer, utvecklingspedagoger, rektorer, arbetslagsledare finns i skolorna idag. De klarar långt bättre än glest inskuttande statliga inspektörer att ha koll på skolornas förmåga och oförmåga att få eleverna att lära sig det som ska läras.

Fram för evidensbaserad politik

De statligt verksamma politikerna har inte många områden kvar att fatta beslut om efter det att kommunerna 1991 fick huvudmannaskapet för skolorna. Ett av de kvarvarande områdena är de statliga myndigheterna. Utbildningsminister Östros satsade hårt på en nygammal lösning för att driva på kommuner och skolor. Vid sin styckning av Skolverket satte han

med kraft och kläm till en tidigare aldrig skådad välbefolkad skolinspektion. Den noggranna resultatredovisning som skolor och Skolverket åstadkommit visar att verkansgraden hos detta påfund är undermåligt. Regeringen har tillsatt den särskilde utredaren Leif Davidsson, som ska lämna förslag till regeringen på hur utbildningsinspektionens framtida inriktning och utformning ska gestaltas. I detta uppdrag ingår särskilt att klara ut hur inspektionen tydligare ska kunna granska måluppfyllelse och kunskapsuppföljning. En annan särskild utredare arbetar med att se över statens myndighetsstruktur för skolväsendet. Enligt utredningsdirektiven ska han beakta

”att skolornas och verksamheternas måluppfyllelse skall förbättras. Nationella krav måste hävdas aktivt. Därför skall utbildningsinspektionen, uppföljningen och utvärderingen skärpas och kvalitetssäkras. En tydlig åtskillnad skall på utbildningsområdet göras mellan myndigheter med inspekterande eller kvalitetsgranskande uppgifter och myndigheter med stödjande eller utvecklande uppgifter.”

Denne utredare ska överväga om inspektionen skall bli en självständig myndighet och därvid utgå från att inspektionens uppgifter ska koncentreras till kvalitetsgranskning och tillsyn där skolans förmåga att klara kunskapsuppdraget ska stå i fokus.

Sedan många år ställer staten krav på kommunerna och skolorna att de ska genomföra årliga kvalitetsredovisningar med just denna inriktning. Varje skola åstadkommer en sådan kvalitetsredovisning och lägger varje år ner ett omfattande arbete på att ta fram underlag, göra analyser och bedöma kvaliteten på verksamheten. På de allra flesta skolor och i kommunerna används dessa bedömningar för att sätta fart på förbättringar och för att göra mer effektiva resursfördelningar som kan komma de svagaste i skolorna till del. En försiktig skattning av vad det kostar att ta fram dessa årliga kvalitetsredovisningar uppgår enligt en statlig utredning (Utbildnings- och kulturdepartementet, 2005) till lägst en halv miljard kronor. I undersökningarna som skolorna gör av sin egen kvalitet har de i mycket högre grad än tillfälligt insvepande inspektörer möjligheter att undersöka hur skolornas inre liv inverkar på resultaten. De kan fånga det karaktäristiska i skolans kommunikationssystem, hur grupperingar görs och vilken dynamik som uppstår genom dem. De finns på plats för att kunna analysera det lokala systemet för maktfördelning och ansvarsfördelning och olika normsystem bland elever och personal inverkar. De kan skärskåda de belöningsystem som riktar sig såväl till de vuxna vid skolan som till eleverna och kritiskt granska hur man på skolan håller kontakten med omvärlden. De har en arbetssituation som gör det möjligt att blicka in i hur de kanske mest viktiga delsystemen som inverkar på den lokala skolans resultat arbetar – systemen för tidsbudgetering, penningbudgetering och det lokala gransknings- och förbättringssystemet. Det är dessa olika komponenter i skolans inre liv som påverkar huvudverksamheten vid skolan - att elever lär sig och att lärare leder deras lärande – och som behöver granskas på nära håll, över längre tider och som behöver utvecklas.

Detta kvalitetskontrollerande arbete har hunnit finna sina former och kommer mer och mer till nytta i skolorna. Kvalitetsgranskningarna som görs

på skolorna läggs oftare och oftare till grund för långsiktigt utvecklingsarbete. Samtidigt som detta sker planerar utbildningsministern att skapa en särskild myndighet för statlig kontroll av om skolledare och lärare sköter uppgiften. Utbildningsministern, som förklarat att han vill få evidensbaserad kunskap tillämpad i skolorna, har ett gyllene tillfälle att gå före med gått exempel. Det evidensmaterial som visats upp i vår undersökning av hittillsvarande inspektionsinsatser visar med stor tydlighet att förbättringar av skolresultat inte har med utbildningsinspektion att göra. Om de skulle ha någon effekt så talar evidenserna för att denna överväger att vara negativ istället för positiv. Den som verkligen vill utgå från evidensbaserad kunskap drar i detta fall slutsatsen att sådana inspektioner, vilka griper in i skolors liv med glesa intervall och som utförs som legal tillsyn på det vis som Skolverket utför dem, lugnt kan avvecklas. De många ledarna och deras professionella medarbetare som finns i dagens skolor klarar betydligt bättre av att på ett närgånget och mer och mer effektivt sätt läsa av den egna kvaliteten och att förbättra denna än vad en sällan närvarande statlig kontrollmyndighet kan klara av. Det finns, som vi visar i denna studie, sakliga skäl att dirigera om de nästan två hundra miljoner kronor som inspektionen kostar till mer verkningsfulla aktiviteter. Utbildningsminister Björklund har en god chans att besinna sin redan meddelade inställning och tro och istället använda de fakta som utgör evidensbasen. Han har i 2008 års budgetproposition klargjort att han vill anslå än mer pengar än vad socialdemokraterna gjort till statliga utbildningsinspektörer. Han vill stärka den verkningslösa kontrollen så att denna får arbeta med mer än trehundra miljoner kronor årligen. En summa som utgör ungefär dubbelt så mycket som regeringen satsar på utbildningsvetenskaplig forskning. Staten behöver förstås bedriva tillsyn inom skolverksamheten. Lagars och förordningars efterlevnad är angelägen och väl värd att kontrolleras. Ofta innebär nonchalans eller slarv med efterlevnaden att svaga grupper eller individer sätts på undantag. En aktiv statlig tillsyn från skolmyndigheters sida kan säkert behöva kosta upp mot femtio miljoner kronor. Att lägga ut sex till sju gånger så mycket är omdömeslöst.

För att inte trampa på i samma fotspår som en tidigare utbildningsminister behöver den nuvarande utbildningsministern gå över från tro till vetande. Eftersom skolinspektionen visat sig vara verkningslös, eller kanske rent av kontraproduktiv, behöver utbildningsminister Björklund spana in andra lösningar. Det finns mycket systematiskt framtagen kunskap som visar hur skolors resultat kan förbättras. Använd denna kunskap istället för den grumliga tron på att skolors utveckling kan inspekteras fram!

Referenser

- Ecklesiastikdepartementet (1869) *Berättelser om Folkskolorna i riket för åren 1867-1868*. P.A. Nordstedt & Söner, Stockholm.
- Persson, Östen (1994) Några anteckningar om den statliga regionala skolinspektionen i Thelin, B. (red) (1994) *Minnen och dokument III*.

Skolinspektörer minns. Årsböcker i svensk undervisningshistoria.
Årgång LXXIV, 1994, Volym 174. Reprocentralen HSC, Uppsala

Sandahl, R. och Bringle, S. (2006) *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter?* Ekonomistyrningsverket, Stockholm.

Skolverket (2005) *Utbildningsinspektionen 2004 – sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten.* Skolverket, Stockholm.

Utbildnings- och kulturdepartementet (2006) *Att fånga kunnandet om lärande och undervisning. Om villkoren för skolledare och lärare att ta del av systematiskt frantagen kunskap om utbildningsverksamhet.* Ds 2005:16. Ekotryck, Stockholm.