

Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan

Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem

*Betänkande av Utredningen om mål och uppföljning
i grundskolan*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:28

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22738-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Jan Björklund

Regeringen beslutade den 9 februari 2006 att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en översyn av grundskolans mål- och uppföljningssystem m.m.

Departementsrådet Leif Davidsson förordnades till särskild utredare fr.o.m. den 13 februari 2006. Att som experter ingå i utredningen förordnades fr.o.m. den 4 april 2006 rektorn Ingrid Carlgren, rättssakkunnige Per Eriksson, avdelningschefen Kjell Hedwall, undervisningsrådet Tommy Lagergren, kanslirådet Ingrid Lindskog, departementssekreteraren Kristina Lindström, ämnesrådet Sten Ljungdahl, barn- och utbildningschefen Göran Nydahl, enhetschefen Eva Wallberg och lektorn Ingrid Westlund. Rektorn Lotta Kvarnström, pedagogiska konsulten Per Måhl, projektledaren Kerstin Sors samt lektorn Bo Sundblad förordnades att ingå som experter i utredningen fr.o.m. den 28 november 2006.

Som sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 13 februari 2006 undervisningsrådet Anna Barklund. Undervisningsrådet Cecilia Bergström förordnades som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 januari 2007. Eva Björklund har varit utredningens assistent i arbetet med betänkandet.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan, får härmed överlämna sitt betänkande Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan (SOU 2007:28).

Arbetet har bedrivits i samarbete med experterna. Samtliga experter har i huvudsak ställt sig bakom de förslag och bedömningar som redovisas i betänkandet. Utredaren har i enlighet med direktivet samrått med Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting samt Friskolornas Riksförbund, Läraförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges elevråd (SVEA) samt Riksförbundet Hem och Skola.

Mitt uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i april 2007

Leif Davidsson
Särskild utredare

/Anna Barklund
Cecilia Bergström

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	27
Författningsförslag	45
Utredningens uppdrag och arbete	55
1 Orsaker att målsystemet ej genomförts	59
1.1 Målsystemets grundläggande principer och idéer	60
1.1.1 Målstyrning	60
1.1.2 Läroplanens konstruktion och innehåll	69
1.1.3 Diskussion.....	74
1.2 Kursplanernas konstruktion och innehåll	76
1.2.1 Läroplanskommitténs förslag till kursplaner för grundskolan.....	76
1.2.2 Skolverkets kursplanearbete åren 1998-1999 och NU-03	80
1.2.3 Bedömning av målstrukturen i läroplanen och kursplanerna.....	83
1.2.4 Diskussion.....	100
1.3 Målen i dagens kursplaner	103
1.3.1 Kunskap som begrepp	104
1.3.2 Kunskapsuttryck.....	106
1.3.3 Övriga slag av mål i kursplanerna – en begreppsanalys	111
1.3.4 En statistisk analys av kunskapsuttryck i mål och betygskriterier.....	117
1.3.5 Skillnader i kunskapsnivåer är inte tydliga.....	127

1.3.6	Sammanfattande bedömning	130
1.4	Sambandet mellan kursplanerna och läroplanen	131
1.4.1	Målen i läroplanen	132
1.4.2	Kunskaper	135
1.4.3	Mål att uppnå i läroplanen och i kursplanerna	139
1.4.4	Sambanden mellan läroplanen och betygskriterier ...	140
1.4.5	Ämnesgenerella respektive ämnesspecifika kunskaper och mål	142
1.4.6	Överväganden	143
1.5	Statens insatser – implementering av läroplaner och kursplaner	144
1.5.1	Målen som planeringsunderlag	144
1.5.2	Kommentar- och referensmaterial	147
1.5.3	Bedömningsexempel och läromedel	150
1.5.4	Oklara signaler från staten	150
1.5.5	Diskussion	163
1.6	Skolhuvudmännens ansvar	164
1.7	Lärarnas betydelse	166
1.7.1	Läraryrket	166
1.7.2	Hur utvecklas läraryrket?	170
1.7.3	Skollagens krav på lärare	172
1.7.4	Statens krav på lärarexamen	173
1.7.5	Många lärare saknar ”rätt” utbildning	175
1.7.6	Lärares brist på kunskap om statens styrdokument	179
1.7.7	Statlig satsning på fortbildning	180
1.7.8	Bedömning	182
1.8	Sammanfattande diskussion	184

2	Förslag till utformning och utveckling av målsystemet..	189
2.1	Krav på kursplanernas struktur	189
2.1.1	Begreppet kursplan	190
2.1.2	Tydlighet i strukturen	191
2.1.3	Hur bör kursplanestrukturen se ut?	193
2.2	Krav på hur målen skall utformas i kursplanerna.....	197
2.2.1	Vad innebär tydliga mål?	197
2.2.2	Målen bör avse kunskaper i ämnet.....	199
2.2.3	Subjektet för målen.....	200
2.2.4	Skolans ansvar för elevens kunskapsutveckling.....	203
2.2.5	Förutsättningar för tydligare mål	104
2.2.6	Endast en typ av mål.....	107
2.3	Läroplanen – ett enda måldokument	210
2.3.1	Förslag till ett samlat läroplansbegrepp.....	211
2.3.2	Skiss till struktur för målen i avsnitt 2.1 och 2.2	212
2.3.3	Krav på planering	216
2.4	Bedömning och betygssättning.....	218
2.4.1	Grund för bedömning	219
2.4.2	Kunskapskrav.....	220
2.4.3	Om likvärdighet i terminsbetyg	221
2.4.4	Föreskrifter om bedömning bör ingå som en del i en kursplan	222
2.4.5	Komplettering med belysande exempel	224
2.5	Avstämningstillfällen	224
2.5.1	Motiv till regelbundna nationella avstämningstillfällen	225
2.5.2	Kursplaner i natur- och samhällsorienterande ämnen	227
2.5.3	Övriga ämnen.....	231
2.5.4	Överväganden	232
2.5.5	Avstämningstillfällen – bedömning.....	233
2.5.6	Betyg i natur- och samhällsorienterande ämnen.....	235
2.6	Läroplans- och kursplanearbete samt implementering.....	239
2.6.1	Kursplanearbete	239
2.6.2	Marknadsföring och genomförande av nya kursplaner.....	245
2.7	Sammanfattning	249

4.3	Sameskolan	299
4.3.1	Historisk bakgrund	299
4.3.2	Dagens sameskola	300
4.3.3	Sameskolstyrelsen	301
4.3.4	Bedömning	301
4.4	Förskoleklass och fritidshem	302
4.4.1	Förskoleklass	302
4.4.2	Fritidshem	303
4.4.3	Bakgrunden till dagens bestämmelser	303
4.4.4	Läroplanen om förskoleklass och fritidshem	305
4.4.5	Uppföljning av integrationen mellan skola, fritidshem och förskoleklass	307
4.4.6	Bedömning	309
4.4.7	De frivilliga skolformerna inom Lpf 94	310
5	Konsekvensanalys	313
5.1	Ekonomiska konsekvenser	313
5.2	Andra konsekvenser	315
6	Exempel på tillämpning av förslaget till nytt målsystem i ett urval kursplaner	319
6.1	Urval av kursplaner	319
6.2	Bärande principer i exemplen	320
6.3	Nuvarande kursplaner	321
6.3.1	Bild	321
6.3.2	Historia	321
6.3.3	Matematik	322
6.4	Exempel för att visa hur det nya målsystemet kan tillämpas i kursplanerna	323
6.4.1	Bild	323
6.4.2	Historia	327
6.4.3	Matematik	330
6.5	Analys av exemplet i matematik	336

6.6	Kommentarer till kursplanen.....	336
6.6.1	Motiv för ställningstaganden.....	336
6.6.2	Förklaringar till målen	337
6.6.3	Uppmärksamma sambanden mellan kursplanens olika delar	338
6.6.4	Uppmärksamma sambanden mellan grunderna för bedömning.....	341
6.6.5	Bedömning	342
6.6.6	Kommentarer om huvudsakligt innehåll	343
	Källor.....	345
	Författningskommentar	355
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	365
	Bilaga 2 Genomförda möten och intervjuer	379
	Bilaga 3 Styrningen av skolan.....	385
	Bilaga 4 Erfarenheter från skolbesök hösten 2006.....	431
	Bilaga 5 Hur ser lärarnas bakgrund ut?.....	441
	Bilaga 6 Läroplaner och kursplaner i Sverige under 1900- talet – En sammanfattning	453
	Bilaga 7 Kursplaner och betygskriterier för ämnena bild, matematik och historia i grundskolan. Utdrag ur SKOLFS 2000:135 samt SKOLFS 2000:141.....	471
	Bilaga 8 En statistisk analys av kunskapsuttryck	499
	Bilaga 9 Kunskapsuttryck i utredningens kursplaneexempel .	509

Sammanfattning

Uppdraget

I början av 1990-talet skedde ett systemskifte i svensk skola. Mål- och resultatstyrningens principer skulle även gälla för skolan och två nya läroplaner infördes – Lpo 94 för det obligatoriska skolväsendet och Lpf 94 för de frivilliga skolformerna. Dessa läroplaner har nu tillämpats i drygt tio år och för grundskolans del visar erfarenheten att mål- och uppföljningssystemet behöver stärkas och utvecklas för att kvaliteten i utbildningen skall förbättras.

Avsikten med Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan är att skapa förutsättningar för bättre resultat genom att skolans uppdrag görs tydligare, bland annat mot bakgrund av svårigheterna att genomföra dagens målsystem med mål att sträva mot och mål att uppnå. Ett led i att förbättra grundskolans resultat är att tidigt i grundskolan ange vilka kunskapskrav som eleverna behöver nå. Därför ligger det inom utredningens uppdrag att lämna förslag till ett system med avstämningstillfällen vid fler tillfällen under skoltiden än i dag. I uppdraget ligger vidare att lämna förslag till justeringar i läroplanen för andra skol- och verksamhetsformer inom Lpo 94. För att konkretisera förslagen till hur ett nytt målsystem skall se ut skall utredaren visa hur det kan tillämpas i ett urval av grundskolans kursplaner.

Problem i dagens målsystem (kap. 1)

Införandet av Lpo 94 med tillhörande kursplaner innebar en stor förändring för skolan. Forskare i andra länder såg Lpo 94 som en radikal skolreform. Mål- och resultatstyrning för skolan innebar inte bara ett nytt sätt att styra skolan utan även ett nytt sätt att fånga upp resultaten. I både läroplanen och kursplanerna finns utbildningsmål uttryckta i mål att sträva mot och mål att uppnå. Det

betygssystem som skulle införas i samband med läroplanen kom dock att ändras i ett senare riksdagsbeslut, efter regeringsskiftet år 1994. Som betygssteg används fr.o.m. årskurs 8 uttrycken Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd.

Målen

Dagens målsystem har haft många problem sedan starten. Ett av dem är att systemet inte har förståtts av dem som skall arbeta med det, dvs. lärare och skolledare. Problemen berör flera av systemets grundläggande kännetecken, t.ex. det lokala och nationella ansvaret i användningen av målen. De nya målbegreppen – mål att sträva mot och mål att uppnå – har inneburit att mängden mål i läroplanen och i kursplanerna blivit mycket stor. Lärarnas kännedom om alla mål och hur de skall arbeta med dem bedöms som begränsad.

Sambanden mellan målen i läroplanen och i kursplanerna är ofta oklara och så utformade att de ofta ”flyter ihop” och därför blir svåra att arbeta med. I Skolverkets kursplanearbete inför år 2000 var två utgångspunkter särskilt tongivande. Den ena var att läroplanens mål skulle genomsyra kursplanemålen och den andra att kursplanerna skulle vara rensade från allt som hade med ämnesinnehåll och arbetssätt att göra. Enligt förarbetena till läroplanen skulle läroplanens mål konkretiseras – men inte upprepas – i kursplanerna. Det kan konstateras att läroplanens mål helt eller delvis har upprepats med en oförändrad abstraktionsnivå i kursplanerna i flera ämnen. Därutöver kan med stöd i utvärderingar och samtal med lärare konstateras att målmängden i flera kursplaner inte står i relation till undervisningstiden som anges i timplanen.

Betygen

Genom att det tidigare relativa betygssystemet ersattes av ett kriteriebaserat system blev mål- och resultatstyrningen av skolan möjlig. Genom det nya betygssystemet har elevernas kunskapsbrister blivit synliga. I Skolverkets statistik framgår att under den period dagens betygssystem funnits har ca 25 procent av eleverna inte fått ett fullständigt slutbetyg från grundskolan och ca 10 procent saknat behörighet till gymnasieskolan, dvs. inte blivit godkända i något eller några av ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och

matematik. Elever som i det tidigare systemet fick de lägsta betygen skulle i dagens betygssystem i flertalet fall inte nått kunskapskraven för betyget Godkänd.

Betygssystemets konstruktion bidrar som jag ser det till den bristande förståelsen av mål- och resultatstyrningen av skolan. I dag bildar kursplanernas mål att uppnå kravet för betyget Godkänd medan det finns betygskriterier för övriga betygssteg. Mål att uppnå anger de kunskaper alla elever skall uppnå och har indirekt även funktionen som "betygskriterier" för betyget Godkänd. Genom att det finns både mål och betygskriterier som anger kunskapskraven för olika betygssteg blir mål- och resultatstyrningen otydlig till sin konstruktion.

Kommentarer och referenser

I statliga utredningar och i läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) har det utlovats kommentar- och referensmaterial till grundskolans läroplan och kursplaner för att bland annat förklara motiven bakom målen i respektive styrdokument. Ett sådant stödmaterial har inte tagits fram. Framför allt saknas kommentarer till kursplanerna. Detta har inneburit att kursplanerna inte förklarats eller motiverats och att statens intentioner med kursplanerna inte kommit lärarna till del.

Kursplanerna

Kursplanernas mål att sträva mot och mål att uppnå är sinsemellan olika utformade. Ofta är målen att sträva mot mer abstrakta till sin utformning, men motsatsen förekommer också. De kursplaner som fastställdes år 1994 bedöms som relativt sett mer konkreta än de nuvarande. Motiven till utvecklingen mot allt mer abstrakta kursplaner har utredningen inte funnit i någon dokumentation. Det finns inget i regeringens direktiv till Skolverket som stödjer denna utveckling.

Resultatet av kursplanearbetet år 2000 har blivit att kursplanerna i många fall brister i konkretion och att de uppfattas som otydliga och rent av "flummiga". Oprecisa och allmänt formulerade uttryck som t.ex. *"utvecklar förmågan att reflektera kring och ta medveten ställning till olika alternativ för resursanvändning utifrån ett ekologiskt*

tänkande”, ”utvecklar förmågan att formulera och arbeta med problem som avser lokala och globala miljö- och överlevnadsfrågor”, ”utvecklar förmågan att dra slutsatser och generalisera samt förklara och argumentera för sitt tänkande och sina slutsatser” och ”I arbetsprocessen utvecklas såväl etiska, estetiska som skapande värden. Språkliga och matematiska färdigheter används i konkreta och meningsfulla sammanhang där återkopplingen är förankrad i elevens egna handlingar och sinnesupplevelser” dominerar i varierande grad flera kursplaner. Detta bedöms som en olycklig utveckling. I framtida kursplaner bör målen i kursplanerna i stället vara konkreta och ämnesinriktade.

Det lokala arbetet

Frånvaron av tydlighet och enhetlighet i statens budskap till den lokala nivån bedöms ha bidragit till att lärarna varit hänvisade till egna lösningar i sitt lokala planeringsarbete. Lärarna har ägnat åtskillig tid till att ta fram lokala kursplaner och lokala betygskriterier. Det finns inget författningskrav eller annat beslut från riksdagen eller regeringen att man skall göra det, men Skolverket har i sin information sagt att kursplanerna behöver preciseras lokalt genom t.ex. uttryck som ”lokalt läroplansarbete” och ”deltagande målstyrning”. De statliga ”signalerna” i form av författningar och bakgrunden till dem har sagt en sak medan Skolverket med hänvisning till sin egen tolkning av styrsystemet sagt en annan.

Nationella prov

I mål- och uppföljningssystemet för skolan är de nationella proven ett verktyg som kan bidra till en bättre likvärdighet i bedömningen av elevernas kunskaper. Även bristen på tydlighet i kursplanerna och framför allt avsaknaden av ämnesinnehåll och kommentarer till kursplanerna bedömer jag har försvårat arbetet med att utforma effektiva nationella prov. Proven utgör dock för många lärare jag träffat en möjlighet att få konkretion och exempel på kravnivåer för olika betygssteg.

Läromedel och externa aktörers produkter

De nationella kursplanernas otydlighet och bristande styrning av ämnesinnehåll har enligt min bedömning lett till att skolan styrs mer av läroböcker och konsultprodukter än av kursplaner. I arbetet med lokala kursplaner finns exempel – som utredningen tagit del av – där man anlitar konsulter som marknadsfört planerings- och bedömningsmaterial, i t.ex. svenska och matematik. Att skolorna använder förlagsprodukter i undervisningen är i sig inte ett problem – hela läromedelsbranschen bygger på lärares bedömning av vilka läroböcker de anser vara bäst lämpade för sin undervisning. Det som är svårt att bedöma är i vilken utsträckning olika förlagsprodukter ligger i linje med målen i de nationella kursplanerna, men det förekommer enligt Skolverket läromedel med ett innehåll som står i strid med de grundläggande värden skolan skall förmedla.

Eftersom lärarna ofta är osäkra på hur kursplanerna skall tolkas styrs undervisningen i hög grad av lärarnas egna erfarenheter från tidigare läroplaner. En liknande utveckling har skett i Finland. 1994 års finska läroplan var förhållandevis kortfattad och den stora variationen i de lokala läroplanerna fick till följd att det infördes en ny och mer fyllig läroplan år 2004.

Brister i implementeringen

En viktig del i min analys är också att statens insatser för implementering av såväl målsystemet som betygssystemet har brustit. Lärarnas otillräckliga kunskaper om systemet och de styrdokument som finns innebär framför allt en rättsosäkerhet för eleverna. Både i lärarutbildningen, i rektorsutbildningen och i kompetensutvecklingen av lärare har utbildningsinslag saknats om statens styrsystem så som det kommer till uttryck i främst skollagen, läroplanen och kursplanerna.

Sammanfattningsvis

Sammanfattningsvis anser jag att statens otydlighet i sitt budskap till skolorna bidragit till en bristande förståelse av mål- och resultatstyrningens principer. Den otillräckliga styrförmågan i läroplanen och kursplanerna har enligt min bedömning även bidragit till en stor mängd olika lokala tolkningar, vilket kan vara både bra

och dåligt. Det som är bra är att det lokala tolkningsutrymmet sannolikt kan ha bidragit till en positiv utveckling av undervisningen, vilket bland annat erfarenheterna från försöksverksamheten med utbildning utan timplan i grundskolan visar. Det som är dåligt är att alla olika lokala kursplaner och betygskriterier har bidragit till så stora skillnader i kraven på kunskaper att likvärdigheten i grundskolan kan ifrågasättas.

Min samlade bedömning kan – drastiskt uttryckt – sammanfattas så här: mål som rör normer och värden i Lpo 94 har fått genomslag i grundskolans undervisning, men det är kunskapsmålen från Lgr 80:s kursplaner eller tidigare läroplaner som i hög grad har påverkat kunskapsinnehållet i undervisningen.

Vilka brister behöver rättas till?

Min analys av orsakerna till att dagens system för mål- och resultatstyrning inte slagit igenom visar att det finns brister på alla nivåer i skolsystemet. Målsystemet som sådant uppfattas som för komplicerat. Läroplanen och framför allt kursplanerna har blivit för abstrakta, vilket medfört att lärare som skall tolka och tillämpa styrdokumentet har haft uppenbara svårigheter. Statens insatser för att ”hjälpa” systemet har varit bristfälliga – framför allt saknas vägledande underlag i form av kommentarer och referensmaterial för skolledare och lärare. När de senaste kursplanerna började gälla fr.o.m. hösten 2000 gjordes inga implementeringsinsatser mer än med trycksaker och Skolverkets webb.

Skolverkets arbete med kursplaner har i hög grad präglats av ett ideologiskt synsätt när det gäller mål- och resultatstyrningens principer, t.ex. att kursplanerna skulle vara rensade från allt som hade med ämnesinnehåll och arbetssätt att göra. Enligt min mening finns det inget stöd för att kursplaner med ett framskrivet ämnesinnehåll skulle stå i konflikt med en mål- och resultatstyrd skola.

Mina förslag syftar i första hand till att ”rätta till” ovanstående brister.

Förslag om målsystemet (kap. 2)

Ett förändrat läroplansbegrepp

Att målen i kursplanerna inte skall återupprepa läroplanens mål, betyder inte att målen i läroplanen är mindre viktiga. En upprepning kan dock ses som ett sätt att bakvägen föra in läroplanens övergripande mål, för att staten misstrott lärarnas kännedom om dem. För att sambandet mellan övergripande mål i läroplanen och kursplanernas mål skall bli tydligt föreslår jag att dagens läroplansbegrepp överges. Läroplanen bör enligt min mening innehålla dels övergripande mål som anger de värden och de generella kompetenser som alla elever bör ha utvecklat efter en fullföljd grundskoleutbildning, dels kursplaner som anger de ämnesspecifika kompetenser som ingår i grundskoleutbildningen. Förslaget innebär – om det införs – att med läroplan avses ett styrdokument som motsvarar vad bland annat våra nordiska grannländer kallar läroplan. Förslaget innebär också en återgång till den definition av styrdokumentet läroplan som fanns före Lpo 94 och som många lärare egentligen uppfattar att dagens läroplan faktiskt innebär.

Behov av en läroplansrevidering

Enligt direktiven skall jag föreslå justeringar i läroplanen till följd av föreslagna förändringar i målsystemet. Enligt min bedömning krävs dock stora innehållsliga förändringar i dagens läroplan. Dessa bedöms som så omfattande att de inte kan hanteras inom denna utrednings uppdrag. Därför är det inte rimligt att endast föreslå mindre justeringar i läroplanen. Av detta skäl redovisas endast skissartat hur de övergripande målen bör kunna se ut.

De övergripande målen bör i allt väsentligt innehålla den värdegrund som i dag finns under rubriken Normer och värden men det bör diskuteras hur avsnittet Kunskaper skall se ut i framtiden. Läroplanens övergripande mål bör ange de generella kompetenser som alla elever skall ha utvecklat när de lämnar grundskolan. Sverige har förbundet sig i det europeiska samarbetet att stödja de mål som bestämdes inom Lissabonöverenskommelsen år 2000. Denna överenskommelse bör enligt min mening återspeglas i de svenska läroplanerna. Det rör sig om att eleverna skall utveckla generella kompetenser som att lära sig att utforska, lära och arbeta både självständigt och tillsammans med andra samt befästa en vana att

självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper som förnuftsmässiga och etiska överväganden.

När det gäller ämnesspecifika kunskaper är det logiskt att i läroplanens övergripande mål återropa kunskapsmålen i kursplanerna. Detta kan göras med formuleringar som gör sambanden tydliga mellan de övergripande målen och målen i kursplanerna. I dag finns det t.ex. ett mål i läroplanen som säger att eleverna efter fullföljd grundskoleutbildning skall behärska grundläggande matematiskt tänkande och dess tillämpning i vardagslivet. Ett sådant kunskapsmål måste självklart framgå i kursplanen för matematik och behöver inte särskilt uttalas i ett de övergripande målen.

Endast en måltyp

Målsystemet för grundskolan måste vara enkelt. Dagens system med två måltyper bör enligt min mening tas bort. I stället föreslås att det endast skall finnas en typ av mål i kursplanerna. Kursplanemålen bör mycket tydligare än i dag avse ämneskunskaper. Målen skall därför ange vilka kunskaper i ämnet som undervisningen skall inriktas mot. Dagens upprepningar av övergripande läroplansmål i kursplanerna måste i möjligaste mån undvikas.

Den typ av mål som föreslås bör självklart inte begränsa elevernas kunskapsutveckling i ämnet, men målen i kursplanerna bör vara realistiska och anpassade till grundskolans undervisning. Målen i grundskolan respektive i gymnasieskolan bör också utformas så att de tillsammans visar på en kunskapsprogression. Gymnasieskolans undervisning skall naturligt kunna bygga vidare på de kunskaper eleverna har utvecklat i grundskolan. Gymnasieskolans undervisning får inte bli en repetition av grundskolans ämnen.

Kursplaner i ämnen

I dagens kursplaner finns flera hundra olika sätt att formulera de kunskaper eleven skall utveckla, något som enligt min mening inte är nödvändigt. Målen bör skrivas med en begränsad och väldefinierad mängd uttryck som anger vilka kunskaper undervisningen i ämnet skall utveckla. Det är viktigt att nyanseringen i språket i kursplanerna är tydlig och begriplig, och det bör kunna göras med ett betydligt färre antal uttryck än vad som är fallet för

närvarande. I syfte att göra kursplanerna tydligare föreslås att de skall ange ett huvudsakligt ämnesinnehåll. Med det avses att de kunskapsområden som utbildningen i ämnet skall handla om finns klart framskrivna.

Kursplanerna bör ge frihet och ansvar för lärare att tillsammans med eleverna planera undervisningen utifrån lokala förutsättningar och intressen, men också vara en "garant" för att eleverna oavsett skola får likvärdiga kunskaper. Här finns en balanspunkt i styrningen av skolans undervisning. Genom att kursplanerna blir tydligare än i dag blir de även en bättre utgångspunkt för dem som tar fram nationella prov, för läromedelsförlag etc.

Kursplaner bör innehålla betygsföreskrifter

I dag är kursplaner och betygskriterier skilda föreskrifter även om det inte är något som de flesta reflekterat över, bland annat då de har samtryckts i publikationer från Skolverket. Det finns inga sakliga skäl att hålla dem skilda åt och därför föreslås att föreskrifter om bedömning av elevernas kunskaper bör ingå som en del i kursplanen.

Den måltyp som föreslås innebär att uttrycket "ha nått målen" inte längre är relevant. Målen skall uttrycka de kunskaper som undervisningen i ett ämne är inriktat mot. Det medför att kunskapskraven som beskriver de kunskaper eleverna skall kunna visa efter fullföljd undervisning måste preciseras på ett annat sätt än vad som i dag görs med mål att uppnå. För årskurs 9 skulle det kanske vara naturligt att behålla begreppet betygskriterier som stöd för betygsättningen. För årskurser där betyg inte sätts och som behöver vara nationellt avstämningsbara behöver kunskapskrav som motsvarar dagens mål att uppnå preciseras. Även här skulle kriterier kunna formuleras. I stället kan det göras enklare genom att i kursplanen för den aktuella årskursen ange *kunskapskrav för godtagbara kunskaper*. Begreppet betygskriterier bör enligt min bedömning utgå. I stället bör det anges kunskapskrav för betygsstegen Godkänd, Väl godkänd respektive Mycket väl godkänd (efter den 1 juli 2007 Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt).

Kunskapskraven för godtagbara kunskaper respektive för olika betygssteg bör samlas under en rubrik i kursplanen som föreslås heta *grund för bedömning*. Genom att mål och kunskapskrav anges i kursplanerna blir också mål- och resultatstyrningen tydligare. Kun-

skapskraven i kursplanerna ställs på eleverna, men det är skolan och skolhuvudmannens ansvar att eleven når kunskapskraven, dvs. de är resultatkraven för utbildningsanordnaren.

Det skall finnas kommentarer till kursplaner

Det finns flera faktorer som har betydelse för tydligheten i kursplanerna. Det räcker inte med att målen blir tydligare utformade genom att språket och ordvalet är mer konsekvent och stringent. Det behövs även förklaringar och motiveringar till målen i särskilda kommentarmaterial samt konkreta exempel på vad ett mål skulle kunna innebära.

Avsaknaden av förklaringar och motiv till dagens kursplaner och betygskriterier är påtaglig. Kommande kursplaner måste kompletteras med fylliga kommentarer som ger lärarna en ordentlig beskrivning av de tankar och motiv som finns bakom kursplanen i ämnet. Vidare behövs det konkreta bedömningsexempel som ger lärarna stöd i tolkningen av kursplanernas mål och kunskapskrav. Det är inte endast genom tydligare mål staten styr utan det är genom ett samlat tydligt budskap. Mål, ämnesinnehåll, kommentarer och konkreta exempel bör sammantaget bidra till en tydligare statlig styrning av skolan.

Avstämningstillfällen

I direktiven ingår att ge förslag till vilka årskurser som bör vara nationella avstämningstillfällen, framför allt i tidigare årskurser än i dag. I dag är det först i årskurs 5 som kursplanerna anger mål att uppnå. Det finns inga tidigare nationella målangivelser för den lokala planeringen av undervisningen. Regeringen bedömer i ett uppdrag till Skolverket i november 2006 att målangivelser bör finnas i årskurs 3. Skolverket har fått i uppdrag att med utgångspunkt i dagens bestämmelser utforma mål att uppnå för årskurs 3 i matematik, svenska och eventuellt i svenska som andraspråk.

Det finns enligt min bedömning inte någon annan årskurs som är bättre lämpad som avstämningstillfälle än årskurs 3. Därför finns inga skäl att ha en annan bedömning än regeringen varför årskurs 3 föreslås bli ett första nationellt avstämningstillfälle. Jag föreslår att nästkommande avstämningstillfälle är årskurs 6, bland annat för att

det skall finnas ett lämpligt tidsavstånd mellan årskurs 3 och 9 och att regeringen i budgetpropositionen för 2007 aviserat betyg från och med årskurs 6. Vid avstämningsstillfället i årskurs 6 bör kursplanerna ange ämnesinnehåll och kunskapskrav för godtagbara kunskaper i alla ämnen medan det i årskurs 3 främst bör gälla ämnena matematik och svenska. Om grundskolan får nationella avstämningsstillfällen vart tredje år underlättas även rörlighet för familjer med skolbarn – risken blir mindre att elevernas undervisning omfattat skilda ämnesinnehåll.

Det är även lämpligt att stämma av några kunskapsområden inom de naturorienterande och samhällsorienterande ämnesområdena i årskurs 3, men det fordrar som jag ser det förändringar i grundskolans ämnesutbud. Det är inte givet att de ämnen som i dag ingår i ämnesblocken skall vara desamma i framtiden. Det är inte heller givet att det behöver vara samma ämnen i grundskolans tidiga årskurser som i de senare. Det behövs en översyn av grundskolans läroplan och i det sammanhanget bör behovet av eventuella ändringar i ämnesutbudet utredas.

Möjligheten till blockbetyg bör tas bort

I de naturorienterande och samhällsorienterande ämnesområdena kan lärarna i dag välja om de vill sätta betyg i ämnen eller i ämnesblock. Erfarenheter av detta system visar på orättvisa konsekvenser för eleverna. I en del fall kan elever få ett sämre meritvärde vid intagningen till gymnasieskolan om de har blockbetyg och i andra fall kan det vara tvärtom. Därför föreslås att dagens möjlighet att sätta blockbetyg tas bort.

Förslag om uppföljningssystemet (kap. 3)

I direktiven ingår att föreslå anpassningar av uppföljningssystemet med anledning av mina förslag till förändringar av målsystemet. En viktig del i uppföljningssystemet är nationella prov. I kapitel 3 föreslås att ämnesprov i svenska, engelska och matematik utöver i årskurs 9 även skall vara obligatoriska i slutet av årskurs 6, och för svenska och matematik även i slutet av årskurs 3 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling. Skolverket har i uppdrag att föreslå nationella prov i årskurs 3 i svenska och matematik medan dagens

nationella prov i årskurs 5 bör ersättas med prov i årskurs 6. För att kunna ta fram sådana prov måste det finnas fastställda nationella kunskapskrav i de årskurser där prov skall ges. I årskurserna 3 och 6, där betyg inte sätts, är det med nuvarande betygsbestämmelser frågan om kunskapskraven för godtagbara kunskaper och i årskurs 9 kunskapskraven för de olika betygsstegen. Med dagens kursplaner har det varit svårt att basera provuppgifter på att alla elever vid en viss årskurs har behandlat ett givet innehåll. Förslaget till kursplanestruktur innebär att det i kursplanerna finns angivelser om ämnesinnehåll, vilket kommer att underlätta provkonstruktionen genom att det finns ett innehåll att utgå från.

Nationell nivå

På nationell nivå bedöms det som värdefullt med en utökad insamling av uppgifter från det nationella provsystemet. Exempelvis bör en nationell insamling av resultat från ämnesproven i årskurserna 3 och 6 omfatta fler skolor än dagens prov i årskurs 5, som bara omfattar ca 200 skolor. Det bör även övervägas att nationellt och årligen samla in såväl uppgifter om grundskolans elever som elevers resultat på nationella prov och slutbetyg på individnivå. Det ökar bland annat möjligheterna att få en större kunskap om skolornas olika förmåga att utifrån elevsammansättningen åstadkomma goda resultat.

De övergripande målen i en samlad läroplan bör följas upp i periodiska och systematiska nationella utvärderingar. Även kunskaperna om hur och i vilken omfattning läroplanen och kursplanerna används i skolorna är begränsade och bör också följas upp i nationella utvärderingar.

Kommunal nivå

Den kommunala uppföljningen av resultat bör förbättras. Varje skola och kommun bör i sitt löpande kvalitetsarbete analysera och dokumentera hur väl de nationella kunskapskraven nås. Som stöd i detta arbete kan resultatet av den förbättrade nationella uppföljning som föreslås ovan användas.

Skolnivå

En förutsättning för att mål- och resultatstyrningen skall fungera är att varje skola systematiskt följer upp sina resultat. Den lokala uppföljningen är väsentlig, bland annat för att man skall kunna vidta åtgärder och använda resurserna bättre för att förbättra resultaten. Det bör ske med olika medel. För årskurser där det inte finns nationellt angivna kunskapskrav kan lärarna och rektorn komma överens om en lämplig standardisering av format och innehåll i underlagen för utvecklingssamtalen. Därigenom görs det möjligt att på skolnivå och kanske även på huvudmannanivå få en sammanställd dokumentation som kan användas för analyser och slutsatser om elevernas kunskapsutveckling mot målen i alla ämnen och årskurser. När det gäller resultaten från de nationella proven och betygssättningen ser jag det som självklart att varje rektor tar initiativ till en systematisk uppföljning.

De nationella proven bör i högre grad än i dag styra betygssättningen. Dagens stora skillnader mellan provresultat och satta betyg kan ifrågasättas. Därför bör lärare kunna motivera sin betygssättning och redovisa underlaget för den, t.ex. hur de satta betygen påverkats av och förhåller sig till resultaten från de nationella proven. Det är en fråga som bör övervägas i det pågående arbetet inom Utbildningsdepartementet om en ny skollag. En ytterligare väg till en förbättrad kvalitet i kunskapsbedömningen kan vara att två lärare – den undervisande läraren samt en medbedömare – samarbetar vid rättningen av proven, något som på frivillig basis sker redan i dag.

Andra verksamheter inom Lpo 94 och sambandet med Lpf 94 (kap. 4)

Enligt mina direktiv ingår att analysera konsekvenserna för samtliga verksamheter som omfattas av Lpo 94, dvs. grundskolan, övriga obligatoriska skolformer, förskoleklassen och fritidshemmet. I förslagen skall dessa skol- och verksamhetsformers behov beaktas.

Särskolan

Mot bakgrund av det begränsade beslutsunderlag som fanns när regeringen i Läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) tog ställning till att särskolan skulle ha egna kursplaner bedömer jag att det behöver utredas närmare hur särskolans behov av kursplaner bäst kan tillgodoses. Skall det finnas särskilda kursplaner för särskolan eller kan grundskolans kursplaner gälla med det förbehåll som måste göras med hänsyn till den enskilde elevens utvecklingsstörning? Även särskolans betygssystem behöver utredas liksom träningskolans behov av kursplaner. En väg är att pröva ut om det skulle fungera att ha samma kursplaner för särskolan som för grundskolan genom att starta en försöksverksamhet. En sådan försöksverksamhet kräver dock särskilda föreskrifter om hur grundskolans kursplaner skall tillämpas, t.ex. hur individuell hänsyn till elevernas skiftande förutsättningar skall tas.

För grundskolan föreslås en samlad läroplan innefattande både övergripande mål och kursplaner. Med liknande motiv finns det skäl att överväga en samlad läroplan även för särskolan. De övergripande målen för grundskolan kan till största delen vara desamma för särskolan. De särskilda mål som i dag finns för särskolan i Lpo 94 bör kunna inarbetas i en eventuell läroplan för särskolan. Liksom för grundskolan bör särskolan kunna ha en samlad läroplan med kursplaner eller liknande styrdokument. Ett alternativ är att särskolans kursplaner ingår i en samlad läroplan för grundskolan. Vilket alternativ som väljs är bland annat beroende av resultat av en eventuell utredning om behovet av särskilda kursplaner för särskolan. Jag anser mig inte ha i uppdrag att ta fram ett underlag för ett ställningstagande mellan dessa alternativ och lämnar därför inget förslag.

Specialskolan

Mitt förslag till målstruktur för grundskolan kan också gälla för specialskolan. De ämnen som skiljer sig från grundskolans, dvs. teckenspråk samt rörelse och drama, bedöms vara av den karaktären att de ämnesmässigt kan jämföras med språk och musik och därmed få kursplaner som bygger på samma principer som jag föreslår för grundskolan. Mitt förslag om ett förändrat läroplansbegrepp bör även kunna tillämpas för specialskolan. Dagens

mål att uppnå för specialskolan i Lpo 94, dvs. att eleven är tvåspråkig och kan kommunicera i skrift på engelska, bör beaktas i den läroplansrevidering som bedöms nödvändig för grundskolan.

Sameskolan

Förslaget om ett förändrat läroplansbegrepp bör även kunna tillämpas för sameskolan. Dagens mål att uppnå för sameskolan i Lpo 94, att varje elev efter genomgången sameskola är förtrogen med det samiska kulturarvet och kan tala, läsa och skriva på samiska, bör beaktas i en läroplansrevidering. Likaså bör de kursplaner som fastslagits för grundskolan även framgent kunna tillämpas i sameskolan. Den kursplan som Skolverket har fastställt i samiska bör enligt min mening kunna omarbetas efter samma principer som för mina förslag för grundskolans kursplaner.

Förskoleklassen och fritidshemmet

Den vaga styrningen av förskoleklassen och fritidshemmet i Lpo 94 är uppenbar. Även om det inte ligger i mitt uppdrag att föreslå innehållsliga förändringar i läroplanen finns det skäl att peka på behovet av särskilda skrivningar som gör förskoleklassens respektive fritidshemmets uppdrag, syfte och innehåll tydligare. En sådan reform kan samtidigt ge bättre möjligheter än i dag att utvärdera verksamheternas kvalitet och resultat.

Gymnasieskolan

En särskild utredare tillsattes den 1 februari 2007 med uppgift att lämna förslag till en framtida struktur för gymnasieskolans studievägar (dir. 2007:8). Utredaren skall bland annat lämna förslag på vilka program och inriktningar som bör finnas i gymnasieskolan. Utredarens uppdrag bedöms vara så omfattande och genomgripande att det synes orimligt att för min del belysa vilka justeringar som kan komma att behöva göras i Lpf 94.

När det gäller läroplanernas innehåll som rör normer och värden samt andra mål och riktlinjer finns flera gemensamma frågeställningar. De principiella förslag jag lägger avseende Lpo 94 bör kunna genomföras även i läroplanen för gymnasieskolan. Det gäller

bland annat förslag om generella kompetensmål och behovet av en samlad läroplan för grundskolan. De grundläggande utgångspunkterna för förslaget till en förändrad struktur i kursplaner för grundskolan bör kunna gälla även för kursplaner i gymnasieskolan. Det handlar t.ex. om att kursplanerna i gymnasieskolan skall ha ett avsnitt som tar upp ett huvudsakligt ämnesinnehåll. Sammanfattningsvis bedöms det inte som ändamålsenligt att på en mer detaljerad nivå föreslå justeringar när det gäller måldokumentet för gymnasieskolan.

Summary

Remit

A systemic change in the Swedish educational system occurred at the beginning of the 1990s. The principles of management by objectives and results would also apply to schools and two new national curricula were introduced – Lpo 94 for the compulsory school system and Lpf 94 for voluntary types of school. These curricula have now been in use for more than ten years and as regards compulsory schools, experience shows that the management system by objectives and results needs to be strengthened and developed to ensure that the quality of education is improved.

The purpose of the Inquiry on Objectives and Follow Up in Compulsory School is to create the conditions for better results by making the role of school clearer in response to, among other things, the difficulties in implementing today's goal system, with its goals to aim for and goals to attain. One way of improving the results of compulsory schools is to state, early on in compulsory school, the achievement requirements that pupils need to fulfil. The remit of the inquiry therefore includes presenting proposals for a system in which progress checks are undertaken through the course of schooling more frequently than is the case at present. The remit also includes presenting proposals for adjusting the national curriculum to the other types of schools and activities falling under Lpo 94. To give substance to the proposals on how a new goal system should be designed, the inquiry is required to show how it can be applied to a selection of compulsory school syllabi.

Problems in today's goal system (Chapter 1)

The introduction of Lpo 94 with its associated syllabi meant an enormous change for the school system. Researchers in other countries regarded Lpo 94 as a radical school reform. Management by objectives and results in schools meant not only a new way of managing the school system, but also a new method for monitoring its results. Both the national curriculum and syllabi contain educational goals expressed as goals to aim for and goals to attain. However, the grading system that was to be introduced in connection with the curriculum was altered in a subsequent Riksdag decision, after the change of government in 1994. From year 8, the grading scale uses the terms Pass, Pass with Distinction and Pass with Special Distinction.

The goals

Today's goal system has had many problems from the start. One of them is that the system has not been understood by those who are to work with it, i.e., teachers and school heads. The problems involve several of the fundamental characteristics of the system, such as local and national responsibility in the use of the goals. The new goal concepts – goals to aim for and goals to attain – have meant that the number of goals in the curriculum and syllabi has become enormous. Teachers' familiarity with all the goals and how they are to work with them is limited.

The links between the goals of the curriculum and the goals of the syllabi are often unclear and formulated so that they are often diffuse and therefore become difficult to work with. Two points of departure were particularly important in the National Agency for Education's work on the curriculum before 2000. One was that the goals of the curriculum would be an integral part of the syllabi and the other, that anything related to subject content and working methods would be weeded out from syllabi. According to the preparatory material for the curriculum, the goals of the curriculum would be given substance – but not reiterated – in the syllabi. It can be concluded that, in several subjects, the goals of the curriculum have been reiterated, either completely or partially, in the syllabi and that the level of abstraction has remained unchanged. Based on evaluations and my conversations with teachers it can also be con-

cluded that the number of goals in several of the syllabi bears no relation to teaching hours given in the timetable.

The grading system

The replacement of the previous relative grading system by a criteria-based system made results-based management of schools possible. The new grading system has brought the knowledge deficit of pupils out into the open. National Agency for Education statistics show that, during the period in which today's grading system has existed, some 25 per cent of pupils have not attained a full school-leaving certificate from compulsory school and some 10 per cent are not eligible for upper secondary school, i.e., have not achieved the Pass grade in one or more of the subjects Swedish/Swedish as a second language, English and mathematics. In many cases, pupils who would have received the lowest grades in the previous system would, in today's grading system, not have achieved the standard of knowledge required for a Pass grade.

The construction of the grading system contributes, in my view, to the lack of understanding of results-based management of schools. At present, syllabus goals to attain are used as the criteria required for a Pass grade, while there are grading criteria for the rest of the grading scale. Goals to attain refer to the knowledge that all pupils are to attain and also act indirectly as "grading criteria" for the Pass grade. Since both goals and grading criteria define the level of achievement required for the different grades in the scale, management by objectives and results becomes unclear in its construction.

Comments and references

In government inquiries and Government Bill 1992/93:220 on the national curriculum, commentary and reference material was promised for the compulsory school curriculum and its syllabi, to explain the motives behind the goals in each of these steering documents. This supportive material has not been produced. Above all, there are no commentaries on the syllabi. This means that the syllabi have not been explained or justified and that teachers

have not been informed about central government intentions for the syllabi.

The syllabi

Syllabus goals to aim for and goals to attain are differently designed. Goals to aim for are often more abstract in their design, but the reverse may also be true. The syllabi established in 1994 are considered to be relatively more concrete than those currently in place. The inquiry has not been able to find any documental evidence to explain this trend towards increasingly abstract syllabi. Nothing can be found in the Government's terms of reference to the National Agency for Education to support this development.

The result of the work on the syllabi in 2000 was that in many cases, they lack substance and are considered to be unclear and often simply "woolly". Imprecise and generally formulated expressions such as *"develop the ability to reflect over and consciously take a position on different alternatives based on ecological thinking concerning the use of resource;"* *"develop the ability to formulate and work with problems concerning local, global and environmental survival issues;"* *"develop the ability to draw conclusions and make generalisations and to explain and argue in favour of one's ideas and conclusions;"* and *"In the work process, both ethical, aesthetic and creative values are developed. Language and mathematical skills are used in concrete and meaningful contexts, where feedback is grounded in the pupil's own actions and sense perceptions"* dominate several syllabi to varying degrees. This is considered to be an unfortunate development. In future syllabi, syllabus goals should instead be understandable and subject-oriented.

Work at the local level

The lack of clarity and consistency in the central government message to the local level is considered to have contributed to teachers being reduced to their own solutions in their planning at the local level. Teachers have devoted an enormous amount of time to producing local syllabi and local grading criteria. No constitutional requirement or other decision by the Riksdag or the Government demands this, but in its information, the National Agency for Edu-

cation states that the syllabi need to be defined locally through such expressions as “local syllabus work” and “participatory management by objectives”. Central government “signals”, such as statutory instruments and their background texts, have been saying one thing, while the National Agency for Education, referring to its own interpretation of the management system, has been saying another.

National tests

Within the school goal and follow-up system, national tests are a tool that can contribute to a better equivalence in assessing pupils’ knowledge. I consider that the lack of clarity in syllabi and above all the lack of subject content and commentary of the syllabi has also hindered the work of designing effective national tests. However, for many of the teachers I have met, these tests have given them the chance to see practical illustrations and examples of the levels required for different grades in the scale.

Teaching materials and the products of external actors

The lack of clarity of the national syllabi and lack of control over subject content have, in my view, led to schools being governed more by text books and consultant products than by syllabi. When working on local syllabi there are a number of examples – studied by the inquiry – where schools have engaged consultants marketing planning and assessment material in, for example, Swedish and mathematics. That schools use publisher products in teaching is not a problem in itself – the entire educational publishing industry is based on teachers’ assessments of what text books they consider best for their teaching. It is difficult to assess the extent to which different publishing products coincide with the goals of the national syllabi, but teaching aids containing material that conflicts with the fundamental values that schools are tasked with communicating exist, according to the Swedish National Agency for Education.

Since teachers are often uncertain about how syllabi should be interpreted, teaching is often dictated by the teachers’ own experiences of previous syllabi. There have been similar developments in

Finland. The 1994 Finnish national curriculum was relatively brief and the big variations in local curricula resulted in the introduction of a new, more detailed curriculum in 2004.

Inadequate implementation

Another important aspect of my analysis is that the state's initiatives for implementing both the goal system and the grading system have failed. Insufficient knowledge on the part of teachers about the system and the steering documents that exist have primarily led to legal uncertainty for pupils. There has been no instruction, either in teachers education, school head training or teachers' in-service training, on state systems of governance as expressed primarily in the Education Act, the national curriculum and the syllabi.

To sum up

To sum up, I consider that the lack of clarity on the part of the state in communicating its aims to schools has contributed to a lack of understanding of the principles of management by objectives and results. Insufficient control over the curriculum and syllabi have also contributed, in my view, to a large number of different local interpretations, which may be both positive and negative. What is positive is that the scope for interpretation at local level has probably contributed to positive developments in teaching, which has been shown, for example, from experience with pilot projects in teaching without timetables in compulsory school. What is negative is that all the various local syllabi and grading criteria have helped create such enormous differences in knowledge requirements that the equivalence of compulsory school may be called into question.

Somewhat drastically, my overall assessment can be summarised as follows: Goals related to norms and values in Lpo 94 have had an impact on compulsory school teaching, but it is the educational targets from Lgr 80, i.e. the 1980 syllabi or earlier curricula that have largely influenced the knowledge content of teaching.

What shortcomings need to be rectified?

My analysis of the reasons behind the lack of impact of today's management system shows that there are shortcomings at all levels of the school system. The goal system as such is seen as being too complicated. The curriculum, and above all the syllabi have become too abstract, which has led to obvious difficulties for teachers who are to interpret and apply these steering documents. The state's initiatives to "assist" the system have been inadequate – above all, there is no background material in the form of commentaries and reference material which could have guided school management and teachers. When the most recent syllabi began to apply as of autumn 2000, no implementation initiatives other than printed material and the National Agency for Education website were provided.

The National Agency for Education's work on syllabi has been extensively influenced by an ideological approach with regard to the principles of management by objectives and results so that, for example, the syllabi would contain no mention of anything to do with subject content or method. In my view, there is nothing to indicate that syllabi with an explicitly stated subject content would conflict with a school system managed by objectives and results.

My proposals primarily aim at "rectifying" the above shortcomings.

Proposals for the goal system (Chapter 2)

A change in the concept of curriculum

The fact that the goals of syllabi should not reiterate those of the curriculum does not mean that the goals of the curriculum are less important. However, repetition may be seen as introducing the overall goals of the curriculum by the back door because the state had no faith in teachers' knowledge of the curriculum's goals. In order to make the connection between the overall goals of the curriculum and those of the syllabi clear, I propose abandoning today's concept of a curriculum. The curriculum should, in my view, contain the overarching goals that state the values and general competencies that all pupils should have developed after completing their education at compulsory school, and define the subject-specific competencies that are given in the syllabi comprising education at compulsory schools. If introduced, the proposal means

that a curriculum refers to a steering document that corresponds to what our Nordic neighbours and other countries call a *curriculum*. The proposal also means reverting to the definition of a curriculum steering document that existed before Lpo 94 and that many teachers consider actually applies to today's curriculum.

The need for a revision of the curriculum

According to its terms of reference, the inquiry is to propose adjustments to the curriculum as a result of the proposed changes in the goal system. However, in my view, substantial changes in the contents of today's curriculum are required. These are considered to be so extensive that they cannot be dealt with under the terms of reference of this inquiry. It is therefore not appropriate to propose only minor adjustments to the curriculum. For this reason, only a rough outline of how the overall goals should be formulated will be given.

In all essentials, the overall goals should contain the basic values that are today found under the heading of *Norms and values*, but there should be a discussion of how the section on *Knowledge* should be formulated in the future. The overall goals of the curriculum should state the general competencies that all pupils should have developed when they leave compulsory school. In European cooperation, Sweden has committed itself to supporting the goals decided in the Lisbon agreement in 2000. In my view, this agreement should be reflected in the Swedish curricula. These involve pupils developing general competencies such as learning to explore, learn and work both independently and together with others and establishing the habit of independently formulating viewpoints based both on knowledge and on rational and ethical considerations.

With regard to subject-specific knowledge, it is logical to refer to the educational targets of the syllabi in the overall goals of the curriculum. This can be done using expressions making clear the links between the overall goals and the goals of the syllabi. At present there is, for example, a goal in the curriculum stating that after completing compulsory school, pupils must have a mastery of basic mathematical principles and be able to use them in everyday life. It is quite clear that such a knowledge objective must be given in the

syllabus for mathematics and does not need to be specifically stated in the overall goals.

Only one type of goal

The goal system for compulsory school must be simple. Today's system with two types of goals should, in my view, be removed. Instead, it is proposed that the syllabi should contain only one type of goal. Syllabi goals should refer to knowledge of subjects much more clearly than they do at present. The goals should therefore define the knowledge of the subject that teaching should be aimed at. Today's reiteration of the overall curricula goals in syllabi must be avoided as far as possible.

The type of goal proposed should naturally not limit the development of pupils' knowledge in the subject, but the goals of the syllabi should be realistic and adjusted to compulsory school teaching. The goals of compulsory school and those of upper secondary school should also be formulated so that together they show a progression of knowledge. Teaching at upper secondary schools should naturally be able to build further on the knowledge pupils have developed in compulsory school. Upper secondary school teaching must not become a repetition of compulsory school subjects.

Subject syllabi

There are several hundred different ways of formulating achievement requirements in today's syllabi, which, in my view is not necessary. Goals should be described with a limited number of well-defined expressions specifying the knowledge that teaching in a particular subject should develop. It is important that the nuances of language in the syllabus are clear and easy to understand, which should be possible to achieve using fewer expressions than is the case at present. In order to make syllabi clearer, it is proposed that they should specify a main subject content. This means that the areas of knowledge covered by teaching in the subject should be clearly specified.

Syllabi should give teachers the freedom and responsibility together with pupils to plan their teaching based on local conditions

and interests, but should also act as a guarantee that pupils, regardless of school, will acquire knowledge that is equivalent to that of pupils elsewhere. Here a balance must be struck in the management of teaching at schools. If syllabi are more clearly defined than they are at present, they will provide a better basis for those producing national tests, for educational publishers, etc.

Syllabi should contain regulations on grading

At present, syllabi and grading criteria are separate regulations, although this is not something that most people reflect on, because, for example, they are printed together in publications from the National Agency for Education. There is no objective reason for keeping them distinct and it is therefore proposed that regulations on assessments of pupils' knowledge should be included as part of syllabi.

The type of goal proposed means that expressions such as "has achieved the goals" will no longer be relevant. Goals must define the knowledge at which teaching in a subject is directed. This means that knowledge requirements that describe the knowledge that pupils should be able to perform after completion of the course must be specified in other ways than those currently expressed as goals to attain. For school year 9, it may perhaps be natural to retain the concept of grading criteria as a support for setting grades. For years in which no grades are set, and that need to be comparable nationally, knowledge requirements need to be defined that correspond with today's goals to attain. Even here, it should be possible to formulate criteria. Instead, it could be made simpler by specifying *the knowledge requirement for acceptable achievement* in the syllabus for the school year in question. The concept of grading criteria, in my view, should be eliminated and replaced by specific knowledge requirements for the grading scale of Pass, Pass with Distinction and Pass with Special Distinction.

The requirements for acceptable achievement and the various levels in the grading scale should be gathered under one heading in the syllabus, which is proposed to be called *grounds for assessment*. By listing goals and knowledge requirements in the syllabi, results-based management will also become clearer. Knowledge requirements in the syllabi are targeted at pupils but it is the school and its principal organiser that are responsible for the student fulfilling

these knowledge requirements, i.e., these are the results required of the education provider.

Syllabi must be supplemented with commentary material

There are several factors of significance for the clarity of syllabi. Even if goals are more clearly formulated by using language and vocabulary more consistently and stringently, this is not sufficient. Statements explaining and clarifying the reasons for the goals are needed in special commentary material, including concrete examples of what a goal may entail.

The lack of explanation for the reasoning behind today's syllabi and grading criteria is manifest. Future syllabi must be supplemented by comprehensive commentaries giving teachers a proper description of the ideas and motives behind the syllabus in a subject. Concrete assessment examples that give teachers support when interpreting the goals and requirements of the syllabi are needed. The state cannot govern the school system merely by giving clearer goals; its whole message must be clear. Goals, subject content, commentary material and concrete examples should together contribute to clearer state governance of the school system.

Progress check points

My terms of reference include presenting proposals for when progress should be checked nationally against targets, and particularly in earlier school years than is currently the case. At present, it is not before school year 5 that the syllabi define goals to attain. No national lists of goals for local planning of teaching are given for earlier school years. In instructions to the National Agency for Education in November 2006, the Government considers that a list of goals should exist for school year 3. The National Agency for Education has been instructed to formulate goals to attain for school year 3 in mathematics and Swedish, based on the present provisions.

In my view, there is no other early school year that is better suited to be a progress check point than school year 3. There is therefore no reason to differ from the Government and I therefore propose that school year 3 become the first occasion on which na-

tional progress checks are undertaken. I propose that the next time progress checks are made is in school year 6, in order, among other things, for there to be a suitable time period between school years 3 and 9 and because in the Budget Bill for 2007, the Government announced that grades would be given from school year 6. When this progress check is made in school year 6, the syllabi should stipulate subject content and the level of the knowledge requirement for acceptable achievement in all subjects, while in school year 3, this should primarily apply to mathematics and Swedish. If these national progress check points are introduced into compulsory school every three years, mobility for families with school age children will be facilitated since the risk of pupils studying different areas within subjects will be reduced.

I also consider it appropriate to make progress checks of some of the areas of knowledge in the natural sciences and social studies subject areas in school year 3, but in my view, this requires changes in the subjects offered by compulsory schools. I do not think that it should be taken for granted that the subjects now included in a block of subjects should be the same in the future. Nor should it be taken for granted that the same subjects should be taught at the early stages of compulsory school as those in later years. A review of the compulsory school curriculum is needed and in this connection, the need for possible changes in the subjects offered should be reviewed.

The possibility of block grading should be removed

In the natural sciences and social studies subject areas, teachers today can choose whether they want to grade by subject or by a block of subjects. Experience from this system reveals unfair consequences for pupils. In some cases, pupils can receive fewer credits on admission to upper secondary school if they have block grades, and in other cases, the reverse is true. This is why I propose that today's option for giving block grades be removed.

Proposals for the follow-up system (Chapter 3)

My terms of reference include presenting proposals for adjustments to the follow-up system following my proposals for changes of the goal system. An important part of the follow-up system is the national tests. I propose obligatory national tests in Swedish, English and mathematics in the end of school year 6, above school year 9. I also propose obligatory national tests in Swedish and mathematics in the end of school year 3 to assess the pupils' progress in knowledge. The National Agency for Education has been instructed to propose national tests in school year 3 in Swedish and mathematics, while today's national tests in school year 5 are expected to be replaced by tests in school year 6. In order to be able to produce such tests, there must be national knowledge requirements determined for the years in which the tests are to be given. In school years 3 and 6, where no grades are given, this will with today's grading system be a question of knowledge requirements for acceptable achievement, and in school year 9, knowledge requirements for the different grades in the scale. It has with the present syllabi been difficult to base test tasks on all pupils in a given school year having studied a given content. The proposal for a syllabus structure means that syllabi would contain details of subject content, which will make constructing the tests easier, since there will now be content on which to base the tests.

National level

At national level, more extensive collection of information from the national test system is considered valuable. As an example, a national collection of results from subject tests in school years 3 and 6 should comprise more schools than today's tests in school year 5, which only comprises some 200 schools. Collection, both nationally and annually, of information about compulsory school pupils, their results in national tests and their final grades at individual level, should also be considered. This will make it easier to learn more about the different capacities of schools to achieve good results, based on the composition of their pupils.

The overall goals of a comprehensive curriculum should be followed up in periodical and systematic national evaluations. Our

knowledge about how, and to what extent, the curriculum and syllabi are used in schools is limited, and should also be followed up in national evaluations.

Municipal level

Municipal follow-up of results should be improved. Every school and municipality should, in their regular quality assurance process, analyse and document how successful they have been in achieving the national knowledge requirements. The results of the improved national follow-up may provide support in this work.

School level

A systematic follow-up of the results at every school is a necessary element of management by objectives and results. Local follow-up is essential to be able to take remedial measures and to use resources better so as to improve results. This should be undertaken by different means. For school years where no nationally stipulated knowledge requirement is given, teachers and principals can agree on a suitable standardisation of form and content in the background material for development dialogues. This will make it possible, at school level, and perhaps also at the level of those responsible for the school, to obtain comprehensive documentation that can be used for analyses and conclusions on the development of pupils' knowledge in relation to the goals of all subjects and school years. With regard to the results of the national tests and grades set, I regard it as self-evident that every principal takes the initiative for a systematic follow-up.

National tests should govern grading more extensively than is the case at present. The current substantial disparities between test results and grades set can be questioned. This is why teachers should be able to explain the reasons for the grade they have given and to show evidence to support this, such as how the grade has been affected by and are related to the results of the national test. This is a question that should be considered in the ongoing work at the Ministry of Education and Research on a new Education Act. A further means of improving the standards of knowledge assessment may be for two teachers – the person teaching the student, and a

co-assessor – to cooperate when correcting the tests, which already takes place on a voluntary basis today.

1.1 Other Lpo 94 activities and the connection with Lpf 94 (Chapter 4)

My terms of reference include analysing the consequences for all organisations covered by Lpo 94, i.e., the compulsory school system, other compulsory school forms, pre-school classes and leisure-time centres. Consideration must be given to the needs of these types of school and activities in the proposals.

Education for pupils with learning disabilities

In view of the limited supporting information existing when the Government decided, in Government Bill 1992/93:220 on the curriculum, that education for pupils with learning disabilities should have their own syllabi, I consider that a more detailed review is required of how the need for syllabi can best be provided for. Are there to be special syllabi for education for pupils with learning disabilities or can compulsory school syllabi apply, provided that account is taken of the individual student's learning disability? The grading system also needs to be examined, as well as needs for syllabi for education for children with severe learning disabilities. One means of testing whether it would work to have the same syllabi for schools for pupils with learning disabilities and compulsory schools is to start a pilot project. Such a pilot project requires, however, special regulations on how to apply compulsory school syllabi; for example, how individual account of the varying abilities of pupils is to be taken.

A comprehensive curriculum is proposed for compulsory school, containing both overall goals and syllabi. For similar reasons, a comprehensive curriculum for education for pupils with learning disabilities could be considered. The overall goals of compulsory school can largely be the same for schools for pupils with learning disabilities. The special goals that currently apply to education for pupils with learning disabilities in Lpo 94 could be integrated into a possible curriculum for education for pupils with learning disabilities. Like compulsory school, education for pupils with learning

disabilities should be able to have a comprehensive curriculum containing syllabi or a similar steering document. An alternative would be for the syllabi of education for pupils with learning disabilities to be included in a comprehensive curriculum for compulsory school. Which alternative is selected depends on the results of a possible inquiry on the need for special syllabi for education for pupils with learning disabilities. I do not consider that my remit includes producing a basis for taking a position between these alternatives, and am therefore not presenting any proposals.

Special schools for pupils with impaired hearing

My proposal for a goal structure for compulsory school could also apply to special schools. The subjects that differ from those of compulsory school, i.e. sign language and movement and drama, are considered to be of such a nature that they can be compared with language and music and can therefore have syllabi based on the same principles that I propose for compulsory school. My proposal for a changed curriculum concept could also apply to special schools. Account should be taken of the present goal to attain in special schools for pupils with impaired hearing in Lpo 94, i.e., that pupils are bilingual and can communicate in writing in English, in the curriculum revision considered necessary for compulsory school.

Sami school

My proposal for a changed curriculum concept could also apply to Sami school. A curriculum revision should take account of today's goal to attain in the Sami school in Lpo 94, i.e., that each pupil who has attended the Sami school should have a deep knowledge of the Sami cultural heritage and can speak, read and write the Sami language. Similarly, it should be possible to apply the syllabi set up for compulsory school to Sami school from this point on. The syllabus established by the National Agency for Education in Sami could, in my view, be revised along the same principles as in my proposals for compulsory school syllabi.

Pre-school classes and leisure-time centres

The vague management of pre-school classes and leisure-time centres in Lpo 94 is manifest. Although my terms of reference do not include proposals for changes in the curriculum in terms of contents, there is reason to point at the need for special written material that defines more clearly the role, purpose and contents of pre-school classes and leisure-time centres. Such a reform can simultaneously provide better opportunities to evaluate the quality and results of these activities than there are today.

Upper secondary school

An inquiry chair was appointed on 1 February 2007, tasked with presenting proposals for a future structure for programmes at upper secondary school (ToR 2007:8). The inquiry is to present proposals on the programmes and branches that should be offered at upper secondary schools. The remit of the inquiry is considered to be so extensive and so radical that it seems inappropriate on my part to discuss the adjustments to Lpf 94 that may be necessary.

With regard to the contents of the curricula concerning norms and values and other goals and guidelines, there are a number of common issues. It should be possible to implement my proposals on principles with regard to Lpo 94 in the upper secondary school curriculum as well. This applies, for example, to general skills goals and the need for a comprehensive curriculum for the compulsory school. The fundamental points of departure for the proposal for a changed structure in compulsory school syllabi could also apply to upper secondary school syllabi. This is a matter, for example, of ensuring that syllabi at upper secondary schools contain a section describing a main subject content. In conclusion, it is considered inappropriate to propose adjustments on a more detailed level with regard to the goal documents of upper secondary school.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100) att 2 kap. 2 §, 3 kap. 3 § samt 9 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella *mål* som har satts upp för skolan.

Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.

I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella *krav* som ställs på skolans verksamhet och resultat.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §

Barn i allmänhet skall tas emot i grundskolan.

Barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans *kunskapsmål* därför att de är utvecklingsstörda skall tas emot i särskolan.

Barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans *kunskapskrav* därför att de är utvecklingsstörda skall tas emot i särskolan.

Barn som inte kan gå i grundskolan eller särskolan därför att de är döva eller hörselskadade skall tas emot i specialskolan.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

3 §

Ett barn får fullgöra sin skolplikt i en godkänd fristående skola som motsvarar särskolan endast om styrelsen för särskolan i barnets hemkommun har bedömt att barnet inte kan nå upp till grundskolans *kunskapsmål* därför att det är utvecklingsstört.

Ett barn får fullgöra sin skolplikt i en godkänd fristående skola som motsvarar särskolan endast om styrelsen för särskolan i barnets hemkommun har bedömt att barnet inte kan nå upp till grundskolans *kunskapskrav* därför att det är utvecklingsstört.

Förslag till ändring i grundskoleförordning (1994:1194)

Härigenom föreskrivs i fråga om grundskoleförordningen (1994:1194) att 1 kap. 2 §, 2 kap. 1 och 6 §§, 5 kap. 4 § och 7 kap. 2–4, 7–13 samt 16 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

I denna förordning avses med

- garanterad undervisningstid: den minsta undervisningstid i timmar som eleverna skall erbjudas,
- skoldagar: de dagar under ett läsår under vilka utbildning skall äga rum,
- styrelsen: styrelsen för utbildningen,
- undervisningstid: arbete som planerats av lärare och ele-

I denna förordning avses med

- garanterad undervisningstid: den minsta undervisningstid i timmar som eleverna skall erbjudas,
- skoldagar: de dagar under ett läsår under vilka utbildning skall äga rum,
- styrelsen: styrelsen för utbildningen,
- undervisningstid: arbete som planerats av lärare och

ver tillsammans och som eleverna genomför under lärares ledning,

- ämne: ämne för vilket *regeringen fastställt en kursplan.*

elever tillsammans och som eleverna genomför under lärares ledning,

- ämne: ämne för vilket *Statens skolverk meddelat föreskrifter om en kursplan,*

- *kunskapskrav: de krav som ställs på elevens kunskaper i en kursplan.*

Den som har det ledningsansvar som enligt 2 kap. 2 § skollagen (1985:1100) vilar på rektorn skall också benämnas rektor.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Läroplan

För grundskolan gäller en läroplan.

Läroplanen innehåller de övergripande målen och riktlinjerna för utbildningen.

Läroplanen fastställs av regeringen.

Läroplanen utgörs dels av övergripande mål och riktlinjer för utbildningen, dels av *kursplaner för de ämnen som ingår i utbildningen.*

De övergripande målen och riktlinjerna för utbildningen fastställs av regeringen.

6 §

Kursplaner

För varje ämne finns en kursplan.

I kursplanen anges

- de mål som undervisningen skall sträva mot, och

- *de mål som eleverna skall ha uppnått efter det femte och det nionde skolåret.*

Kursplanerna fastställs av regeringen.

I kursplanen anges

- *ämnets syfte*

- de mål som undervisningen skall *inriktas* mot, och

- *det huvudsakliga innehåll som skall ingå i undervisningen till slutet av årskurs 6 respektive årskurs 9.*

- grund för bedömning innehållande kunskapskraven för godtagbara kunskaper i årskurs 6 och kunskapskraven för betygen Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt i årskurs 9.

I kursplanerna för svenska och matematik skall även anges

- det huvudsakliga innehåll som skall ingå i undervisningen till slutet av årskurs 3 och

- kunskapskraven för godtagbara kunskaper i årskurs 3.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om kursplaner.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §

En elev skall ges stödundervisning, om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de mål som minst skall ha uppnåtts vid slutet av det femte och det nionde skolåret eller om eleven av andra skäl behöver särskilt stöd.

En elev skall ges stödundervisning, om det kan befaras att eleven inte kommer att uppnå kunskapskraven för godtagbara kunskaper i slutet av årskurs 3 och årskurs 6 och kunskapskraven för betyget Godkänt i årskurs 9 eller om eleven av andra skäl behöver särskilt stöd.

Stödundervisning kan anordnas antingen i stället för utbildning enligt timplanen eller som ett komplement till sådan utbildning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §

Läraren skall fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens

Läraren skall fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens

skolgång. Minst en gång varje termin skall läraren, eleven och elevens vårdnadshavare samtala om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas (utvecklingssamtal). Vid utvecklingssamtalet skall läraren i en framtidsytande individuell utvecklingsplan skriftligt sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven skall nå *målen* och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen och kursplanerna. Utvecklingsplanen kan även innehålla överenskommelser mellan lärare, elev och vårdnadshavare. Informationen vid utvecklingssamtalet bör grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i relation till målen i läroplanen och kursplanerna.

På begäran av en elevs vårdnadshavare skall läraren som ett komplement till utvecklingssamtalet även lämna annan skriftlig information om elevens skolgång än som avses i första stycket.

Uppgifter i utvecklingsplanen och sådan information som avses i andra stycket får inte ha karaktären av betyg.

Utvecklingssamtal skall i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 5 kap. 1 §.

3 §

Betyg skall sättas i grundskolans ämnen. *Om undervisningen i samhällsorienterande ämnen och naturorienterande ämnen (ämnesblock) helt eller i huvudsak varit ämnesövergripande, får läraren besluta att ett sammanfattande betyg skall sättas för ämnesblocket. Om frågan om ett*

Betyg skall sättas i grundskolans ämnen.

sammanfattande betyg skall sättas är beroende av flera lärares bedömning och lärarna inte kan enas, skall rektorn besluta i frågan.

Med samhällsorienterande ämnen avses geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap. Med naturorienterande ämnen avses biologi, fysik och kemi.

4 §

Betyg skall sättas

1. i slutet av varje termin i årskurs 8 och i slutet av höstterminen i årskurs 9 i ämnen och *ämnesblock* som inte har avslutats, och

2. när ett ämne *eller ett ämnesblock* har avslutats.

Betyg skall sättas

1. i slutet av varje termin i årskurs 8 och i slutet av höstterminen i årskurs 9 i ämnen som inte har avslutats, och

2. när ett ämne har avslutats.

7 §

När betyg sätts innan ett ämne eller ett *ämnesblock* har avslutats, skall de kunskaper bedömas som eleven inhämtat i ämnet *eller ämnesblocket* fram till och med den aktuella terminen.

Om en elev inte når upp till de mål som lokalt bestämts för ett ämne eller ämnesblock, skall betyg inte sättas i ämnet eller ämnesblocket.

När betyg sätts innan ett ämne har avslutats, skall de kunskaper bedömas som eleven inhämtat i ämnet fram till och med den aktuella terminen.

Betygssättningen skall bygga på en bedömning av elevens kunskaper i relation till de kunskaper en elev bör ha uppnått vid betygstillfället i förhållande till kunskapskraven i årskurs 9.

8 §

När betyg sätts efter det att ett ämne *eller ett ämnesblock* har avslutats, skall betyget bestämas

När betyg sätts efter det att ett ämne *har avslutats*, skall betyget bestämmas på grundval av de

mas med hjälp av

1. de mål som eleverna enligt kursplanerna skall ha uppnått i grundskolan, och

2. de betygskriterier som har fastställts för ämnena och ämnesblocken.

Betyget Godkänd skall motsvara de mål som eleverna enligt kursplanerna skall ha uppnått i ämnena i slutet av det nionde skolåret. Statens skolverk skall fastställa betygskriterier för betygen Väl godkänd och Mycket väl godkänd. Betygskriterierna skall precisera vilka kunskaper enligt kursplanerna som krävs för respektive betyg.

Om det finns särskilda skäl får läraren vid betygssättningen bortse från enstaka mål som eleven skall ha uppnått i slutet av det nionde skolåret. Med särskilda skäl avses funktionshinder eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven skall kunna nå ett visst mål.

kunskapskrav som har fastställts för ämnet.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om kunskapskraven för betygen Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt.

9 §

Om en elev inte når upp till de mål i ett ämne som enligt kursplanen skall ha uppnåtts i slutet av det nionde skolåret, skall betyg inte sättas i ämnet. Betyg skall inte heller sättas i ett ämnesblock om eleven inte når upp till målen i samtliga ämnen som in-

Om en elev inte når kunskapskraven för betyget Godkänt i ett ämne i slutet av det nionde skolåret, skall betyg inte sättas i ämnet.

går i ämnesblocket.

I fall som avses i första stycket skall ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i ämnet *eller ämnesblocket* ges. Av omdömet kan också framgå de stödåtgärder som har vidtagits.

Omdömet skall undertecknas av läraren.

I fall som avses i första stycket skall ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i ämnet ges. Av omdömet kan också framgå de stödåtgärder som har vidtagits.

10 §

Ämnesprov i svenska, engelska och matematik skall användas i slutet av årskurs 9 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling och som stöd för betygssättning.

Ämnesprov i samma ämnen kan användas i slutet av årskurs 5 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling.

Ämnesprov i samma ämnen *skall* användas i slutet av årskurs 6 och för svenska och matematik även i slutet av årskurs 3 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling.

Statens skolverk fastställer ämnesprov och meddelar närmare föreskrifter om dem.

11 §

En elevs betyg skall antecknas i en betygskatalog. Beslut enligt 7 och 9 §§ att inte sätta betyg i ett ämne *eller ett ämnesblock* skall också antecknas i betygskatalogen. Av anteckningen skall det framgå om betyget har satts innan eller efter det att ett ämne *eller ett ämnesblock* har avslutats.

En elevs betyg skall antecknas i en betygskatalog. Beslut enligt 7 och 9 §§ att inte sätta betyg i ett ämne skall också antecknas i betygskatalogen. Av anteckningen skall det framgå om betyget har satts innan eller efter det att ett ämne har avslutats.

Skriftliga omdömen enligt 9 § skall hållas samlade.

12 §

Terminsbetyg skall utfärdas vid slutet av varje termin i årskurs 8 och vid slutet av höstterminen i årskurs 9. Ter-

minsbetyg skall utfärdas vid slutet av varje termin i årskurs 8 och vid slutet av höstterminen i årskurs 9. Ter-

minsbetyget skall innehålla det senast satta betyget i varje ämne. Det skall framgå om ämnet *eller ämnesblocket* har avslutats. Terminsbetyg skall inte utfärdas om eleven skall få ett slutbetyg enligt 13 §.

Rektorn eller den som rektorn bestämmer skall underteckna terminsbetyget.

13 §

Slutbetyg skall utfärdas när skolplikten upphör. En elev som efter skolplikten upphörande har slutfört årskurs 9 har rätt att få ett nytt slutbetyg.

Slutbetyget skall innehålla uppgifter om den högsta årskurs eleven genomgått och om elevens senaste betyg i ämnen *och ämnesblock*. Betyg satta enligt 7 § skall inte ingå i slutbetyget. Till slutbetyget skall det i förekommande fall fogas sådana skriftliga omdömen som avses i 9 §.

Rektorn skall underteckna slutbetyget.

14 §

Om en elev avgår från en kommuns grundskola utan att slutbetyg utfärdas, skall intyg om avgången utfärdas.

Intyget skall innehålla uppgifter om

1. den årskurs från vilken eleven avgått,
2. tiden för avgången,
3. de ämnen *och ämnesblock* i vilka eleven undervisats,
4. i förekommande fall senaste betyg i ämnen *och ämnesblock*, och
5. antal timmar garanterad undervisning som eleven erbjudits.

Intyget skall innehålla uppgifter om

1. den årskurs från vilken eleven avgått,
2. tiden för avgången,
3. de ämnen i vilka eleven undervisats,
4. i förekommande fall senaste betyg i ämnen, och
5. antal timmar garanterad undervisning som eleven erbjudits.

Rektorn eller den som rektorn bestämmer skall underteckna in-
tyget.

16 §

Den som vill ha betyg från grundskolan har rätt att gå igenom prövning. Denna kan avse hela utbildningen i grundskolan eller ett eller flera ämnen *eller ämnesblock* som ingår i utbildningen. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg i avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan.

Den som vill ha betyg från grundskolan har rätt att gå igenom prövning. Denna kan avse hela utbildningen i grundskolan eller ett eller flera ämnen som ingår i utbildningen. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg i avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan.

Bestämmelserna i 5, 6, 8 och 11 §§ skall tillämpas i fråga om prövningen. Betyg över prövningen skall utfärdas av rektorn eller den som rektorn bestämmer.

17 §

Den som redan har slutbetyg från grundskolan har efter prövning i ett eller flera ämnen *eller ämnesblock* rätt att få ett nytt slutbetyg. Rektorn utfärdar det nya slutbetyget.

Den som redan har slutbetyg från grundskolan har efter prövning i ett eller flera ämnen rätt att få ett nytt slutbetyg. Rektorn utfärdar det nya slutbetyget.

Om prövningen avser hela utbildningen för den som inte redan har slutbetyg från grundskolan, skall rektorn utfärda slutbetyg.

Utredningens uppdrag och arbete

Jag har sett mitt uppdrag som bestående av tre delar: att visa på orsaker till att målsystemet inte genomförts (hur det blev och varför det blev som det blev), att ge förslag till ett tydligare målsystem (hur det bör vara) samt att föreslå förändringar i uppföljningssystemet (hur man skall få veta hur det blir).

Möten med många människor

För att kunna belysa problemen med dagens målsystem har jag tagit del av utredningsbetänkanden, propositioner, skrivelser, utskottsbetänkanden och ett stort antal rapporter o.d. från Skolverket. Dokumentmängden har varit mycket stor, men jag har trots det ofta saknat väsentlig information om grunderna för olika beslut, t.ex. när det gäller kommentarmaterial, sambandet mellan kursplaner och läroplaner eller om implementeringsinsatser. För att fylla denna lucka har jag genomfört en mängd intervjuer av personer som på olika sätt deltagit i arbetet med läroplaner, kursplaner och uppföljningssystem. Dessa förtecknas i bilaga 2.

Bristen på dokumentation som förklarar utvecklingen under främst 1990-talet har medfört att det inledande avsnittet är relativt omfattande. Min ambition är att sammanställningen inte bara besvarar frågeställningen om varför det blev som det blev, utan också ger en beskrivning av vad som faktiskt skedde (och inte skedde).

Den bild jag fått av orsakerna till att målsystemet inte genomförts i grundskolan delas i stort sett av samtliga personer jag mött, vilket gett mig en stabil grund för mina förslag till hur målsystemet bör förändras. Flertalet förslag till förändringar faller därmed nästan ut som en naturlig följd för att åtgärda det som inte fungerar i dag. Detsamma gäller mina förslag till ett stärkt uppföljningssystem, där jag anser att den enskilt största insatsen för en förbättrad uppföljning är att målsystemet förtydligas.

Skolbesöken viktiga för mina förslag

Det stod tidigt klart att det i dokument och rapporter förekommer flera uttalanden om hur lärare uppfattar målsystemet och hur man arbetar med att tillämpa måldokumentet, men det har varit svårt att få fram underlagen för dessa uttalanden. Jag beslutade därför att besöka ett antal skolor för att genom intervjuer av verksamma lärare få en egen bild av hur kursplanerna möter lärarna och hur de planerar och genomför sin undervisning, kunskapsbedömer elever etc. Under hösten 2006 besökte jag tioalet skolor (se bilaga 2) och mötte totalt ett hundratal engagerade lärare som öppenjärtigt och mycket tydligt beskriver de tillkortakommanden och styrkor de upplever med dagens måldokument. Den information lärarna lämnat och mina erfarenheter från skolbesöken i övrigt har varit ett av de viktigaste underlagen för mina förslag till ett ändrat målsystem.

Förslag har behandlats i expertgruppen

Arbetet har huvudsakligen bestått i att utifrån befintliga underlag ta fram promemorior som behandlats i den expertgrupp som genom regeringens beslut knutits till utredningen, med representanter från såväl statliga skolmyndigheter, departement, forskarvärlden och kommunal skoladministration. Protokoll från expertgruppsmötena har löpande publicerats på utredningens hemsida www.sou.gov.se/grundskolemal, tillsammans med annan information om utredningens arbete. Betänkandet utgör resultatet av denna process. Några av de promemorior vars resultat sammanfattas i betänkandet publiceras även i sin helhet som bilagor till betänkandet.

Exempel på tillämpning av mina förslag i kursplaner

Enligt direktiven skall jag genom exempel visa hur förslagen till ett ändrat målsystem kan tillämpas i ett urval ämnen. Denna uppgift har tolkats strikt så att det endast är frågan om att visa hur mina förslag kan illustreras i kursplanerna i bild, historia och matematik. Det är inte några färdiga förslag till kursplaner i dessa ämnen, en arbetsuppgift som kräver ett noggrant och omfattande kursplanearbete med en bred förankring och som inte ryms inom mitt uppdrag. Samtidigt måste innehållet i exemplen hålla sådan kvalitet att

det dels är tydligt hur förslagen och bedömningar förändrat skrivningarna jämfört med i dag, dels måste det som anges uppfattas som rimligt av lärare och ämnessakkunniga.

Min bestämda uppfattning är att verksamma lärare tillsammans med forskare måste ingå i det kursplanearbete som Skolverket utför. I arbetet med att ta fram exemplen har jag därför inbjudit lärare jag träffat under skolbesöken att tillsammans med forskare och ämnesföreträdare som Skolverket rekommenderat lämna synpunkter under processens gång. Detta samarbete har varit mycket viktigt som kontroll av att mina strukturella förslag kan omsättas i ett kommande kursplanearbete. Av bilaga 2 framgår vilka som deltagit i detta arbete.

1 Orsaker att målsystemet ej genomförts

Att införa ett nytt styrsystem i en organisation kan ofta innebära problem. För det första måste de som arbetar i det befintliga systemet känna behov av och vilja ha en förändring eller så måste man övertygas om att goda skäl talar för det nya systemet. Den förändring som presenteras bör därmed som idé vara önskad eller accepterad.

För att modellen skall kunna förstås krävs att den som princip och idé är konsistent och robust i sin uppbyggnad. Det nya systemet måste också kunna omformas till verktyg som mottagarna känner igen och kan ta till sig. Detta gäller lärare och skolledare på samma sätt som för andra professioner. Det är därför nödvändigt att det nya målsystemet för skolan som infördes i början av 1990-talet och de verktyg – främst läroplanen och kursplanerna – som används för att konkretisera systemet tillsammans utgör en fungerande helhet.

För att underlätta för lärarna att förstå, ta till sig och tillämpa systemet i sin vardag och utveckla sin undervisning måste staten ta fram nödvändiga underlag, t.ex. kommentarmaterial och informationsmaterial, utöver styrdokumentet. Vidare krävs det breda "marknadsföringsåtgärder" för att göra "produkten" bekant bland de mer än 100 000 lärarna och skolledarna i grundskolan. Om ett genomförande misslyckas kan det sannolikt förklaras av brister i ett eller flera steg i genomförandet av reformen. När detta är sagt måste det framhållas att förändringar tar tid, särskilt i en så omfattande och så decentraliserad verksamhet som den svenska skolan. Frågan är om det över huvud taget var möjligt att läroplansreformen år 1994 skulle kunna fungera fullt ut från början – eller ens efter ett par år.

Orsakerna till svårigheterna med att införa och genomföra det nya målsystemet för grundskolan, med det ovan nämnda som bakgrund, bedöms finnas inom följande fem områden:

- Systemets grundläggande principer och idéer
- Läroplanens och kursplanernas konstruktion och innehåll
- Statens insatser för att implementera systemet
- Statens uppföljning av mål och resultat
- Professionens, främst lärarnas, förutsättningar.

Dessa frågor återkommer i den fortsatta redovisningen av orsaker till svårigheterna att införa och genomföra det nya målsystemet. I bilaga 3 ges en bakgrund till dagens mål- och resultatstyrning av skolan och vilka tankar som legat bakom de beslut som fattats.

1.1 Målsystemets grundläggande principer och idéer

Med målsystemets grundläggande principer avses främst den förändrade ansvarsfördelningen på skolans område mellan stat och kommun och hur staten genom nya läroplaner m.m. genomförde styrsystemet. Måltyperna mål att sträva mot och mål att uppnå, som finns i både läroplanen och kursplanerna men också betygssystemet med betygskriterier, är delar i styrsystemet för skolan.

1.1.1 Målstyrning

I det tidigare systemet med mål- och regelstyrning förutsattes att målen nåddes genom att skolorna skulle arbeta på föreskrivet sätt och med de metoder som staten angav. Ett resursfördelnings-system med öronmärkta bidrag skulle ge de resurser som staten bedömde nödvändiga för att målen skulle uppnås. Staten styrde således skolan med mål, regler och resurser.

Ett förändrat ansvar

I propositionen *Skolans utveckling och styrning* (prop. 1988/89:4) behandlades principer för ansvarsfördelningen och styrningen av skolan. Styrningen skulle präglas av ett ökat lokalt ansvar för verksamheten, en utveckling från regelstyrning mot mål- och resultatstyrning med färre regler och tydligare mål samt en mer medveten utvärdering. Huvudmannen skulle enligt propositionen inte ingripa i metodiska eller pedagogiska frågor av professionell karaktär men skulle noga följa och låta utvärdera verksamhetens resultat. Genom

att kontrollera resultaten för att bedöma om målen uppnåtts skulle huvudmannen sedan vidta åtgärder för att förändra verksamheten och nå en bättre måloppfyllelse. Styrkedjan skulle alltså vila på två ”ben”; styrning med mål och kontroll av resultat.

Maktutredningen (dir. Ju 1985:02, bet. SOU 1990:44) visade, enligt en skrift från Skolverket¹, att det medborgerliga inflytandet vid denna tid var särskilt litet inom skolans område. Genom att decentralisera och införa ökad insyn och inflytande i verksamheten skulle skolan bättre kunna anpassas till lokala förhållanden. Frihet för varje kommun och skola att själva välja hur undervisningen skulle bedrivas genom att välja metoder och innehåll förutsattes samtidigt leda till en ökad professionalisering av skolans personal.

I propositionen *Ansvar för skolan* (prop. 1990/91:18) föreslog regeringen att statens styrning av skolan skall vara mål- och resultatorienterad. Grundläggande mål för verksamheten skulle anges i lag. Övriga mål och riktlinjer för utbildningen skulle vara generellt giltiga och anges i klara och tydliga läroplaner.

Decentralisering

Samtidigt skedde förändringar i statens styrning på skolområdet. Det så kallade skolprojektet – en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet – utarbetade ett förslag till kommunalt huvudmannaskap för lärare och skolledare (prop. 1989/90:41). I och med den nya kommunallagen år 1992 och införandet av det generella statsbidraget år 1993 minskade statens ekonomiska och organisatoriska styrning av skolan. De kommunala skolhuvudmännen gavs därmed ansvaret för att själva svara för den ekonomiska styrningen av verksamheten samt att välja dess organisation och bemanning. Motprestationen var att kommunen skulle ha det primära ansvaret för uppföljning och utvärdering vilket var något nytt. I ansvarspropositionen framhöll det föredragande statsrådet att han ”*var övertygad om att kommunerna [var] beredda att ta ett stort ansvar för skolan*” och att uppföljningen och utvärderingen skulle visa hur de klarat detta.

I budgetpropositionen för år 1992 (prop. 1991/1992:100 bil. 9) sammanfattades bakgrunden och syftet till att förändra skolans styrning:

¹ Skolverket (1999) *Att utvärdera skolan, Verktyg för utvärdering*.

Mångfald och decentralisering är det enda sättet att hantera den ständigt växande och snabbt föränderliga kunskapsmassan. /.../

Utbildningsverksamheten har sedan efterkrigstiden kännetecknats av en stark central styrning. Större delen av verksamheten har varit reglerad i detalj genom lagar, förordningar och statsbidragsbestämmelser. Därför är också det uppdämde förändringsbehovet stort. Under det senaste året har dock en betydande decentralisering skett inom skol- och högskoleväsendet. Syftet har varit att göra skolan mer mål- och resultatorienterad. Genom att lägga ansvaret för verksamheten längre fram i organisationen, dvs. hos kommuner och skolor, är avsikten att åstadkomma ett bättre resultat av arbetet i skolan.

Decentraliseringen är en förutsättning för att mångfald, valfrihet och flexibilitet skall uppnås.

Statens styrning skulle i stort sett hålla sig till att ange nationella mål i läroplaner och kursplaner, medan huvudmän och skolor skulle ge förutsättningar för, planera och genomföra en undervisning så att dessa mål kan nås. En förutsättning var att det fanns en fungerande uppföljning och utvärdering av verksamheten som kunde ge en tillräcklig information om resultaten.

Läroplansarbetet

Ansvarspropositionen lyfte fram att de nationella målen i läroplanerna skulle utformas så att de kunde konkretiseras på lokal nivå. Det var nödvändigt att målen utformades på ett sådant sätt att de kunde utvärderas. Syftet med utvärderingen skulle främst vara att få underlag att bedöma behovet av åtgärder, t.ex. för resursfördelning. Enligt propositionen skulle ett läroplansarbete med denna inriktning starta.

Läroplanskommittén (dir. 1991:9) hade som primär uppgift att utarbeta förslag till läroplaner för grundskolan, gymnasieskolan och komvux samt timplaner och kursplaner för grundskolan. Kommittén kom i betänkandet *Skola för bildning* (SOU 1992:94) att beteckna styrningen av skolan som "deltagande målstyrning", där de mer allmänna målen i läroplan och kursplaner skulle preciseras på lokal nivå.

De nationella styrdokumenterna anger vad verksamheten i skolan ska inriktas mot, dvs. målen för verksamheten. Den lokala nivån beslutar dels om hur verksamheten i skolan ska organiseras för att nå de nationellt formulerade målen, men också vad det konkreta innehållet ska vara. Det är på skolnivå man bestämmer om undervisningen ska organiseras ämnesmässigt eller ämnesintegrerat, tematiskt eller i projekt.

Det viktiga är att verksamheten som helhet förverkligar läroplanens och kursplanernas mål.

Vid tiden för budgetpropositionen för 1993 (1992/1993:100 bil. 9) var såväl läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94) samt betygsberedningens betänkande *Ett nytt betygssystem* (SOU 1992:86) ute på bred remiss. En viktig utgångspunkt i det kommande propositionsarbetet angavs vara ”att skolan ska sätta upp kvalitativa mål och kunskapsmål för sitt arbete och att resultatet av insatserna i skolan skall mätas och återrapporteras”.

Hur har diskussionen förts om friutrymmet?

I diskussionen om mål- och resultatstyrning för skolan används ofta begreppet *friutrymme*. Utifrån syftet med decentraliseringen skulle diskussionen om friutrymme handla om kommunens och skolornas frihet att använda resurser och organisera verksamheten. Diskussionerna om friutrymmet har i stället främst handlat om lärarnas undervisningsplanering. Här följer en bakgrund till hur begreppet kommit att användas.

Ökad frihet men också ett ökat ansvar

Målstyrningen ger enligt regeringens bedömning² kommuner och skolor en stor frihet att utforma det inre arbetet med utgångspunkt i lokala förutsättningar. Decentraliseringen har skapat en ny situation för arbetet i skolan.

Den relativa frånvaron av centralt beslutade regler bör kunna underlätta för människor utanför skolan att ta sig in i skolan och påverka utformningen av arbetet. När det inte längre är givet hur verksamheten skall organiseras skapas utrymme för och behov av dialog och påverkan. Att det i dag finns mer att besluta om på lokal nivå än tidigare medför att behovet av en dialog mellan de kommunala politikerna och skolans personal har blivit större. Det är viktigt att de människor som finns utanför skolan redan från början blir delaktiga i det förändringsarbete skolan genomgår. Skolan är en verksamhet som starkt berör människors vardag och föräldrar vill kunna påverka vad som sker där. Brukarinflytande står inte i motsättning till det inflytande människor har inom ramen för den representativa demokratin. Det är snarare så

² Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet (skr. 1996/97:112)

att engagemanget ökar och det demokratiska samtalet fördjupas, när människor får möjlighet att direkt påverka vardagens angelägenheter.

Decentraliseringen med kommunernas ökade frihet och ökade ansvar har omhuldats av såväl kommunala som statliga företrädare. För att markera ett avståndstagande till det tidigare styrsystemet intog Skolverket en avsiktligt låg profil och aktade sig för att uppfattas som styrande av verksamheten. Att inte *"kliva över kommungränsen"* – ett uttryck myntat av dåvarande generaldirektören för Skolverket, Ulf P. Lundgren – blev därigenom ett sätt att markera kommunernas eget ansvar. Skolverkets förhållningssätt var samtidigt något som bevakades av kommuner och deras intresseorganisation Svenska Kommunförbundet. Det ansvar som kommunerna fått skulle inte äventyras genom en statlig intervention i sådana frågor som de genom decentraliseringen fått bestämmanderätten över.

I utvecklingsplanen från år 1996 (skr. 1996/97:112) skriver regeringen också att decentraliseringen på utbildningsområdet har skapat en ny situation och har ökat friutrymmet på lokal nivå, samtidigt som kraven på utvärdering och resultatkontroll har skärps. Vad regeringen avsåg med "friutrymme" anges inte, men det måste tolkas som det mått av självbestämmande som regeringsformen ger utrymme för. I en senare utvecklingsplan (skr. 1998/99:121) skriver regeringen att uppdraget med de nya läro- och kursplanerna medför ett större mått av planering och uppföljning. Det innebär ett stort ansvar men ger också ett *"pedagogiskt friutrymme"*.

I samma utvecklingsplan skriver regeringen att uppnåendemålen bidrar till en likvärdig utbildning och är en utgångspunkt för nationella jämförelser. Regeringen skriver vidare: *"Samtidigt som de ger en tydlig ram måste de vara formulerade så öppet att det finns ett tillräckligt lokalt friutrymme för lärare och elever att välja stoff och arbetssätt."*

I *Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan* (prop. 2003/04:140) skriver regeringen, med anledning av det stora antalet lokala kurser i gymnasieskolan, att det friutrymme som finns i ett målstyrt system att anpassa innehåll och välja arbetssätt när kursplanen konkretiseras lokalt kan utnyttjas mer än vad som görs i dag. Därigenom skulle också floran av lokala kurser kunna minska.

Lärarnas frihet att organisera undervisningen

Diskussionen om decentraliseringens effekter är således splittrad – från ett systemtekniskt resonemang om förhållandet mellan stat och kommun till lärarnas tolknings- och manöverutrymme inom ramen för läroplanen och kursplanerna. Huvudintrycket är dock att diskussionen om friutrymmet har kommit att handla om lärarnas ”friutrymme”. Lärarna har ett suveränt ansvar för att utifrån läroplan och kursplaner och tillsammans med eleverna välja arbetsmetoder och innehåll i undervisningen. Detta egna ansvarsområde har kommit att benämnas som ”*det kommunala friutrymmet*”, ett begrepp som härstammar från läroplanskommitténs arbete, men som inte återfinns i någon författning. Lärarnas pedagogiska frihet att utifrån sina tolkningar av kursplanerna genomföra sin undervisning kan inte ses som en del av det kommunala friutrymmet. Det är en frihet som alltid har legat på lärarna och har inget med mål- och resultatstyrning att göra.

Det kommunala friutrymmet är en annan sak. Det kan ses som den beslutsrätt som kommunerna har inom regeringsformen (1974:152). I denna framgår att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. Även föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden meddelas i lag. Detta innebär att det utrymme – friutrymme – som kommunerna kan handla inom bestäms av de ramar som riksdagen och regeringen lagt fast. Konkret handlar det på skolans område om att få bestämma över skolans organisation, dvs. skolenheter, klasstorlekar, bemanning, profilering av skolor m.m. Allt detta styrdes tidigare av regler som ofta var kopplade till statsbidragssystemet.

Av allt att döma införde Skolverket begreppet ”frirum” för att göra lärarnas ansvarsområde tydligt. I skriften *Bedömning och betygssättning*³ skriver verket om ”frirummet” och den lokala tolkningen av kursplaner och betygskriterier.

Såväl mål som betygskriterier är utformade mot bakgrund av det ansvarssystem som riksdagen beslutade 1991. En av utgångspunkterna är principen om ”deltagande målstyrning”. Inom ramen för det som staten

³ Skolverket (2000) *Bedömning och betygssättning, Kommentarer med frågor och svar*, best.nr: 01:636

bestämt om utbildningen är tanken att skolan, lärarlaget och eleverna lokalt ska tolka och översätta de mål som formulerats nationellt.

En strävan bakom de nationella målen är att de ska stimulera en vidgning av det lokala frirummet genom att de utformats så att de anger en tämligen vid men ändå tydlig ram för undervisningen. Denna strävan får då inte omintetgöras av detaljerade nationella betygskriterier som tar tillbaka eller inskränker denna frihet.

Om tydliga mål

Det finns många uppfattningar av vad som menas med att mål är tillräckligt tydliga. När jag frågat om hur man ser på begreppet tydlighet är ett vanligt svar att tydliga mål är begripliga mål, dvs. att de kan förstås. Om dagens mål inte ses som tillräckligt tydliga kan svaret tolkas som att lärare inte tycker sig ha tillräckligt stöd från kursplanerna i sin planering av undervisningen. De kan inte utläsa vad det är tänkt att eleven skall uppnå och/eller vilken typ av innehåll i och inriktning på undervisningen som bidrar till att målen nås. Efterfrågan på tydlighet kan ur det perspektivet ses som en efterfrågan på ämnesinnehåll i kursplanerna och kommentar- och referensmaterial som förklarar målens innebörd.

En annan iakttagelse är att det i sig finns en relation mellan tydlighet och antalet mål. Har man många mål kan de tillsammans ge lärarna en bättre bild av vad som gäller för utbildningen och ämnet. Om antalet mål skall minskas ställs högre krav på att målen vart och ett för sig ger läraren en tydligare information om vad som skall uppnås. Ju begripligare och tydligare målen är, desto mindre tid kan lärare förväntas behöva lägga ned på att tolka och förstå målen. Därmed torde tid kunna frigöras för mer konkret planering av undervisningen.

Hur friutrymmet kommit att användas

Det har i mitt arbete framkommit flera exempel på att det "statliga tillbakadragandet" från styrningen av undervisningen kommit att ersättas av kommunala initiativ att styra undervisningens planering och innehåll. Exempel på det är inrättandet av kommunala mål utöver – och i vissa fall på tvärs mot – de nationella målen.

Skolverket har i årsredovisningar under 1990-talets senare del redovisat att många lärare inte förstått det nya målsystemet och vad

som väntades av dem. Satsningar på kompetensutveckling har efterlysts. Det är också något staten prioriterat genom att budgetåren 1993/94 – 1998 avsätta särskilda medel för bland annat statliga informations- och kompetensutvecklingsinsatser riktade till såväl huvudmän som direkt till lärare i samband med genomförandet av reformen. Det är dock för mig oklart hur dessa pengar använts då jag inte kunnat finna någon uppföljning av satsningen. Enligt vad jag erfarit genom intervjuer har lärare inte fått någon kompetensutveckling i att arbeta inom ett målstyrt skolsystem, och inte heller fick Skolverkets personal någon utbildning i sin nya roll som ansvarig myndighet. Gemensamma diskussioner med lärare, skolledare och skolverkspersonal om vad mål- och resultatstyrning skulle komma att innebära inom skelsektorn kom aldrig till stånd. Rektorer lämnades ofta ensamma att ta ansvar för utvecklingen.

Efter tio år med ett förändrat styrsystem konstaterade regeringen i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/2002:1, utgiftsområde 16) att *”det lokala friutrymmet [var] stort, men att det inte alltid utnyttjades av kommunerna”*. Regeringen räknade i propositionen upp åtgärder som skulle främja det lokala friutrymmet – däribland ett nytt läraravtal, särskilda medel för kompetensutveckling i specialpedagogik liksom riktade bidrag för personalförstärkning. Vissa insatser, t.ex. riktade statsbidrag som personalförstärkningsmedlen, kan tolkas som stående i strid mot decentraliseringstanken eftersom de bryter mot principen om kommunernas frihet att använda de generella statsbidragsresurserna. Samtidigt har staten genom riktade insatser velat prioritera betydelsefulla områden för att förbättra resultaten.

Oklar ansvars- och rollfördelning på alla nivåer

Ansvarsmodellen för den svenska skolan, dvs. mål- och resultatstyrningsprincipen, synes inte ha varit – och är inte heller – tydlig för vare sig den nationella, kommunala eller lokala nivån. Det ansvar huvudmännen fått är att svara för att skolan ges sådana förutsättningar att de nationella målen kan nås, inte att styra hur undervisningen skall bedrivas. Lärarna har ansvaret för att planera och genomföra undervisningen utifrån sin yrkeskunskap och inom tilldelade resurser. Det finns dock många exempel på att rollfördelningen mellan kommun och skolnivån inte har förståtts och

upprätthållits. Även rollfördelningen mellan rektors ansvar och skolhuvudmannens ansvar har visat sig vara oklar.

Staten har också över tid agerat på ett sätt som kan ha bidragit till otydligheten. Huvudmännen har som arbetsgivare ansvaret för att den pedagogiska personalen har en utbildning som är avsedd för den undervisning de bedriver. Ansvaret för att lärarna har insikter i de föreskrifter som reglerar verksamheten – särskilt de föreskrifter som gäller målen för utbildningen (skollagen 2 kap. 3 och 7a §§) ligger i rektors uppgifter. Enligt ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) ansvarar kommunerna för att fortbildning kommer till stånd och att lärarna får del av den. I propositionen sades vidare:

Staten har ett särskilt ansvar för att det finns tillgång till sådana utbildningsinsatser som är betingade av centralt beslutade reformer.

I samband med reformer inom skolområdet behöver staten disponera medel för implementering som kan avse såväl skilda utvecklingsinsatser som fortbildning av skolans personal.

Staten har satsat betydande belopp för kompetensutvecklingsinsatser i samband med genomförandet av Lpo 94 och därefter. I samband med centralt beslutade reformer avsätter staten ibland särskilda medel för implementering, t.ex. för att stödja kompetensutveckling. I 1997 års budgetproposition (prop. 1996/97, utgiftsområde 16) slog regeringen fast att *”stöd för utveckling av skolväsendet och lärarnas kompetensutveckling inte kan ses isolerat från varandra”* varför ett samlat anslag för de statliga insatserna för skolutveckling och kompetensutveckling infördes.

Ett ytterligare exempel på en oklar ansvarsfördelning är att staten i ökad utsträckning infört olika specialdestinerade statsbidrag, t.ex. de så kallade Wärnerssonpengarna⁴. Denna typ av bidrag kan ses som ett avsteg från mål- och resultatstyrningsprincipen, alternativt som ett tecken på brister i dess tillämpning.

⁴ Den dåvarande regeringen avsatte ursprungligen totalt 17,5 miljarder för perioden 2001-2007 i en särskild satsning med syfte att öka personaltäteten i skola och fritidshem. Genom riksdagsbeslut 2004 förändrades förutsättningarna för bidraget, och den sista delen av det specialdestinerade statsbidraget betalades ut våren 2006. Därefter har bidraget gått in i det reguljära kommunala utjämningsbidraget som en permanent nivåhöjning. Källa: Skolverket (2006) *Statsbidraget till personalförstärkning i skola och fritidshem 2004/2005*. Skolverkets aktuella analyser

1.1.2 Läroplanens konstruktion och innehåll

Det som i hög grad kännetecknar statens styrning av skolan är att den styrs med mål. I skollagen (1985:1100) anges de övergripande målen för verksamheten i skolan. I första kapitlets andra paragraf – den så kallade *portalparagrafen* – föreskrivs att alla barn och ungdomar, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, skall ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt
2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

I läroplanen utvecklas lagstiftningen vidare. En läroplan bör enligt läroplanskommitténs slutbetänkande (SOU 1992:94) innehålla värden, mål och riktlinjer. Med värden avsågs sådana grundläggande värden som skall präglar arbetet i skolan och rättigheter samt demokratiska värderingar som skall gälla i samhället. Mål anger ”*sådant som skall uppnås eller eftersträvas*”. Lpo 94 är uppbyggd i två huvudkapitel: Skolans värdegrund och uppdrag samt Mål och riktlinjer.

Skolans värdegrund och uppdrag

I Lpo 94, avsnittet *Skolans värdegrund och uppdrag*, anges de grundläggande värden som undervisningen i skolan skall bygga på. Här upprepas vad som sägs i skollagen om att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och att var och en som verkar inom skolan skall främja aktningen för varje människas egenvärde och respekten för vår gemensamma miljö.⁵

⁵ Parentetiskt: Ulf P Lundgren och Ingrid Carlgren, ordförande respektive sekreterare i läroplanskommittén, har var för sig uppgett för utredningen att man i kommittén ansåg att

Under rubriken *Förståelse och medmänsklighet* anges bland annat att skolan skall främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse och att främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser. Bland annat förekommer värdeord som kulturell mångfald, social och kulturell mötesplats och det gemensamma kulturarvet.

Under rubriken *Saklighet och allsidighet* framhålls bland annat att skolan skall vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att dessa förs fram. Alla som verkar i skolan skall hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i läroplanen och skall klart ta avstånd från det som strider mot dem.

Att skolan aktivt och medvetet skall främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter anges i avsnittet *En likvärdig utbildning*, där skolan bland annat ges ett ansvar för att motverka traditionella könsmönster. Under *Rättigheter och skyldigheter* anges att undervisningen skall förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värderingar, bland annat genom demokratiska arbetsformer och att eleverna deltar i planering och utvärdering av den dagliga undervisningen.

I avsnittet *Skolans uppdrag* anges uppdraget att främja ett lärande där individen stimuleras att inhämta kunskaper: *”Utbildning och fostran är i djupare mening en fråga om att överföra och utveckla ett kulturarv – värden, traditioner, språk och kunskaper – från en generation till nästa.”* Vidare skrivs *”att genom rika möjligheter att samtala, läsa och skriva skall varje elev få utveckla sina möjligheter att kommunicera och därmed få tilltro till sin språkliga förmåga”*. Uttryck som betonas är t.ex. överblick och sammanhang, initiativ och ansvar, att arbeta självständigt och lösa problem. I läroplanen sägs att det i all undervisning är angeläget att anlägga vissa övergripande perspektiv, t.ex. historiskt, miljömässigt, internationellt, hälsa och livsstil samt etiskt perspektiv.

I avsnittet *God miljö för utveckling och lärande* betonas miljön för att ge de bästa samlade betingelserna för elevernas bildning, tänkande och kunskapsutveckling. Under rubriken *Den enskilda skolans utveckling* påtalas skolhuvudmannens, skolledares och lärarens ansvar för att skolan utvecklas kvalitativt, vilket bland annat kräver att resultaten följs upp och utvärderas och att nya metoder prövas och utvecklas.

värdegrundsmålen skulle utgöra ett ”fundament”, en bas för verksamheten i skolan, inte mål för densamma. De konstaterar dock att det tvärtom talas om detta fundament som ”övergripande mål för verksamheten”.

Läroplanens mål och riktlinjer

I läroplanens kapitel *Mål och riktlinjer* definieras de två måltyperna mål att sträva mot och mål att uppnå:

Mål att sträva mot anger inriktningen på skolans arbete. De anger därmed en önskad kvalitetsutveckling i skolan.

Mål att uppnå uttrycker vad eleverna minst skall ha uppnått när de lämnar skolan. Det är skolans och skolhuvudmannens ansvar att eleverna ges möjlighet att uppnå dessa mål.

Avsnitt 2.1 *Normer och värden* i kapitlet *Mål och riktlinjer* innehåller endast mål att sträva mot, inga mål att uppnå. Två exempel på hur målen uttrycks är att skolan skall sträva efter att varje elev ”*utvecklar sin förmåga att göra och uttrycka medvetna etiska ställningstaganden grundade på kunskaper och personliga erfarenheter*”, samt ”*respekterar andra människors egenvärde*”.

I avsnittet 2.2 *Kunskaper* anges bland annat att skolan skall ansvara för att eleverna inhämtar och utvecklar sådana kunskaper som är nödvändiga för varje individ och samhällsmedlem. Utforskande, nyfikenhet och lust att lära skall enligt läroplanen utgöra en grund för undervisningen. Lärarna skall sträva efter att i sin undervisning balansera och integrera kunskaper i sina olika former. Dessa övergripande mål för undervisningen skall kunna anpassas och tillämpas i alla ämnen där lärarens yrkeskunskap utgör grunden för hur detta skall gå till.

I läroplanen uttrycks kunskaper i form av mål att sträva mot och mål att uppnå på olika sätt. Målen att sträva mot uttrycks i formen ”*Skolan skall sträva efter att varje elev*” följt av ett verb i presens, t.ex. ”*befäster*” eller ”*inhämtar tillräckliga kunskaper*”.

I målen att uppnå anges målen i stället i formen ”*Skolan ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola*” med efterföljande verb i presens, t.ex. ”*behärskar*”, ”*förstår*” eller ”*har en förtrogenhet*”.

Mönstret bryts i något enstaka mål. I mål att uppnå finns ett mål där skolan skall sträva efter att eleven ”*känner trygghet och lär sig att ta hänsyn och visa respekt i samspel med andra*”. Det kan diskuteras om det i detta sammanhang är ett kunskapsmål att känna trygghet och att ta hänsyn. Målet kanske bättre hör hemma i skolans generella uppdrag så som det uttrycks i avsnittet om skolans värdegrund och uppdrag och under avsnittet *Normer och värden*. Likaså finns formuleringen att eleven ”*har utvecklat förståelse för andra kulturer*” bland målen att uppnå. Det är oklart om det med detta menas att

eleven utvecklat förståelse *varför* t.ex. andra kulturer har sin historia och sina traditioner eller om det avses att eleven utvecklat en medkänsla för andra kulturer. Den senare tolkningen, om det är regeringens avsikt i Lpo 94, kanske mer hör hemma inom ramen för de mål som anges under *Normer och värden*. En annan oklarhet är vad som menas med ”*andra kulturer*”. Vilken kultur utgår man då från?

I avsnitten 2.1 och 2.2 anges också riktlinjer som dels vänder sig till all personal, dels till lärarna. Exempelvis skall alla som arbetar i skolan ”*medverka till att utveckla elevernas känsla för samhörighet, solidaritet och ansvar för människor också utanför den närmaste gruppen*”. Med ”*riktlinjer*” avsåg läroplanskommittén de ”*rättsnören eller principer*” som skall gälla för arbetet i skolan.

I avsnittet 2.2 *Kunskaper* finns utöver målen för grundskolan särskilda mål att uppnå för sameskolan och specialskolan. Dessa mål uttrycker vad eleverna, som har gått i dessa skolformer, skall ha uppnått utöver grundskolans mål. För särskolan – grundsärskolan och träningsskolan – finns särskilda mål att uppnå.

I avsnittet 2.3 *Elevernas ansvar och inflytande* finns mål att sträva mot som t.ex. tar upp elevernas utveckling mot personligt ansvar för sina studier och att de skall få kunskaper om demokratins principer och om demokratiska arbetsätt. Till avsnittet finns på samma sätt som i tidigare avsnitt riktlinjer för dem som arbetar i skolan och för lärarna.

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång, som skall skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande, behandlas under rubriken 2.4 *Skola och hem*. Till exempel skall alla som arbetar i skolan samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet och läraren skall samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling

I avsnittet 2.5 *Övergång och samverkan* framhålls betydelsen av att samarbetsformerna mellan förskoleklass, skola och fritidshem utvecklas. Samarbetet skall utgå från de nationella och lokala mål och riktlinjer som gäller för respektive verksamhet. Vilka lokala mål som avses anges dock inte i läroplanen. I Läroplanskommitténs betänkande (SOU 1992:94) finns en bilaga till förslaget till läroplan där de enda mål som definieras är verksamhetsmål och undervisningsmål som skall finnas i den lokala arbetsplanen. Värt att notera är att definitionerna i nämnda bilaga inte har följts upp med en

bestämmelse i grundskoleförordningen. I denna finns inga krav på lokala mål i arbetsplanen (2 kap. 23 §). I avsnittet 2.5 finns också riktlinjer till lärarna.

Avsnittet 2.6 *Skolan och omvärlden* betonar att eleverna skall få en utbildning av hög kvalitet och att de i grundskolan skall få kunskaper för fortsatt utbildning i gymnasieskolan. Exempel på mål att sträva mot som anges är att varje elev inhämtar tillräckliga kunskaper för att ta ställning till frågor som rör den egna framtiden och får inblick i samhället utanför skolan. Riktlinjer finns för alla som arbetar i skolan, för lärarna och för studie- och yrkesvägledaren.

Frågor om bedömning av elevernas kunskaper finns i avsnittet 2.7 *Bedömning och betyg*. Här anges framför allt de riktlinjer som läraren skall tillämpa i bedömningen av elevernas kunskaper i utvecklingssamtal och i betygssättningen. I avsnittet sägs att det finns *”ämnesspecifika kriterier för olika kvalitetssteg som stöd för betygssättningen”*. Dessa betygskriterier anges i anslutning till respektive kursplan. Denna föreskrift finns i liknande form i grundskoleförordningen där det i 7 kap. 8 § står att betygskriterierna *”skall precisera vilka kunskaper enligt kursplanerna som krävs för respektive betyg”*. Vid betygssättningen har läraren att hantera bestämmelser som finns i olika författningar. Utöver Lpo 94 och grundskoleförordningen finns betygskriterier knutna till kursplanerna, tillämpningsföreskrifter (SKOLFS 2000:141) samt allmänna råd (SKOLFS 2004:23).

Det sista avsnittet i läroplanen har rubriken 2.8 *Rektors ansvar*. I avsnittet finns en lista med 16 punkter som rektorn har ett särskilt ansvar för. Rektorn har som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan *”det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen”*. Vidare ansvarar rektorn för att en lokal arbetsplan upprättas samt för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och till målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen. Rektorn har enligt läroplanen också ansvaret för skolans resultat.

I rektors arbetsuppgifter ingår att utveckla skolans arbetsformer för bland annat ett aktivt elevinflytande och en arbetsmiljö som stimulerar elevers kunskapssökande, t.ex. genom bibliotek och datorer. Elevernas behov av särskilt stöd och hjälp samt kontakter mellan skola och hem, t.ex. att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta, betonas samt behovet av att resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas. Uppgiften att förebygga diskriminering och annan kränkande behandling har förstärkts i

och med införandet av en särskild diskrimineringslagstiftning från den 1 april 2006. Lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever innebär bland annat att det skall upprättas en likabehandlingsplan för att förhindra diskriminering och annan kränkande behandling i verksamheten.

Rektorns ansvar för att undervisningen i olika ämnesområden samordnas som en helhet och att ämnesövergripande kunskapsområden, t.ex. miljö, trafik och jämställdhet, integreras i undervisningen i olika ämnen påtalas. Likaså betonas ansvaret för att samarbetsformer utvecklas med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande och att samverkan kommer till stånd med förskolan. Utvecklingen av samverkan med skolor och arbetslivet utanför skolan, för att eleverna skall kunna göra underbyggda val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning, kräver att den studie- och yrkesorienterande verksamheten organiseras ändamålsenligt.

Rektorn som chef har enligt läroplanen också ansvaret för att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt skall kunna utföra sin uppgifter, att skolans internationella kontakter utvecklas samt att skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser, som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.

Förutom alla de uppgifter för rektorn som anges i läroplanen anges dessutom ett trettiotal uppgifter i grundskoleförordningen. Flera av dem är av förvaltningskaraktär, men det finns uppgifter som är överlappande, t.ex. anges både i Lpo 94 och i grundskoleförordningen att rektorn beslutar om arbetsplanen.

1.1.3 Diskussion

Införandet av Lpo 94 innebar en genomgripande och radikal förändring av styrningen för den svenska skolan. Begreppen mål att sträva mot och mål att uppnå, som aldrig tidigare använts i någon läroplan, var något helt nytt för lärare och skolledare. Läroplanen infördes samtidigt med ett förändrat ansvarsförhållande mellan stat och kommun där kommunen – huvudmannen – hade det fulla ansvaret för skolan och för att utbildning kom till stånd i enlighet med lagstiftningen. Beredskapen på skolorna när Lpo 94 infördes var inte särskilt hög. Detta har många orsaker, däribland att lärarna

inte hade en utbildning som en så radikal reform krävde samt krympta resurser efter de omfattande offentliga besparingarna under 1990-talets första hälft.

Förändringarna i läroplanen blev omfattande i förhållande till tidigare läroplaner. De nya inslagen i målsystemet måste ses som närmast revolutionerande, men också som en teoretisk konstruktion som det inte fanns någon praktisk erfarenhet av. Detta har påverkat genomförandet av reformen. Det fanns t.ex. inte personer eller organisationer som skulle ha kunnat utbilda lärare och handledare för det som komma skulle.

Även andra orsaker är viktiga att lyfta fram. Genomförandet av reformen från statens sida låg på en ny och, jämfört med tidigare statlig skoladministration, personellt lågt bemannad och oerfaren myndighet – Skolverket. I tidigare myndigheter – Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna – fanns en organisation för införandet av nya reformer på skolans område. Samtidigt var det en medveten strategi från Skolverket att ”hålla sig på avstånd” vilket också var dåvarande Svenska Kommunförbundets hållning gentemot staten. Resurserna för införandet av Lpo 94 var också betydligt mindre än när de tidigare läroplanerna Lgr 62, Lgr 69 och Lgr 80 infördes. En bakomliggande tanke var att staten i enlighet med decentraliseringsreformen inte skulle tala om hur saker och ting skulle göras eller tolkas. Själva poängen var att besluten skulle tas av skolhuvudmannen, rektor och lärare.

Staten har starkt betonat betydelsen av lärarnas kompetens att utifrån läro- och kursplaner utforma en undervisning. Riktlinjerna i läroplanen bör därför uppfattas som anvisningar för hur läraren skall arbeta i sin undervisning utan att för den skull vara direkta metodanvisningar. I en renodlad mål- och resultatstyrning bör inte staten ge sig in i arbetsmetoderna över huvud taget, men på skolans område är styrningen inte konsekvent. Detta är i sig inte något problem, men i statens budskap om styrsystemet har det alltid påtalats att val av metoder för att nå utbildningsmålen är en uppgift för de professionella – det skall inte den statliga eller lokala politiska nivån ”lägga sig i”. Närmast som en förutsättning för att detta skall lyckas har lärarnas frihet att välja metoder och medel som bidrar till att eleverna når utbildningsmålen framhållits.

Det finns brister när det gäller lärares kunskap om och förståelse av styrdokumentet, dvs. hur de skall tolkas och användas⁶. Min

⁶ Skolverket (1998) *Läroplanerna i praktiken*

bedömning är att lärare, skolledare m.fl. i stor utsträckning inte förstått styrsystemet, sin egen funktion och ansvar. Det kan kopplas till att staten inte varit tydlig i vare sig beskrivningen av målsystemet, hur det var tänkt att fungera eller vem som skulle göra vad. Budskapet har inte nått ut. Jag drar slutsatsen att hela utbildningssystemet har varit oerfaret och otillräckligt förberett inför läroplansförändringen, något som gäller såväl regering, myndigheter och skolhuvudmän som lärare, skolledare och annan berörd personal. En fundering för framtiden är hur förändringar av skolans styrdokument bäst bör genomföras. Troligtvis är det effektivare med de många små stegens förändring än att genomföra radikala reformer där det inte finns tidigare erfarenheter att utgå från.

En ytterligare aspekt som påverkat tolkningen av målsystemet är hur läroplanen som en förordning förhåller sig till grundskoleförordningen. Det verkar inte som om staten i ett sammanhang har tänkt igenom hur olika bestämmelser som rör utbildningen i grundskolan skall hållas samman. Det finns bestämmelser för lärarnas arbete i skollagen, i läroplanen, i kursplanerna, i betygskriterierna, i grundskoleförordningen samt i de betygsföreskrifter och allmänna råd som Skolverket fastställt. I flera fall är bestämmelserna överlappande och i andra kompletterande. Inom Utbildningsdepartementet pågår ett beredningsarbete av en ny skollag där man bland annat ser över hur bestämmelser skall fördelas på skollag och skolförordning.

1.2 Kursplanernas konstruktion och innehåll

1.2.1 Läroplanskommitténs förslag till kursplaner för grundskolan

I läroplanskommitténs huvudbetänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94) beskrivs tankarna bakom dagens kursplaner för grundskolan och hur de borde förhålla sig till läroplanen. Det var främst genom undervisningen i ämnena som skolans övergripande mål skulle nås enligt kommittén och skrev att "*Läroplanen är därför en av de viktigaste utgångspunkterna för kursplanerna i olika ämnen*".

Kursplanerna skulle enligt kommittén ge svar på frågor om varför man läser ett visst ämne, ämnets roll i förhållande till läroplanens mål och vad skolämnet består i. De skulle ange centrala kunskaper, förståelse och färdigheter som "*eleverna skall uppnå och*

därför skapa förutsättningar för nationell likvärdighet". Samtidigt skulle kursplanerna utformas så att lärare och elever skulle kunna besluta om innehåll och arbetssätt och därigenom lämna ett "utvecklingsmässigt frirum". Därutöver skulle de vara utvärderingsbara både på nationell och på lokal nivå.

I kursplanerna skulle det liksom i läroplanen finnas två slags mål: mål att sträva mot och mål att uppnå. Målen att sträva mot i kursplanerna skulle styra undervisningen i den meningen att de, enligt kommittén, skulle vara utgångspunkt för de *undervisningsmål* som skulle utformas lokalt. Målen skulle ange vad skolan skulle sträva mot och inte utgöra ett tak för hur långt eleverna skulle nå genom undervisningen. De skulle också ge utrymme för både fördjupning och breddning i undervisningen.

I Läroplanskommitténs slutbetänkande (SOU 1993:2) presenterades förslag till kursplaner för grundskolans ämnen som bygger på följande struktur:

- Ämnets syfte
- Mål att sträva mot
- Ämnets struktur och uppbyggnad
- Mål att uppnå i slutet av det femte skolåret
- Mål att uppnå i slutet av det nionde skolåret

Till flertalet av kommitténs förslag till kursplaner fanns mycket kortfattade kommentarer av ämnesmetodiskt slag. Exempel på detta är kommentarer till förslaget till kursplan för ämnet engelska: "när det gäller formerna för att lära sig ett främmande språk bidrar, särskilt under nybörjarstadiet, inslag av rörelselekar, sång och musik, bildtolkning och eget skapande till begreppsbildning och inläring", och till förslaget till kursplan i hemkunskap: "Anknytning till andra ämnen."

Kommitténs förslag till kursplaner var förhållandevis konkreta jämfört med dagens kursplaner för grundskolan. Inblandningen av läroplansmål var litet. Såväl mål att sträva mot som mål att uppnå bedöms ha relativt tydliga ämnesanknytningar, men det finns exempel på läroplansliknande inslag i kursplanens mål att sträva mot, t.ex. att eleven inom ämnet samhällskunskap "vill omfatta och praktisera demokratins värdegrund, men samtidigt kan se och diskutera inneboende tolkningsproblem och konflikter".

Arbetet med att ta fram förslag till kursplaner bedrevs i ämnesgrupper med experter som läroplanskommittén engagerat. Enligt medverkande personer jag intervjuat drog arbetet ut på tiden då det

förekom att expertgrupper lämnade förslag som inte var i enlighet med kommitténs riktlinjer. I stället för ”produktorienterade” kursplaner som beskrev vad eleverna skulle lära sig inkom förslag med betoning på hur undervisningen skulle gå till, särskilt i samhällskunskap och praktisk-estetiska ämnen. Mängden mål sägs ha varit alarmerande hög i flera av de ursprungliga förslagen vilket krävde mycket bearbetning i kommittén.

I ett särskilt yttrande till betänkandet skriver ledamoten Kerstin Thoursie att det under arbetet med kursplanerna har förts fram argument, ”som uttrycker en stark skepsis mot att konkret och tydligt ange en del av det innehåll, som man bör arbeta med”. Vidare framgår i yttrandet att det ”tycks förekomma en uppfattning att en viss tydlighet i kursplanerna beträffande ett ämnes innehåll skulle strida mot intentionerna i det nya styrsystemet för skolan”. ”Jag delar inte ett sådant synsätt” skriver Thoursie. Kursplaner som exemplifierades som möjliga att göra tydligare var geografi, historia, samhällslära och samhällskunskap.

Remissbehandling av kommitténs förslag

Av remissbehandlingen av kursplanerna år 1993 framgår att remissinstanserna⁷ generellt sett var positiva till förslagen, men det uttrycktes en allmän önskan om att kursplanerna bör vara tydligare och mer preciserade. Ett exempel är Lärarförbundet som poängterade att de kursplanemål som slutligt fastställs centralt ”måste vara så tydliga och realistiska att de kan bli praktiskt användbara”.

Enligt Lärarförbundet och Göteborgs universitet borde även variationen i kursplanerna i olika ämnen ses över. Många förde fram att kursplanerna var för orealistiska i förhållande till vad som kan vara rimligt att nå i grundskolan inom timplanens ram, bland annat Skolverket och Lärarhögskolan i Malmö. Exempelvis är den vanligaste kommentaren om kursplanen för samhällskunskap att målen upplevs som för ambitiösa. Ett exempel på förslag till tillägg av ytterligare mål som framfördes i remissbehandlingen är JämO:s förslag att kursplanen i ämnet hemkunskap borde ha ett strävansmål som inriktar sig mot att förändra de traditionella kvinno- och mansrollerna.

⁷ Sammanställning av remissyttranden över Läroplanskommitténs betänkande *Kursplaner för grundskolan* (SOU 1993:2), dnr U93/2059/Gru

Regeringens beslut om kursplaner år 1994

Regeringen fattade beslut om grundskolans kursplaner i mars 1994 och de trädde i kraft den 1 juli 1995. I inledningen till den tryckta upplagan skriver Utbildningsdepartementet bland annat att *"Kursplanerna beskriver vidare respektive ämnes karaktär och uppbyggnad, genom att ange ämnets kärna, dess centrala begrepp, mest väsentliga perspektiv, kunskapsområden, teorier, frågeställningar, aspekter etc. Genom att ämnena har olika karaktär beskrivs de på skilda sätt"*. Den sista meningen kan tolkas på flera sätt. En tolkning är att man i beredningen inte lyckats lösa de olikheter som flera remissinstanser påtalat, men det kan också vara ett uttryck för att man accepterat att ämnenas karaktär gör att kursplanerna måste bli olika.

Departementets beredning medförde inga större förändringar i flera av kursplanerna. Däremot kom ämnet samhällskunskap att ändras. Förslagen till kursplaner för samhällslära med mål att uppnå för årskurs 5 respektive samhällskunskap med mål att uppnå för årskurs 9 ersattes av en enda kursplan i samhällskunskap, vilket bland annat innebar att 18 mål att sträva mot ersattes med åtta. Exempelvis ändrades strävansmålet *"vill omfatta och praktisera demokratins värdegrund, men samtidigt kan se och diskutera inneboende tolkningsproblem och konflikter"* till *"vill omfatta och praktisera demokratins värdegrund och förstår hur olika ideologier och traditioner ger olika sätt att se på samhället"*.

Ämnet hemkunskap fick elva mål att sträva mot i stället för nio. Ett ytterligare mål som tillfördes var att undervisningen skall sträva efter att eleven *"frigör sig från traditionella uppfattningar om kvinnors och mäns uppgifter i hem och hushåll"*, vilket kan ha varit en reaktion på JämO:s remissvar enligt ovan. I musik kom kursplanens mål att uppnå för årskurs 9 i musik att bli fyra stycken, en reduktion från 16 mål i läroplanskommitténs förslag.

Under åren 1994-1995 tog Skolverket fram betygskriterier för betyget Väl godkänd. Detta arbete skedde året efter att verket arbetat fram betygskriterier för gymnasieskolan. Mycket av principerna för gymnasieskolans betygskriterier kom att tillämpas i detta arbete, som bland annat genomfördes i samarbete med Märsta kommun.

1.2.2 Skolverkets kursplanearbete åren 1998-1999 och NU-03

I regleringsbrevet för år 1998 fick Skolverket i uppdrag att dels inom en femårsperiod revidera alla kursplaner, dels ta fram kriterier för betyget Mycket väl godkänd. Det var visserligen tänkt att Skolverket skulle ta fram betygskriterier även för betyget Mycket väl godkänd, men regeringen medgav Skolverket att tillfälligt lösa kriteriefrågan genom att utfärda ett allmänt råd⁸.

I november år 1999 rapporterade Skolverket sina förslag till nya kursplaner till regeringen⁹. Enligt verket skulle kursplanerna tydligare visa hur ämnena bidrog till att mål i läroplanen uppfylldes och hur ämnena motiverades utifrån olika samhälls- och medborgarbehov. I en bilaga¹⁰ till rapporten hänvisades till Skolkommitténs betänkande (SOU 1997:121) som motiv till att kursplanerna noga var rensade på inslag av innehåll och metoder som skulle kunna styra undervisningens utformning. Skolverket skriver även att det *"I uppdraget från regeringen ingår, som nämnts, att öka det lokala friutrymmet för de professionella att besluta om stoff och undervisningens uppläggning"*.

I en lägesrapport om översynen av kursplaner och betygskriterier inom Skolverket (daterad 1998-11-09) finns hänvisningar till utvecklingsplanen 1997 (skr. 1996/97:112), men det konstateras att *"Några riktlinjer speciellt avpassade för grundskolan föreligger inte"*. Av allt att döma har Skolverket sett Skolkommitténs tankar som vägledande för sitt kursplanearbete, utan att regeringen angivit detta i sina riktlinjer för översynen.

Enligt Skolverkets information¹¹ har tre principer genomsyrat själva revideringsarbetet: *"Det ska finnas tydliga kopplingar i kursplanerna till läroplanen, dvs. konkretiseringar av hur varje ämne kan bidra till värdegrunden och kunskapsmålen i läroplanen, balansen mellan nationellt och lokalt måste vara tydlig. De nationella kursplanerna ska ge en ram för ämnets innehåll, men valet av stoff och metoder ska göras av lärare och eleven samt Att i möjligaste mån ta bort de sista stoff- och metodangivelserna ur kursplanerna har varit en av uppgifterna i revideringsarbetet. Att stoff och metoder har tagits*

⁸ Minnesanteckningar från möte med Jan-Erik Östmar, f.d. Skolverket, 2006-04-11

⁹ Skolverket (1999) *Översyn av kursplaner och betygskriterier i grundskolan*, Svar på regeringsuppdrag, 1999-11-22, dnr 1997:477

¹⁰ Skolverket (1998) *Riktlinjer för arbetet med revidering av grundskolans kursplaner*, PM av Ulf Linell, daterad 1998-12-14

¹¹ Skolverket (2000) *Reform i rörelse, Tydligare kursplaner för grundskolan* (nr 6 juni 2000)

bort betyder inte att de är mindre viktiga i skolans inre arbete. Att välja stoff och metoder ingår i lärarnas yrkeskunnande och det ska göras tillsammans med eleverna i sitt lokala sammanhang.”

Frågan om grunderna för om målstyrning måste vara åtskilt från innehåll har behandlats i en avhandling¹² av Jörgen Tholin. Han skriver:

Det är ingen självklarhet att ett målstyrt skolsystem måste frikopplas från anvisningar om ett ämnesmässigt innehåll. Tvärtom har många länder, till exempel England och Norge, en mycket tydlig innehållstyrning av skolan, som man menar bidrar till en likvärdighet i systemet. Tanken att skolans mål ska vara frikopplade från innehåll är inte oproblematiske. Den går att ifrågasätta utifrån ett antal aspekter. Alla barn i Sverige förväntas gå i en nioårig grundskola. Detta samhällets krav finns till och med reglerat i lag genom bestämmelser om skolplikt. Men trots denna mycket långa tid, nio år, som ska innehålla minst 6 665 timmars arbete finns det alltså inget innehåll angivet för något av grundskolans ämnen som anses vara så viktigt att alla elever ska komma i kontakt med det.

Jag finner, bland annat mot bakgrund av Tholins avhandling, att kursplanerna bättre kan säkra en likvärdig utbildning om det i dem även anges ett ämnesinnehåll. Det finns inte något nämnt i regeringens uppdrag att Skolverket skulle rensa kursplanerna från allt som har med ämnesinnehåll att göra.

Skolverkets kursplaneöversyn bedrevs i ämnesvisa expertgrupper med bland annat matematik och NO-ämnena i en grupp och SO-ämnena i en annan. Detta kan ha bidragit till att blockämnena kom att se olika ut. Inom NO-blocket är betygskriterierna desamma för de olika ämnena, medan det för SO-blocket finns såväl gemensamma betygskriterier som ämnesspecifika betygskriterier. Enligt uppgift till utredningen klarade NO-expertgruppen inte av att formulera egna betygskriterier för de olika ämnena, vilket medförde att de blev likalydande för alla ämnen inom blocket. Skolverket ansåg inte att det fanns någon anledning till att alla kursplaner skulle inordnas i en och samma struktur. Olikheterna i utförande och form mellan de två ämnesblocken kan ha att göra med de ingående ämnenas skilda karaktärer, men även hur stark projektstyrningen varit i kursplanearbetet.

I den interna vägledningen för Skolverkets arbete med kursplaner för år 2000 (PM daterad 1998-07-09, dnr 97:1987) angavs

¹² Tholin, Jörgen (2006) *Att kunna klara sig i okänd natur – En studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system*

bland annat att det skulle göras en avstämning mellan ämnena. Exempelvis måste kraven i målen att uppnå vara rimliga i förhållande till den tid undervisningen är tänkt att genomföras på.

Efter beredning av Skolverkets förslag till nya kursplaner fastställde regeringen dessa med ikraftträdande fr.o.m. höstterminen år 2000. Min generella bild av de nya kursplanerna jämfört med de föregående är den stora mängden av läroplansmål och att de innehåller fler processmål, dvs. mål för undervisningen – inte dess resultat,. Detta gäller framför allt i målen att sträva mot. Se vidare avsnitt 1.2.3 nedan.

Nationell utvärdering av de nya kursplanerna – NU-03

I anslutning till Skolverkets rapport till regeringen med anledning av den nationella utvärderingen NU-03 skrev verket att *”utvärderingen visar att styrdokumentet, läroplaner och kursplaner, inte styr undervisningen i den riktning som är avsedd”*¹³. Det kan därför ifrågasättas, skrev verket, om styrdokumentet har en ändamålsenlig utformning och om de tolkas, bearbetas och används på ett likvärdigt sätt.

I den sammanfattande huvudrapporten från NU-03 (Skolverkets rapport nr 250) konstaterade Skolverket att den större tonvikten på processmål och värdegrundsmål i de statliga styrdokumentet hade fått genomslag i undervisningen. Samtidigt visade ämnesundersökningarna att elevernas kunskaper i mer traditionella skoluppgifter var lägre än i tidigare undersökningar. Eleverna hade alltså blivit bättre på att kunna samarbeta och söka information, men sämre i ämneskunskaper. Utvärderingen visade också på en sämre förmåga hos eleverna att reflektera över ett konkret innehåll, oavsett om det var ett praktiskt arbete som i slöjd eller mer teoretiskt som i de samhällsorienterande ämnena.

Skolverkets utvärdering visade också att flera av kunskapsmålen i de kursplaner som började gälla år 2000 och som syftade till att *”fånga in förändringar i omvärlden som ny teknik, förändrade sociala mönster och livsbetingelser etc.”* inte slagit igenom i undervisningen i bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik samt slöjd. Utvärderingen konstaterade också att de tidigare kursplanernas mål lever kvar vid sidan av nya mål i samhällsorienterande

¹³ Skolverket (2004) *Skolverkets Nationella utvärdering av grundskolan (NU-03)*, Missiv till regeringen 2004-10-26, dnr 2001:4045

ämnen, bild, hem- och konsumentkunskap, musik samt idrott och hälsa.

Ett genomgående drag i utvärderingen var att ämneslärare, framför allt i idrott och hälsa, musik, bild och slöjd samt i de samhälls- och naturorienterande ämnena, menade att det behövdes mer tid för att alla mål i kursplanerna skulle kunna uppnås. En önskan om mer undervisningstid i ett ämne kan enligt Skolverket bara lösas på två sätt – antingen minskas tiden från något annat ämne eller så förlängs skoldagen och/eller skolåret. En lösning som Skolverket framhöll var att ta hänsyn till hur kursplanerna, i form av mål att sträva mot och mål att uppnå, uppfattades av lärarna. *”Det är ur styrsynpunkt viktigt att dessa [kursplanerna], till omfattning och till innehåll, ses som möjliga och rimliga av lärare och av elever.”* Skolverket pekade på att ytterligare en möjlig väg – utan att därför sänka ambitionsnivån för de aktuella ämnena – är att *”minska antalet huvudsakliga ämnesmål, som tillsammans med en ökad precisering kan ge en ökad samstämmighet i tolkningen och därmed i inriktningen av undervisningen”*.

1.2.3 Bedömning av målstrukturen i läroplanen och kursplanerna

I detta avsnitt görs en genomgång av grundskolans nuvarande kursplaner för att kunna bedöma målstrukturen i kursplanerna och hur den förhåller sig till läroplanen. Vidare görs analyser av måltyperna i kursplanerna och hur betygskriterierna förhåller sig till dem. Syftet med genomgången är att påvisa eventuella oklarheter som kan ha bidragit till att målsystemet och målen har uppfattats som otydliga och kanske därmed inte kunnat användas på tänkt sätt i undervisningen.

Mängden mål

I en allmän bedömning av effektiviteten i mål- och resultatstyrningen av skolan bör hänsyn tas till kvantiteten av bestämmelser som lärarna och skolledarna har att ta hänsyn till. Enligt betänkandet från 1999 års skollagskommitté¹⁴ består skollagen av 17 kapitel innehållande sammanlagt ca 250 paragrafer. I förordningar

¹⁴ 1999 års skollagskommitté *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121)

för de olika skolformer som omfattas av skollagen finns elva s.k. skolformsförordningar. Dessa innehåller totalt ca 750 paragrafer varav grundskoleförordningen med sina åtta kapitel innehåller 80 paragrafer.

Jag har gjort motsvarande beräkningar för läroplanen och kursplanerna. I läroplanen finns, räknat som ”strecksatser”, 36 mål att sträva mot, 16 mål att uppnå samt 62 riktlinjer, dvs. totalt 114 mål eller riktlinjer. För undervisningen i grundskolan finns 22 kursplaner. I dessa finns totalt 203 mål att sträva mot, 119 mål att uppnå i åk 5 och 164 i åk 9. Utöver målen finns 126 betygskriterier för betyget Väl godkänd och 102 för Mycket väl godkänd. Sammanlagt finns över 700 mål och betygskriterier. Flera strecksatser har inom sig flera mål vilket medför att mängden mål blir betydligt fler.

Ett exempel på den målmängd som en lärare har att hantera är att en lärare i svenska och engelska styrs av 33 mål att sträva mot, 16 mål att uppnå och 44 riktlinjer i läroplanen. Till dessa kommer i kursplanerna i svenska och engelska 25 mål att sträva mot, 27 mål att uppnå och 21 betygskriterier. Totalt har denna lärare nästan 170 mål att hantera. Ett annat exempel är en NO-lärare, som undervisar i biologi, kemi och fysik. Utöver målen i läroplanen finns kursplanernas 34 mål att sträva mot, 91 mål att uppnå och 56 betygskriterier. Totalt styrs denna lärare av ca 270 mål.

Antalet mål skiljer sig åt mellan kursplanerna och analysen visar att sambandet mellan antalet mål och timplanen är lågt. Det talas ofta, t.ex. i NU-03¹⁵, om målträngsel i kursplanerna. En jämförelse mellan antalet mål att sträva mot och mål att uppnå i årskurs 9 i ett par ämnen, där antalet mål ställs i relation till timplanen, visar exempelvis att läraren i svenska har tre gånger så mycket tid per mål som läraren i engelska och nästan tio gånger så mycket som läraren i hem- och konsumentkunskap. Självklart går det inte att dra för stora växlar på en sådan jämförelse, men jag konstaterar med stöd av resultaten i NU-03 och i mina samtal med lärare att det finns en överambition i vissa kursplaner. Målambitionen verkar inte stå i proportion till ämnenas omfattning enligt timplanen. Detta tyder på att Skolverkets interna riktlinjer för sitt kursplanearbete¹⁶ inte

¹⁵ Skolverkets NU-03-utvärdering från 2004 visar att vissa av grundskolans kursplaner, t.ex. i bildämnet, är så omfattande att många inte anser det möjligt att kunna behandla kursplanens alla delar i undervisningen, samtidigt som det kan ifrågasättas om en del mål är rimliga för en grundskoleutbildning.

¹⁶ Skolverket (1999) *Riktlinjer för arbetet med revidering av grundskolans kursplaner*, PM av Ulf Linell daterad 1998-12-14, bilaga till rapport till regeringen 1999-11-22. I materialet

följts och att ämnesföreträdarna som Skolverket använt som experter varit olika starka¹⁷. Antalet mål kan inte endast ses som en informationsbärare om ämnets relativa vikt när det gäller ämnets betydelse eller önskad omfattning i tid. Rimligtvis krävs det ett visst antal mål oavsett undervisningstiden för att precisera de ämneskunskaper som skall nås.

Mål att sträva mot och mål att uppnå

Måltyperna¹⁸ mål att sträva mot och mål att uppnå finns både i läroplanen och i kursplanerna. Följande exempel från läroplanen samt kursplanen i ämnet samhällskunskap illustrerar hur målen flyter ihop och till stor del upprepas:

1. ”- känner trygghet och lär sig att ta hänsyn och visa respekt i samspel med andra”(mål att sträva mot i läroplanen)
2. ”- har kunskaper om länders och världsdelars ömsesidiga beroende av varandra”(mål att uppnå i läroplanen)
3. ”- tillgodogör sig kunskaper för att kunna agera i lokala och globala frågor som är viktiga för ett hållbart samhälle”(mål att sträva mot i kursplanen)
4. ”- ha kunskaper om internationella förhållanden samt kunna diskutera relationer och samarbete i ett globalt perspektiv”(mål att uppnå i kursplanen)

Det finns fler exempel som ger liknande bilder av systemet. Det finns mycket lite dokumentation i form av kommentarmaterial som visar hur målen i läroplanen och kursplanerna är avsedda att spela med varandra. Detta har, menar jag, medfört att det lämnats till lärarna att själva bedöma hur de olika måltyperna interagerar och hur de skall tolkas. Frågan är om målens utformning i styrdokumentet har den klarhet som behövs för att de skall kunna tolkas och tillämpas på ett likvärdigt sätt. Erfarenheten från mina samtal med lärare ger en klar signal att de inte har reflekterat över

anges att ”huvudfrågan [vid formulerandet av mål] är om den angivna nivån är rimlig i förhållande till samhällets krav och den anvisade tiden”.

¹⁷ Föreningen för svensk undervisningshistoria (2004) *Lärarprofession i förändring - Från "skolkök" till hem- och konsumentkunskap*, redaktör Karin Hjalmskog

¹⁸ Utredningen har valt att använda begreppet ”måltyper” i stället för ”målnivåer”.

kunskapsmålen i läroplanen. De har endast sett kursplanernas mål som det som bör användas i undervisningen.

Läroplansmål i kursplanerna

I läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) beskrivs hur kursplanerna vara tänkta att utformas. Den mål- och resultatorienterade styrningen av skolan förutsatte enligt propositionen *”tydliga nationella beskrivningar av vilka kunskaper eleverna skall skaffa sig och utveckla”*. Läroplanens mål skulle därför konkretiseras i kursplanerna, vilket skulle göra dem tydliga för såväl lärare som elever. I propositionen framhölls att staten via klara och entydiga mål skulle ange färdriktningen och tala om vad skolan skulle åstadkomma. Därför måste staten enligt regeringens bedömning i propositionen ha en god kompetens för att ange mål och för att mäta och bedöma resultat.

Kursplanernas nya roll i styrkedjan var således att konkretisera läroplanens mål genom att beskriva varje ämnes bidrag till målen. Kursplanerna skulle tillsammans med läroplanen utgöra den helhet utifrån vilken undervisningen skulle bedrivas. Betydelsen av grundskolans kursplaner var så stor att regeringen ansåg att de bör fastställas av regeringen för att *”säkerställa tillgången till en likvärdig skola i hela landet”*.

I tidigare avsnitt framgår att läroplanens mål återkommer i kursplanerna. För att underlätta min beskrivning av hur läroplanens mål återfinns i kursplanerna görs följande distinktion mellan de måltyper som ingår i *Normer och värden* respektive *Kunskaper*:

- Värdegrundsmål är de mål som anges i läroplanens avsnitt Normer och värden och som till stora delar speglar den syn på skolans uppdrag som finns i kapitlet *Skolans värdegrund och uppdrag*.
- Kunskapsmål är de kunskaper som skolan skall bibringa eleverna och som läroplanen anger under rubriken 2.1 *Kunskaper*.

Jag har gått igenom ett urval kursplaner för att belysa hur värdegrundsmålen i läroplanen i varierande grad förekommer i kursplanerna. Genomgången har begränsats till mål att sträva mot respektive mål att uppnå i de berörda kursplanerna. Jämförelsen visar att de övergripande mål för utbildningen som finns i läroplanen på olika sätt har inarbetats i kursplanerna. Vissa ämnen kan sägas ha ett starkare samband med målen i läroplanen, t.ex. hör demokrati-

målen i läroplanen kanske rent kunskapsmässigt mest hemma i samhällskunskapsämnet medan dessa mål i skolans undervisning också måste kunna fångas in i åtskilliga andra ämnen.

Nedan redovisas ett antal exempel från grundskolans kursplaner som illustrerar hur läroplanens mål slår igenom i kursplanerna.

Hem- och konsumentkunskap

Kursplanen i hem- och konsumentkunskap innehåller i hög grad värdegrundsmål. I princip alla mål att sträva mot i ämnet innehåller övergripande eller allmänna formuleringar som exempelvis att undervisningen skall sträva efter att eleven:

- utvecklar tilltro till den egna förmågan att självständigt och tillsammans med andra utföra uppgifter i hushållet samt utvecklar ett reflekterande förhållningssätt till dessa
- praktiserar ett demokratiskt och jämställt förhållningssätt samt erfar och förstår dess betydelse för hushållets verksamheter och för relationer mellan människor
- utvecklar kunskaper om olika sätt att leva tillsammans och historiska och kulturella traditioners inverkan på verksamheterna i hushållet

Det finns ytterligare övergripande mål bland strävansmålen, däribland mål som behandlar *"måltidens betydelse för gemenskap, hälsa, kommunikation och kultur"* och elevernas förmåga att anpassa sina handlingar till *"måltidens betydelse för gemenskap, hälsa, kommunikation och kultur"*. Men det förekommer också strävansmål som t.ex. anger att skolan skall sträva efter att eleven förvärvar kunskaper i att skapa och vårda ett hem liksom att eleven lär sig planera sin ekonomi utifrån egna och hushållets resurser. Dessa mål ter sig relativt konkreta och har en tydligare koppling till ämnet.

Jag finner dock att de flesta målen i kursplanen i hem- och konsumentkunskap är så allmänt hållna att de i princip kan gälla för flertalet andra ämnen i grundskolan. Överhuvudtaget finns det mycket få skrivningar i mål att sträva mot där man ser ämnets särskilda karaktär. Jag bedömer att konkretionsgraden är låg och signalvärdet i mål att sträva mot som planeringsunderlag i det lokala arbetet verkar vara förhållandevis begränsat.

De mål som eleverna skall ha uppnått i slutet av det nionde skolåret i ämnet är att

- kunna planera, tillaga, arrangera och värdera måltider med hänsyn till ekonomi, hälsa, miljö och estetiska värden,
- ha kunskaper om resurshushållning för att kunna välja och använda metoder, redskap och teknisk utrustning för matlagning, rengöring och tvätt i hushållet samt kunna hantera dem på ett för situationen funktionellt och säkert sätt,
- kunna samarbeta med andra oavsett skillnader i fråga om exempelvis kön och etnicitet samt ha insikter i frågor som rör kulturell variation och hushållsarbetets koppling till jämställdhet,
- känna till sina rättigheter som konsument och kunna värdera olika slags information vid utförandet av verksamheter i hushållet.

Dessa mål är mer konkreta än flertalet strävansmål, men även här finns värdegrundsmål i formuleringarna. Det tredje målet är i huvudsak ett mål som skolan skall sträva efter att varje elev uppnår genom undervisningen i flera ämnen och kan därför inte betraktas som ett kunskapsmål i ett enskilt ämne i en viss kursplan. Eftersom mål att uppnå också utgör grunden för betyget Godkänd innebär det att elevernas samarbetsförmåga etc. skall bedömas. Även i andra uppnåendemål finns ord från läroplanen som *resurshushållning, hälsa, miljö och estetiska värden*.

I kursplanen för ämnet sägs att eleverna skall praktisera ett demokratiskt och jämställt förhållningssätt. Enligt NU-03 anser mindre än hälften av eleverna att de får vara delaktiga i planering och att de kan påverka innehållet i ämnet. Ett traditionellt könstänkande präglar de praktiska uppgifterna. Slutsatserna från NU-03 är att läroplanens och kursplanens intentioner vad gäller jämställdhetsmålet – trots kursplanens betoning på frågan – inte fått det genomslag som avsetts.

Frånsett att kursplanen innehåller åtskilliga formuleringar som kan hänföras till värdegrundsmål i läroplanen bedöms kursplanen i mycket liten utsträckning underlätta för lärarna att planera metoder och innehåll i undervisningen. Enligt NU-03 sker undervisningen på samma sätt som den alltid skett. Lärarkåren har i huvudsak lång erfarenhet av ämnet – åtminstone i hemkunskapsdelen av ämnet – och, lite tillspetsat, kan man undra om kursplanen egentligen har någon större styrfunktion i undervisningen i hem- och konsumentkunskap.

Engelska

Engelskämnet har en tradition av att det dels skall förmedla kunskaper i själva språket, dels ge kunskaper, realia, om de länder där språket talas. Denna tradition har sannolikt påverkat kursplanen i ämnet. Det gäller formuleringar som att skolan i sin undervisning skall medverka till att eleven *”utvecklar sin förmåga att reflektera över levnadssätt och kulturer i engelsktalande länder och göra jämförelser med egna erfarenheter”*.

Kursplanen innehåller ett mål som i princip skulle kunna finnas i de flesta kursplanerna och som ligger inom läroplanens kunskapsmål. Det står att skolan i sin undervisning i engelska skall sträva efter att eleven *”utvecklar sin förmåga att planera, genomföra och utvärdera uppgifter, på egen hand och i samarbete med andra”*. Detta strävansmål finns även formulerat som ett uppnåendemål, dvs. eleven skall i slutet av det nionde skolåret *”kunna, på egen hand och i samarbete med andra, planera och genomföra arbetsuppgifter samt därvid dra slutsatser av sitt arbete”*. Detta krav kan inte bara gälla i engelska utan måste, menar jag, ses som något undervisningen i grundskolan generellt skall se till att eleverna erhåller.

Samhällskunskap

De föregående analyserna har koncentrerats till mål att sträva mot och mål att uppnå i några kursplaner. För att ytterligare belysa hur avsnittet *Skolans värdegrund och uppdrag* i läroplanen har genomstrukturerat en kursplan redovisas nedan en analys med utgångspunkt i ämnet samhällskunskap. Centrala begrepp som demokrati, jämställdhet, hållbar utveckling etc. som beskrivs i läroplanen återfinns i kursplanen under rubrikerna *Ämnets syfte och roll i utbildningen* respektive *Ämnets karaktär och uppbyggnad*.

Demokrati

Läroplanen: ”Det offentliga skolväsendet vilar på demokratins grund. Skollagen (1985:1100) slår fast att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och att var och en som verkar inom skolan skall främja aktningen för varje människas egenvärde och respekten för vår gemensamma miljö (1 kap. 2 §).

Det är inte tillräckligt att i undervisningen förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värderingar. Undervisningen skall bedrivas i demokratiska arbetsformer och förbereda eleverna för att aktivt deltaga i samhällslivet. Den skall utveckla deras förmåga att ta ett personligt ansvar.”

Kursplanen: ”Utbildningen i samhällskunskap skall ge grundläggande kunskaper om olika samhällen, förmedla demokratiska värden och stimulera till delaktighet i den demokratiska processen.

Grunden för det svenska samhället är demokrati. Ämnet samhällskunskap har ett särskilt ansvar att ta upp och analysera de demokratiska värdena och i det sammanhanget utveckla förmågan att granska, värdera och ta ställning i samhällsfrågor och främja viljan att delta och påverka.”

Jämställdhet

Läroplanen: ”Skolan skall aktivt och medvetet främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter. Det sätt på vilket flickor och pojkar bemöts och bedöms i skolan, och de krav och förväntningar som ställs på dem, bidrar till att forma deras uppfattningar om vad som är kvinnligt och manligt. Skolan har ett ansvar för att motverka traditionella könsmonster. Den skall därför ge utrymme för eleverna att pröva och utveckla sin förmåga och sina intressen oberoende av köns-tillhörighet.”

Kursplanen: ”Utbildningen skall öppna för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram samt främja aktningen för varje människas egenvärde oavsett kön, klass och etnisk bakgrund. Pojkars och flickors, kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter skall aktivt och medvetet tydliggöras.”

Det etiska perspektivet

Läroplanen: *”Det etiska perspektivet är av betydelse för många av de frågor som tas upp i skolan. Perspektivet skall prägla skolans verksamhet för att ge grund för och främja elevernas förmåga att göra personliga ställningstaganden.”*

Kursplanen: *”Det etiska perspektivet ingår i all utbildning men får sin särskilda betydelse när det gäller frågor kring demokrati, mänskliga rättigheter samt makt och förtryck i olika former.”*

Det internationella perspektivet

Läroplanen: *”Ett internationellt perspektiv är viktigt för att kunna se den egna verkligheten i ett globalt sammanhang och för att skapa internationell solidaritet samt förbereda för ett samhälle med täta kontakter över kultur- och nationsgränser. Det internationella perspektivet innebär också att utveckla förståelse för den kulturella mångfalden inom landet.”*

Kursplanen: *”Globaliseringen innebär en sammanflätning av såväl ekonomier som kulturer och därmed ett ökat beroende mellan länder. Ämnet tar upp flera av de ödesfrågor som berör såväl den enskilde individen som hela det internationella samhället. Samhällskunskapsämnet behandlar frågor som rör rättvis fördelning och ett hållbart samhälle och ger därmed kunskaper om de globala sammanhangen. På så sätt belyses hur internationell förståelse och samverkan kan bidra till att lösa världsomspännande problem. Ämnets breda och mångfasetterade karaktär gör det möjligt att analysera och belysa de globala utvecklingsfrågorna ur ett helhetsperspektiv och ämnet kan därmed skapa ett naturligt utrymme för värdediskussioner.”*

Det historiska perspektivet

Läroplanen: *”I all undervisning är det angeläget att anlägga vissa övergripande perspektiv. Genom ett historiskt perspektiv kan eleverna utveckla en beredskap inför framtiden och utveckla sin förmåga till dynamiskt tänkande.”*

Kursplanen: *”Samhällskunskapens fokus är nutiden. Genom att vidga förståelsen för det som sker i både det lokala och det globala samhället bidrar ämnet med kunskaper som varje individ behöver för att bedöma och påverka såväl den egna som samhällets framtid. Ett historiskt perspektiv är ett stöd för att förklara händelser och förhållanden i nutiden och reflektera över framtiden.”*

Miljöperspektivet

Läroplanen: ”Genom ett miljöperspektiv får [eleverna] möjligheter både att ta ansvar för den miljö de själva direkt kan påverka och att skaffa sig ett personligt förhållningssätt till övergripande och globala miljöfrågor. Undervisningen skall belysa hur samhällets funktioner och vårt sätt att leva och arbeta kan anpassas för att skapa hållbar utveckling.”

Kursplanen: ”Sambällskunskapsämnet behandlar frågor som rör rättvis fördelning och ett hållbart samhälle och ger därmed kunskaper om de globala sammanhangen.”

IT och förändringstakt

Läroplanen: ”Eleverna skall kunna orientera sig i en komplex verklighet, med ett stort informationsflöde och en snabb förändringstakt. Studiefärdigheter och metoder att tillägna sig och använda ny kunskap blir därför viktiga.”

Kursplanen: ”I ett komplext samhälle med ett stort informationsflöde och snabb förändringstakt är förmågan att tillägna sig ny kunskap väsentlig.”

Saklighet m.m.

Läroplanen: ”Studiefärdigheter och metoder att tillägna sig och använda ny kunskap blir därför viktiga. Det är också nödvändigt att eleverna utvecklar sin förmåga att kritiskt granska fakta och förhållanden och att inse konsekvenserna av olika alternativ.”

Kursplanen: ”Utbildningen i ämnet ger möjlighet att göra observationer och att använda olika informationskällor. Syftet är att utveckla förmågan att söka, granska, strukturera och värdera fakta samt att integrera, redovisa och gestalta den nya kunskapen. Att analysera, dra slutsatser och göra egna ställningstaganden av information utgör en grund för att kritiskt granska samhället.”

Ofta små skillnader mellan läroplan och kursplan i samhällskunskap

Båda styrdokumenterna tar upp demokratibegreppet och skolans roll att förmedla de demokratiska värdena till eleverna. Motsvarande förhållande kan sägas om jämställdhet, det etiska perspektivet, det historiska perspektivet samt miljöperspektivet, och när det gäller IT är kursplanens text i princip identisk med läroplanens. I kursplanen betonas att ämnet samhällskunskap har

ett särskilt ansvar för utveckla elevernas förmåga att ta ställning i samhällsfrågor etc. Läroplanen pekar däremot på att demokrati-frågor berör undervisningen som helhet. Även kunskapsområdet jämställdhet måste anses vara giltigt för alla ämnen – inte bara i ämnet samhällskunskap.

Det internationella perspektivet utvecklas och blir lite mer konkret i kursplanen än i läroplanen, t.ex. när det gäller sammanflätning av ekonomier. Texten i kursplanen ter sig dock abstrakt och oprecis. Jag ifrågasätter dessutom hur ämnet på grundskolenivå genom dess *”breda och mångfasetterade karaktär”* kan göra det möjligt *”att analysera och belysa de globala utvecklingsfrågorna ur ett helhetsperspektiv och ämnet kan därmed skapa ett naturligt utrymme för värdediskussioner”*.

Genomgången av kursplanen i samhällskunskap visar att läroplanens mål i stor omfattning har förts in i kursplanen. Det är liten skillnad i sak mellan budskapen i läroplanen respektive kursplanen och det kan i flera fall ifrågasättas om kursplanernas texter tillför mer än vad som står i läroplanen. Min bedömning är att kursplanernas bidrag till en precisering eller konkretisering av läroplanen är litet. Vad som är ämnets karaktär och kännetecken är svårt att urskilja. Det ligger nära till hands att se kursplanen som en *”läroplanskursplan”*.

Problem med betygssättning i anslutning till värdegrundsmål

Ett annat problem är att det finns värdegrundsmål i kursplanen vilket aktualiserades i samband med fallet med betygssättningen i ämnet samhällskunskap i Ytterbyskolan våren 2006¹⁹. I mål att sträva mot anges att skolan i sin utbildning skall sträva efter att eleven *”omfattar och praktiserar demokratins värdegrund”*. Under mål som eleverna skall ha uppnått i slutet av det nionde skolåret anges att eleven skall *”förstå de gemensamma och grundläggande demokratiska värden som vårt samhälle vilar på samt kunna tillämpa ett demokratiskt arbets- och beslutssätt”*. Detta mål tog Ytterbyskolan som intäkt för att inte ge en elev betyg i ämnet. Eleven kunde inte visa att han kunde nå målet och läraren bedömde därför att eleven inte kan tillämpa ett demokratiskt arbets- och beslutssätt.

Skolverket slog fast att det är elevens kunskaper och förmåga som skall bedömas vid betygssättningen – inte elevens åsikter eller beteenden i generell bemärkelse – och hade inte något att erinra om

¹⁹ Skolverket (2006) *Bedömning och betygssättning på Ytterbyskolan*, Skolverkets skrivelse 2006-05-09, dnr 2005:3223

Ytterbyskolans tillämpning av reglerna för bedömning och betygsättning av den aktuella eleven.

Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att värdegrundsmål från läroplanen på detta sätt ingår som betygsgrundande underlag. Dessa handlar oftast inte om kunskaper i ämnet utan mer en bedömning av en elevs uppförande eller attityder.

Kursplanernas utformning

En framträdande intention i läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) var att kursplanens mål skulle ge lärarna stor frihet att anpassa sina metoder och precisera stoffurvalet till den aktuella elevgruppen. Därför framhölls även lärarens huvudansvar för undervisningen och att lärarna skulle vara den grupp som kursplanerna främst riktades till. Lärarna skulle ge eleverna förutsättningarna och verktygen för lärandet, men också stimulera eleverna till att ta ansvar för att medverka i planeringen.

Att betona målen fick dock inte enligt regeringens bedömning i propositionen innebära att det i kursplanerna inte kunde ingå något av det innehåll eleverna skulle lära sig i ämnet. Vidare ansåg regeringen att det var angeläget att kursplanerna var tillräckligt konkreta för att fungera som underlag för lärarnas och elevernas arbete. I annat fall riskerades att styrningen av skolans innehåll överflyttades till läromedelsförlagen och att den statliga styrningen blev ”konturlös och vag”.

Skillnader mellan kursplanerna

Mitt generella intryck av jämförelser mellan kursplanerna i de olika ämnena är att det verkar som om det inom Skolverket inte rått en samsyn om kursplanernas eller betygskriteriernas utformning. Som exempel kan nämnas att de natur- och samhällsorienterande ämnena (NO- respektive SO-ämnena) både har ”blockmål” och mål för varje ämne. NO-ämnena har gemensamma betygskriterier för de olika ämnena i blocket, men inte på blocket som helhet. SO-ämnena har däremot betygskriterier på både ämnes- och blocknivå. Det innebär att lärarna i NO-blocket som önskar sätta blockbetyg inte har samma typ av bedömningsunderlag som SO-lärarna.

I Skolverkets kommentarer till kursplanerna motiveras skillnaderna mellan blocken med att de naturorienterande ämnena har bedömts ha så *”likartad karaktär att betygskriterierna kan vara gemensamma liksom tidigare”*. I intervjuer jag genomfört har tjänstemän från Skolverket hävdade att kursplanernas olikheter baseras på ämnenas karaktär, medan andra menar att de mycket väl kunde vara mer likformiga. Det faktum att det finns olikheter bedömer jag har bidragit till dålig förståelse av systemet som helhet och svårigheter att göra distinkta tolkningar av kursplanerna. Om lärare skall kunna förstå varandras ämnen och samarbeta är det sannolikt en fördel om kursplanerna är mer lika varandra. Även för lärare som undervisar i flera ämnen torde en större samstämmighet mellan kursplanerna underlätta tolkningen och planeringen av undervisningen. Å andra sidan är det viktigt att olikheter mellan kursplanerna som är kopplade till ämnens skilda kunskapstraditioner och karaktär framkommer.

Skillnaden mellan måltyperna i kursplanerna är varierande. I flertalet kursplaner är mål att sträva mot mer abstrakta och läroplanslika medan mål att uppnå är mer ämnesspecifika. Motsatsen finns också. I fysikkursplanen anges t.ex. som mål att sträva mot att *”eleven utvecklar kunskap om grundläggande fysikaliska begrepp inom områdena mekanik, elektricitetslära och magnetism, optik, akustik, värme samt atom- och kärnfysik”*.

I Skolverkets kursplanearbete var det en av verket vald strategi att målen skulle styra och att alla typer av stoffanvisningar och riktlinjer för undervisningens uppläggning skulle undvikas. Denna strategi synes dock inte ha varit helt konsekvent genomförd. I t.ex. NO-ämnena är målen ofta mer innehållsspecifika, se exemplet från fysik ovan.

Kursplaner är författningar

Kursplaner är bestämmelser som antingen fastställs av regeringen eller av Skolverket. Grundskolans kursplaner fastställs av regeringen baserat på förslag framtagna av Skolverket.

Ansvarskommittén (Fi 2003:02) uppdrog den 11 april 2005 till Statskontoret att göra en översyn av statliga myndigheters normering av kommunal verksamhet. I Statskontorets redovisning (2005:29) framgår att 20 myndigheter ansvarar för föreskrifterna riktade mot kommuner och landsting, av vilka Skolverket, Väg-

verket och Socialstyrelsen står för 82 procent. Merparten av Skolverkets föreskrifter vänder sig enligt rapporten till vad som kan sägas utgöra ”professionen” inom skolan, nämligen rektorn och lärarna.

Det handlar om kursplaner och betygskriterier. Dessa utmärks dessutom av att de är preciseringar av mål och intentioner och är sällan regler i strikt juridisk bemärkelse.²⁰

I Statskontorets rapport gjordes bland annat följande konstateranden:

Det saknas formella interna riktlinjer för föreskriftsarbetet. Det är ovanligt att myndigheterna har interna riktlinjer för vilka kriterier och motiv som skall vara styrande för hur, när och varför en föreskrift skall meddelas. Frånvaron av tydliga och formulerade utgångspunkter för normeringen kan leda till olika bedömningar – över tid och mellan olika personer – ifråga om behovet av föreskrifter. Det saknas också riktlinjer för vid vilka situationer ett allmänt råd är att föredra framför en föreskrift och vice versa.

Det saknas formaliserade rutiner för uppföljning och omprövning av föreskrifter. Enligt såväl verksförordningen (1995:1322) som förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m., skall myndigheten löpande och i budgetunderlag pröva ändamålsenligheten i de föreskrifter som styr verksamheten. De myndigheter som Statskontoret studerat saknar emellertid i stor utsträckning formaliserade rutiner för uppföljning och omprövning av föreskrifterna. Detta görs i stället vid behov.

Av rapporten framgår att Skolverket höll på att utarbeta riktlinjer för hur föreskrifter och allmänna råd skall utarbetas. ”Föreskrifterna skall ange hur de olika styrdokumenterna är tänkta att användas och hur de bäst utformas.” Av rapporten framgår även att det inom Skolverket fanns en ambition att förenkla styrdokumenterna och inte överskrida bemyndigande från regeringen.

Med tanke på verkets tradition att vara varsam med att konkretisera hur skolans uppdrag skall preciseras (i syfte att målstyrningen skall få genomslag) finns, enligt företrädare för Skolverket, interna mekanismer som håller nere styrambitionerna. Dessutom sker i regel ett samrådsförfarande med företrädare för skolverksamheten, vilket enligt Skolverket stärker förutsättningarna att verket inte går för långt i föreskrifter och allmänna råd.

²⁰ Utredningen noterar samtidigt att Ansvarskommitténs sekretariat i en underlags-PM, *Skolan – samhällsorganisation, ansvar och styrning* 2003-06-11, Rev 2003-12-12, betecknar timplaner och kursplaner som ett utslag av statens regelstyrning, inte målstyrning som de menar att t.ex. skollagen är ett uttryck för.

Av mina undersökningar, t.ex. genom underlag från kursplanearbetet och i intervjuer med personer som medverkat i arbetet, har inget framkommit som tyder på att det nu skulle finnas interna riktlinjer. Samtidigt delar jag Statskontorets bedömning om verkets "tradition". Varken i grundskoleförordningen eller i regeringens uppdrag till verket finns det något direktiv som säger att verket skall vara "varsamt" i styrningen med kursplanerna.

Då Skolverket sedan dess start år 1991 tagit fram hundratals kursplaner för grundskolan, gymnasieskolan och andra skolformer skulle man kunna förväntat sig att verket bedrivit ett erfarenhetsbaserat lärande i kursplanearbete. Jag har dock inte kunnat se att det förekommer ett dokumenterat metodiskt uppbyggande av ett successivt lärande i organisationen om kursplanernas utformning och syntax, och något sådant synes heller inte tidigare ha skett på ett systematiskt sätt. Detta är också något som regeringen noterat. I regleringsbrev för år 2003 fick Skolverket i uppdrag att utveckla styrdokumentet så att de blir effektiva instrument för ökad måluppfyllelse samt speglar arbetslivets, samhällets och individens aktuella behov. Regeringens återrapporteringskrav var bland annat att Skolverket skulle redovisa hur utvecklingen inom området följs och hur kursplaner och betygskriterier utvecklas som effektiva styrdokument. I verkets årsredovisning för år 2003 framgår dock inget om hur verket avser att utveckla styrdokumentet till effektiva styrdokument.

Det borde enligt min bedömning finnas en utvecklad kunskap inom Skolverket att utveckla och ta fram kursplaner. Mycket har skett under senare år – bland annat har verket utvecklat modeller för förankring av kursplanerna via webben. Det som saknas är en erfarenhetsbaserad teoretisk kunskapsbas för kursplanekonstruktionen som sådan, för att på sikt kunna utveckla styrdokumentet kursplan till ett effektivt styrverktyg för staten.

Utformningen av kursplanernas mål att uppnå och betygskriterier

Den form som nu gäller för kursplanernas uppbyggnad håller isär kursplanernas mål och betygskriterier. I läroplanens avsnitt 2.7 *Bedömning och betyg* anges att det som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika kriterier för olika kvalitetssteg. Dessa betygskriterier anges i anslutning till respektive kursplan. Det faktum att

det i två olika kapitel i grundskoleförordningen föreskrivs vad som är en kursplan respektive vad som gäller för betygskriterier (2 kap. 6 § respektive 7 kap. 8 §) får anses visa att kursplan och betygskriterier är skilda begrepp och att betygskriterier inte ingår i kursplanen. Ytterligare en skillnad är att det är regeringen som fastställer grundskolans kursplaner medan Skolverket fastställer betygskriterierna.

Staten har inte gjort det tydligt vad som utgör lärarens stöd för planering respektive betygssättning. I grundskoleförordningen står det att betyg bestäms med hjälp av dels de mål som eleverna enligt kursplanerna skall ha uppnått i grundskolan, dels de betygskriterier som har fastställts för ämnena och ämnesblocken.

Uppnåendemål är inte betygskriterier

I grundskoleförordningen blir det tydligt att konstruktionen med uppnåendemål ställer till problem i regeringens föreskrift. I förordningen (7 kap. 8 §) föreskrivs att betyget Godkänd skall motsvara de mål som eleverna enligt kursplanerna skall ha uppnått i ämnena i slutet av det nionde skolåret ”*medan betygskriterierna skall precisera vilka kunskaper enligt kursplanerna som krävs för respektive betyg*”. Målen att uppnå är inte att betrakta som betygskriterier men anger ändå nivån för betyget Godkänd, medan betygskriterierna preciserar vad som krävs för de två högre betygsstegen. Förordningen skulle rent språkligt bli något tydligare om det citerade avsnittet i stället skrevs: ”*medan betygskriterierna skall precisera vilka kunskaper enligt kursplanerna som krävs för Väl godkänd respektive Mycket väl godkänd*”.

Skilda tempus i mål att uppnå och betygskriterier

Ett annat problem är skrivformen för mål att uppnå respektive betygskriterier. Till exempel anger kursplanen i svenska som mål att uppnå i årskurs 9 att eleven aktivt skall kunna ”*delta i samtal och diskussioner och sätta sig in i andras tankar samt kunna redovisa ett arbete muntligt så att innehållet framgår och är begripligt*”. I betygskriterierna för betyget Väl godkänd anges samtidigt att eleven ”*argumenterar i diskussioner och grupparbeten för den egna åsikten, ställer frågor som hör till ämnet, lyssnar på andra och granskar sina egna*”.

och andras argument". Tempusformen i uppnåendemålet är futurum – något eleven skall kunna i slutet av det nionde skolåret – medan betygskriterierna är skrivna i presens, dvs. det förutsätts att läraren i slutet av det nionde skolåret kan bedöma om eleven visar kunskaper på denna betygsnivå.

En hierarki mellan kriterier och mål

Ytterligare en problematik är den hierarki mellan styrdokumentet som bland annat beskrivs i rapporten *Samverkande styrning* (Ds 2001:48), att betygskriterierna styr mer än målen för utbildningen samtidigt som mål att uppnå styr mer än mål att sträva mot. Som en förklaring till detta framför de utredande arbetsgruppen att det grundas på en strikt målrational värdering av hur man för den enskilde på det mest fördelaktiga sättet når målen. Detta kan tolkas som ett uttryck för den pragmatiska hållning lärare har intagit i förhållande till målen så som de är uttryckta i kursplaner, men också i förhållande till huvudmannens krav på att alla elever skall uppnå godkändgränsen. Denna bedömning stöds av Skolverket som i en intern rapport²¹ konstaterar att det är mål att uppnå som tillsammans med betygskriterierna används i skolorna.

Parallella utredningar en viktig förklaring

Det oklara sambandet mellan mål att uppnå i kursplanen och betygskriterierna för Väl godkänd och Mycket väl godkänd är iögonfallande. Det saknas förklaringar till varför det blivit som det blivit i bakgrundsmaterialen, men orsaken bedöms huvudsakligen vara att de två olika utredningarna Läroplanskommittén och Betygsberedningen arbetade parallellt, på olika sätt och med relativt lite samarbete. Att Betygsberedningens förslag aldrig blev verklighet och att det ursprungliga riksdagsbeslutet år 1993 med anledning av Läroplanspropositionen kom att ändras år 1994 har sannolikt också bidragit till bristerna i systemet som helhet. Drastiskt uttryckt kan det hela ses som ett lappverk där Skolverket haft att ta hänsyn till två olika förslag med olika utgångspunkter i sitt arbete med kursplaner och betygskriterier.

²¹ Skolverket (1999) "Vi hamnade i värdegrunden" 11 skolors arbete med mål, bedömning och val 1999-10-26, dnr 1996:23

Det kan inte uteslutas att oklarheterna i förhållandet mellan målsystemet och betygssystemet kan ha bidragit till att målsystemet som helhet inte landat och varit svårt att tillämpa för lärarna. Insikten om denna problematik utgör en viktig utgångspunkt när det gäller att lämna föreslag till en tydligare struktur för mål- och resultatstyrningen i grundskolan.

Språket i kursplanerna

En ytterligare aspekt rörande kursplanernas språkliga utformning, utöver varierande tempusformer, är den språkliga dräkt som präglar styrdokumentet.

Läroplanskommittén såg läroplanen som ett kulturellt dokument av riksangelägenhet och man ville ha en språkdräkt som svarade mot det med tydliga och vackra texter. Ett sätt att kvalitetssäkra språket var att skicka ett utkast till Svenska Akademin efter överenskommelse med dess ständige sekreterare Sture Allén. Akademinns bedömning uppges i huvudsak ha varit positiv, men man varnade samtidigt för vissa uttryck som utmönstrades i det färdiga läroplansförslaget, däribland uttryck som strävansmål och uppnåendemål.²²

Någon motsvarande ambition eller kvalitetssäkring synes enligt utredningens efterforskningar inte ha varit aktuell i kursplanearbetet. En reflektion från utredningens expertgrupp, som stöds av uttalanden vid mina skolbesök, är att i dagens kursplaner är språket så kompakt att varje ord blir betydelsebärande. Lärarna har en grannliga uppgift att ta ställning till vad de nationella målen egentligen är ett uttryck för. En jämförelse mellan kursplanerna visar att begrepp återkommer i de olika texterna, men också att språket skiljer sig åt dem emellan.

1.2.4 Diskussion

Måldokumentens huvudadressater är skolledare och lärarna i respektive ämne. Lärarna har också ansvaret för planeringen av och val av innehåll för undervisningen. De har otvetydigt det yttersta ansvaret för att genomföra en undervisning så att eleverna ges goda möjligheter att nå målen och få en likvärdig utbildning.

²² Intervju med Kerstin Thoursie, ledamot i läroplanskommittén, 2006-05-30

Läroplanens uppgift, som det framgår i Läroplanskommitténs betänkande (SOU 1992:94), är att beskriva vilka värden utbildningen skall vila på och vilken slags kunskap som skall väljas ut för lärande. Kursplanerna skall ge svar på frågor om varför man läser ett visst ämne, ämnets roll i förhållande till läroplanens mål och vad skolämnet består i. I Läroplanskommitténs betänkande framgår också att läroplanens mål skall konkretiseras, men inte upprepas, i kursplanerna. I grundskoleförordningen anges att läroplanen innehåller de övergripande målen för undervisningen och kursplanen målen för undervisningen i ett ämne. Förvaltningen av läroplansmodellen och arbetet med att utforma förslag till kursplaner har sedan år 1994 legat på Skolverket.

Min genomgång av målen i läroplanen och kursplanerna visar på oklarheter i deras roll och utformning. Det gäller främst samspelet mellan läroplanens och kursplanernas mål, kursplanemodellen som sådan samt förhållandet mellan kursplanernas mål och betygskriterierna.

Läroplansmål i kursplanerna

Analysen av kursplanerna visar att det inte har varit en lätt uppgift att fånga in läroplanens mål i kursplanernas ämnesmål. I stället för att finna ämnesinriktade konkretiseringar av läroplanens mål har de mer eller mindre kopierats in i kursplanerna. Det mest framträdande exemplet är ämnet hem- och konsumentkunskap, där i princip alla mål mer eller mindre kan betraktas som allmänna läroplansmål. Ämnets karakteristika syns dåligt i kursplanens mål att sträva mot – endast några stickord som hushållet, måltiden och hemmiljön antyder vilket ämne det rör sig om. Ett nästan lika framträdande exempel är kursplanen i samhällskunskap.

Läroplanens mål skall som nämnts ovan konkretiseras, men inte upprepas, i kursplanernas mål. Särskilt intressant är att dagens kursplaner har en större influens av läroplansmålen. De kursplaner som Läroplanskommittén föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1993:2) och regeringen fastställde år 1994 har betydligt färre värdegrundsmål från läroplanen i kursplanerna. Det finns dock inget i regeringens skrivelser, propositioner eller uppdrag som har styrt denna utveckling. Mycket tyder på att det också var en ideologisk styrning inom Skolverket som ledde till denna utveckling. Med det menar jag att det fanns tjänstemän som hade ett stort inflytande,

som "lade till" egna riktlinjer för arbetet, t.ex. att läroplanens mål skulle genomsyra kursplanemålen och att allt vad som heter ämnesstoff skulle rensas ut.

Andra pågående processer kan ha förstärkt denna tendens. Ett exempel är att den dåvarande skolministern Ingegerd Wärnersson lanserade det s.k. värdegrundsprojektet ungefär samtidigt som revideringen av kursplanerna pågick. Intresset för värdegrundsfrågor var alltså vid denna tidpunkt stort i skoldebatten.

Att läroplanens mål i så hög grad återkommer i kursplanerna kan ge intrycket att staten har velat försäkra sig om att läroplanens mål blir lästa och genomförda i undervisningen. Det har gjort att kursplanerna i hög grad kommit att ligga kvar på läroplanens övergripande och mer abstrakta nivå och därmed förlorat i tydlighet. En annan effekt är att de otydliga kursplanerna har lett till att lärarna i högre grad än tidigare arbetar med lokala måldokument. Bristen på ledning i de nationella kursplanerna har lett till att det lokala arbetet med kursplanerna i hög grad grundas på lärarnas egna lärar erfarenheter, tidigare kursplaner, förlagsprodukter m.m. Det är i sig ganska självklart då lärarna måste fullfölja sitt uppdrag. Den påtagliga följderna av detta är att den lokala variationen kan ha blivit så stor att grundskolan inte ger en likvärdig utbildning.

Tydliga mål i kursplanerna är en viktig förutsättning för att lärarna skall kunna planera en undervisning som blir likvärdig i hela landet. Sambandet mellan ambitionen i målmängden i dagens kursplaner och timplanen är svag i flera ämnen. Det verkar som om kursplaneförfattarnas och ämnesföreträdarnas ambitioner i vissa fall varit högre än vad den anslagna timplanen ger utrymme för.

Sambandet mellan kursplaner och betygskriterier

En ytterligare brist i måldokumentens tydlighet är det oklara sambandet mellan mål att uppnå i kursplanen och betygskriterierna för Väl godkänd och Mycket väl godkänd. Förklaringen till detta är, som beskrivits i det föregående, att målsystemet och betygssystemet inte utretts, beretts och beslutats i ett sammanhang. När lärarna skall göra sin bedömning av elevernas kunskaper framstår denna brist påtagligt. Då kraven för betyget Godkänd och för de högre betygen uttrycks på helt olika sätt underlättas inte lärarens uppdrag att ge eleverna begripliga motiv för sin betygssättning.

1.3 Målen i dagens kursplaner

Enligt grundskoleförordningen skall det för varje ämne finnas en kursplan. Strukturen i dagens kursplaner²³ har rubrikerna *Ämnets syfte och roll i utbildningen*, *Mål att sträva mot*, *Ämnets karaktär och uppbyggnad*, *Mål att uppnå i slutet av årskurs 5 respektive 9*. I anslutning till kursplanerna finns föreskrifter²⁴ om bedömning och betygssättning under rubrikerna *Bedömningens inriktning* och *Betygskriterier* för Väl godkänd och Mycket väl godkänd. Kursplanemålen och betygskriterierna innehåller åtskilliga ord eller sammansatta uttryck för kunskapsnivåer, såsom *”känna till”* och *”ha insikt om”*.

I detta avsnitt analyseras målen och betygskriterierna. Syftet med analysen är att få underlag för ett ställningstagande om hur målen framdeles skall kunna utformas tydligare. Syftet med genomgången av uttrycken i kursplanerna är således att ge en bild av variationen i de uttryck som används. Finns generella tendenser i alla kursplaner i användningen av måluttryck? Finns utrymme för förenkling och förtydliganden? Finns det ämnesvisa kännetecken? Genomgången har av volymiskäl begränsats till Mål att sträva mot, Mål att uppnå i årskurs 9 samt betygskriterierna för betyget Mycket väl godkänd.

I analysen har målen och betygskriterierna delats in efter följande principer:

1. Målformuleringar som bedöms avse vad det är för kunskap som det i kursplanerna eller betygskriterierna menas att eleven skall utveckla, t.ex. *”utvecklar förmågan att analysera och samtala om bilder”*, *”utvecklar kunskap om olika livsformer och deras betingelser”* och *”Eleven uttrycker sig säkert, välformulerat och med tydligt sammanhang i tal och skrift”*.
2. Formuleringar som bedöms innehålla större oklarheter i precision vad slags ämneskunskaper som avses i kursplanernas mål, t.ex. *”utvecklar kunskaper om olika sätt att leva tillsammans och historiska och kulturella traditioners inverkan på verksamheterna i hushållet”*, *”känna till några framträdande bildkonstnärer samt vara orienterad om aktuella verksamheter inom bildområdet”* och *”undersöker och förstår sambälleliga*

²³ Förordning om kursplaner för grundskolan (SKOLF 2000:135)

²⁴ Skolverkets föreskrifter om betygskriterier för grundskolans ämnen (SKOLF 2000:141)

samband och sammanhang i nutid och förfluten tid samt reflekterar över vad dessa kan innebära för framtiden”.

3. Mål/betygskriterier som bedöms vara ”personlighetspåverkande”, t.ex. *”utvecklar ... förståelse och respekt för andra människors musikpreferenser”, ”deltar aktivt i samhällsliv och samhällsutveckling samt tar ansvar för livsmiljön” och ”omfattar och praktiserar demokratins värdegrund”.*
4. Mål/betygskriterier som bedöms vara ämnesgenerella (cross curricular) och som kan vara tillämpliga även på andra ämnen än det ämne målet/kriteriet avser, t.ex. *”Eleven använder och sammanställer fakta från olika källor, bedömer deras relevans, granskar uppgifterna kritiskt samt skiljer på fakta och värderingar”, ”kunna föra diskussioner om resursanvändning i privatlivet och i samhället” och ”utvecklar förmågan att organisera och leda aktiviteter”.*

1.3.1 Kunskap som begrepp

I läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94) diskuteras kunskapsbegreppet och det görs en åtskillnad mellan fyra olika kunskapsformer:

- fakta,
- förståelse,
- färdighet och
- förtrogenhet.

De olika kunskapsformerna samspelar med varandra och utgör varandras förutsättningar. Dessa kunskapsformer uttömmar naturligtvis inte kunskapens alla former. Syftet med beskrivningen är att utvidga kunskapsbegreppet, motverka en ensidig betoning av den ena eller den andra kunskapsformen framför andra och undvika en hierarki mellan kunskapsformer.

Faktakunskaper beskrivs i betänkandet som en kunskapsform som innefattar information, regler och konventioner. Det är en kunskap som kan mätas i omfattning, något vi har eller inte har, som vi kommer ihåg eller har glömt bort. Kunskap som fakta och kunskap som förståelse är enligt läroplanskommittén *”intimt förbundna med varandra”*. Förståelsen avgör vilka fakta som har någon mening. Fakta utgör byggstenar i förståelsen. Genom att lägga

till begreppet förståelse kan faktakunskaperna få en mening, t.ex. faktakunskapen om priset för en hamburgare är en sak – förståelsen vad priset betyder en annan. I utredningens analys (avsnitt 1.3.4) har därför fakta- och förståelsekunskaper kopplats ihop.

I *Skola för bildning* anges färdighet som en kunskap när vi vet hur något skall utföras, medan ”förståelse är en teoretisk kunskapsform så är färdighet en praktisk.” I betänkandet anges färdighet som ”ett mönster av motoriskt beteende utfört genom medveten ansträngning mot ett mål, som är väl känt av utföraren, även om det inte går att uttrycka i ord”. Det finns även intellektuella färdigheter, t.ex. matematiska och språkliga. I engelska kan färdighet bland annat handla om hur flytande en elev kan tala språket, medan i matematik hur eleven klarar av att utföra procentberäkningar i enkla och vardagliga sammanhang.

Förtroghetskunskap beskrivs i *Skola för bildning* som en erfarenhetsbaserad kunskap som kan ses som en mer dold kunskapsform, eller en tyst kunskap. Förtroghetskunskapen kommer till uttryck i t.ex. bedömningar eller i att tillämpa olika kunskaper och bilda nya helheter eller sammanhang; ”Förtroghetskunskap erhålls genom erfarenhet av många olika situationer, vilket gör att man kan göra relevanta bedömningar i nya situationer.”

I Lpo 94 återfinns de tankar om kunskapsformer som läroplanskommittén formulerade under rubriken *Skolans uppdrag*:

Kunskap är inget entydigt begrepp. Kunskap kommer till uttryck i olika former – såsom fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet – som förutsätter och samspelar med varandra. Skolans arbete måste inriktas på att ge utrymme för olika kunskapsformer och att skapa ett lärande där dessa former balanseras och blir till en helhet.

Olika ämnen betonar olika kunskapsformer beroende på ämnenas karaktär. Det finns inte en hierarki mellan kunskapsformerna. Där emot kan det finnas en hierarki inom kunskapsformerna.

Av de fyra kunskapsformerna kan man framför allt se sambanden mellan fakta och förståelse, något som läroplanskommittén också påtalade. I vissa sammanhang kanske det inte krävs mer än grundläggande faktakunskaper men skolans syfte är dock att ge eleverna kunskaper för att göra världen begripligare och då behövs även förståelsen. Att himlen är blå är en faktakunskap, men varför den är blå kräver förståelsekunskap.

1.3.2 Kunskapsuttryck

Uttryck som anger typ av kunskaper och nivåer av kunskaper benämns här som ”*kunskapsuttryck*”, t.ex. ”*känna till*” och ”*veta något*”. I syfte att få ett grepp om vilka kunskapsuttryck som används i målen har samtliga 22 kursplaner för grundskolan analyserats. Nedan visas exempel på sådana uttryck som finns i målen att uppnå i årskurs 9.

Eleven skall

- behärska olika motoriska grundformer och utföra rörelser med balans och kroppskontroll samt kunna utföra enkla danser och rörelseuppgifter till musik,
- förstå de gemensamma och grundläggande demokratiska värden som vårt samhälle vilar på samt kunna tillämpa ett demokratiskt arbets- och beslutssätt,
- ha erfarenheter av några vanliga idrottsaktiviteter samt veta något om skaderisker och om hur skador kan undvikas.
- ha grundläggande kunskaper om det svenska styrelsesättets framväxt och samhällssystemets uppbyggnad samt förstå innebörden av det grundläggande norm- och rättssystemet i Sverige,
- ha inblick i beroendeframkallande medels inverkan på hälsan,
- ha insikt om skillnaden mellan naturvetenskapliga påståenden och värderande ståndpunkter,
- ha kunskaper om internationella förhållanden samt kunna diskutera relationer och samarbete i ett globalt perspektiv,
- ha kännedom om berättelser om naturen som återfinns i olika kulturer,
- kunna använda olika kunskapskällor samt kunna sammanställa, bearbeta, granska och värdera uppgifter och åsikter från olika källor och opinionsbildare samt redovisa resultatet.
- kunna delta i gruppmusicerande med melodi-, rytm- och ackordspel samt kunna reflektera över och bedöma utförandet,
- kunna ge exempel på livscyklar hos några växter och djur och deras olika stadier,
- kunna orientera sig och hitta i närmiljön genom att använda enkla hjälpmedel,
- kunna reflektera över människors villkor och hur dessa skiftar utifrån kön och social och kulturell bakgrund,
- kunna simma och hantera nödsituationer vid vatten,
- kunna tillämpa centrala ämnesbegrepp i eget musicerande, musikskapande och musiklyssnande,

- känna igen och namnge några vanligt förekommande växter, djur och andra organismer i närmiljön samt känna till deras krav på livsmiljö,
- känna till grundläggande mänskliga rättigheter och skyldigheter.

Det finns som framgår av exemplen ovan åtskilliga sätt att uttrycka graden av kunskaper i en kursplan. Frågan är om det sätt som målen är skrivna på tolkas av lärarna så att undervisningen leder till en likvärdig utbildning. Intervjuer med lärare visar att lärarna uppfattar uttrycken som oklara och väcker frågor av följande slag: Vad skiljer att *"känna till"* jämfört med *"ha kännedom om"*? Hur ställer sig *"ha inblick i"* i förhållande till *"ha insikt om"*? Vad skiljer *"ha kunskaper om"* från att *"ha grundläggande kunskaper om"*?

Ord i kursplanerna

Några av de vanligt förekommande kunskapsuttrycken i kursplanerna har analyserats närmare med hjälp av Nationalencyklopedin (NE)²⁵.

Ordet *"kunna"* används frekvent i kursplanernas mål. Med detta ord avses enligt NE att man *"behärskar"* något praktiskt eller intellektuellt, t.ex. *"hon kan spela piano"* eller *"han kan konversera bra på tyska"*. Kunskapsnivån kan nyanseras, t.ex. hon kan spela piano mycket bra eller han kan hjälpligt konversera på tyska. Med ordet kunskap menas enligt NE en *"välbestämd föreställning om (visst) förhållande eller sakläge som ngn har lagrad i minnet etc."* Att kunna något kan också ses som att man har kunskap om något – att kunna och att ha kunskap torde vara synonyma begrepp.

Att *"bedöma"* något innebär att fälla ett värderande utlåtande över något, t.ex. resultatet, möjligheterna och tillförlitligheten. I uttrycket *"bedöma något"* ligger att bedöma något från saklig grund, t.ex. uppmätta data från en laboration i fysik eller en statistisk undersökning. Det kan även vara att bedöma det ekonomiska värdet av något, t.ex. en begagnad bil. I det senare sammanhanget kan ordet *"värdera"* vara likvärdigt, dvs. man värderar – bedömer värdet av – en bils pris. Det kan också handla om att bedöma efter tycke och smak, t.ex. bedöma om något är vackert.

Ett annat ord som ofta används i kursplanernas mål är *"reflektera"*, t.ex. att eleven skall *"kunna reflektera över människors villkor"*. Ordet reflektera innebär enligt NE att *"(noga) tänka igenom"*

²⁵ <http://www.ne.se>

invecklad fråga e.d.”, men kan även betyda att man bara ägnat något en flyktig tanke, t.ex. att inte ha reflekterat över varför solen går upp i öster. Ett ord som ligger nära är ”bearbeta”, t.ex. eleven har bearbetat sina kunskaper om livsmedelssituationen i östra Afrika. Ordet bearbeta har också betydelsen att omforma, t.ex. att bearbeta trä i slöjden eller att bearbeta sitt språk.

Att ”redovisa resultatet” betyder enligt NE ”att lämna rapport om något” – vanligen till någon överordnad. Ordet redovisa är ett ”göra-ord”, som kräver ett sammanhang för att kunna ange en kunskapsnivå, t.ex. att eleven kan redovisa sina resultat på ett begripligt sätt.

Vanliga uttryck

Det finns åtskilliga sätt att använda det svenska språket i kursplanernas mål för grundskolan, något som också har gjorts. I många fall verkar det vara klart vad som avses, men det finns flera exempel där det inte är självklart vad som avses med en specifik målformulering. De som tagit fram underlaget för kursplanerna har sannolikt haft en mycket bestämd uppfattning om vad de avsett när de formulerat måltexterna. Utredningen har haft tillgång till minnesanteckningar från Skolverkets kursplanearbete åren 1998-1999. I en PM daterad den 31 oktober 1998 från expertgruppen i matematik²⁶ framgår hur ämnesgruppen funderat över ett par ordval (understruket) i följande mål att sträva mot i kursplanen:

– utvecklar intresse för matematik samt tilltro till det egna tänkandet och den egna förmågan att lära sig matematik och att använda matematik i olika situationer

/.../

– utvecklar sin förmåga att formulera, gestalta och lösa problem med hjälp av matematik, samt tolka, jämföra och värdera lösningarna i förhållande till den ursprungliga problemsituationen.

I promemorian skrivs att ”Ordet ”*intresse*” har lagts till i det första och ordet ”*gestalta*” i det femte målet. *Intresse för det egna tänkandet betonar värdet av att reflektera över det egna tänkandet i matematik. Med ordet gestalta vill vi betona värdet av att kunna ge lämpliga uttryck för lösningar på olika problem.*” Frågan är hur expertgruppens

²⁶ Skolverket (1998) *PM om revidering av kursplan och betygskriterier i matematik för grundskolan och förskoleklassen*, Internt arbetsmaterial 1998-10-31, dnr 1997:477

funderingar över betydelsen av orden *intresse* och *gestalta* tolkas av lärarna som skall läsa kursplanerna. Tolkar de orden på samma sätt som expertgruppen avsett? Har orden haft någon som helst betydelse för matematiklärarna?

Exemplet belyser de problem jag har haft att fundera över. Vad innebär det att formulera tydliga mål i kursplaner? Vad betyder egentligen orden i målen? I det följande anges några exempel på målformuleringar där ordvalet utmanar läsaren/läraren i tolkningen av vad staten avsett.

Utföra eller kunna utföra

I kursplanen i musik anges som ett mål att uppnå att eleven skall *”behärska olika motoriska grundformer och utföra rörelser med balans och kroppskontroll samt kunna utföra enkla danser och rörelseuppgifter till musik”*. Målet innebär bland annat att eleven dels skall *”utföra rörelser med balans”*, dels skall *”kunna utföra rörelseuppgifter till musik”*. Vad är skillnaden mellan att utföra och kunna utföra? Innebär det första uttrycket att så skall ske medan det andra att det skall ske på uppmaning? Varför är inte målet formulerat så här: *”behärska olika motoriska grundformer och utföra rörelser med balans och kroppskontroll samt utföra enkla danser och rörelseuppgifter till musik”*?

En formulering i anslutning till ovanstående frågeställning är målet att uppnå i samhällskunskap, att eleven *”skall förstå de gemensamma och grundläggande demokratiska värden som vårt samhälle vilar på samt kunna tillämpa ett demokratiskt arbets- och beslutsätt”*. Här blir formuleringen *”skall ... kunna tillämpa”* intressant. Målet har kommit att diskuteras med anledning av ett ärende rörande betygssättning i Kungälv (jfr. avsnitt 1.2.3). Avses att eleven skall tillämpa ett demokratiskt arbetssätt eller menas att eleven skall kunna förevisa det på uppmaning? För betygssättningen har det betydelse. Om läraren bedömer att eleven inte tillämpar demokratiska arbetssätt så skall eleven med den förstnämnda tolkningen inte ha ett betyg. I den andra tolkningen innebär det att eleven skall kunna visa att denne *kan* tillämpa arbetssättet i undervisning, men behöver t.ex. inte göra det utanför undervisningen. Det finns skäl att fundera över om det är lämpligt med formuleringen *”skall kunna”* i kursplanerna.

Inblick i och insikt om

I kursplanemålen "*ha inblick i beroendeframkallande medels inverkan på hälsan*" och "*ha insikt om skillnaden mellan naturvetenskapliga påståenden och värderande ståndpunkter*" återfinns två uttryck som kan uppfattas som likartade. I ordanalysen ovan bygger uttrycket "*ha inblick i*" på att man beretts möjlighet att se, upptäcka och eventuellt lära sig något. Det betyder inte nödvändigtvis att eleven lärt sig något. Målet att "*Eleven skall ha inblick i beroendeframkallande medels inverkan på hälsan*" kan snarare ses som en metodisk uppmaning till läraren att i undervisningen bereda eleven möjlighet att lära sig att beroendeframkallande medel har inverkan på hälsan. En bättre formulering vore att "*Eleven skall ha insikter om beroendeframkallande medels inverkan på hälsan*". Det innebär att eleven skall få sådana kunskaper att denna förstår 1) att beroendeframkallande medel påverkar hälsan och 2) varför hälsan påverkas.

Som kunskapsmål är uttrycket "inblick i" inte särskilt ändamålsenligt såvida man inte underförstått menar att en inblick i något med självklarhet ger en insikt om detta något. I så fall är det viktigt att det klarläggs för dem som skall tolka kursplanerna.

Känna igen och känna till

I målet "*känna igen och namnge några vanligt förekommande växter, djur och andra organismer i närmiljön samt känna till deras krav på livsmiljö*" används både uttrycken känna till och känna igen. "*Känna till*" avser att ha vetskap om något och uttrycket "*känna igen*" innebär att det är något man har vetskap om som man känner igen. Det innebär att eleven som känner igen och namnger vanliga växter också känner till dessa vanliga växter. Kraven på kunskap om t.ex. livsmiljön för växter etc. är dock inte särskilt högt ställda – i så fall hade det varit mer naturligt att eleven skall förstå hur olika livsmiljöer påverkar växtligheten i naturen. Uttrycken "*känna till*" respektive "*känna igen*" bedöms i detta exempel ange faktakunskaper, dvs. eleven kan ange kraven på livsmiljöerna mer eller mindre utantill. Man kan också se uttrycket "*känna igen*" som synonymt med att kunna urskilja något, en förmåga som mer är att se som en förtrogenhetskunskap.

Kunna delta och kunna ge exempel

I kursplanen i musik finns uppnåendemålet att eleven skall "kunna delta i gruppmusicerande med melodi-, rytm- och ackordspel samt kunna reflektera över och bedöma utförandet". Detta mål säger inget annat än att eleven skall kunna delta – det sägs inget om på vilket sätt ens om eleven över huvud taget skall ha deltagit. Målet i första delen av meningen följs upp genom att eleven skall "kunna reflektera och bedöma utförandet". Vad eleven skall reflektera över är inte tydligt – är det det egna utförandet eller är det gruppens utförande? Är det lämpligt att i kursplaner ha mål som endast bygger på att "kunna delta"? Krävs inte något uttryck för grad av kunnande eller ambition i deltagandet, t.ex. att kunna delta aktivt... eller kunna med sitt deltagande visa... ?

I ämnet biologi finns uppnåendemålet att eleven skall "kunna ge exempel på livscyklar hos några växter och djur och deras olika stadier". Att "kunna ge exempel" säger inget annat än att eleven skall ge uttryck för att denne kan ge några exempel – det krävs inte att eleven skall förstå något om livscyklar.

Ofta anges i målen att eleven skall känna till "några" av något, t.ex. "några växter och djur och deras olika stadier" eller "några framträdande bildkonstnärer". Åtskilliga lärare har vid mina skolbesök berättat om hur ordet "några" har föranlett många och långa diskussioner, t.ex. om hur många framträdande bildkonstnärer som avses för att en elev skall anses ha nått målen i bildämnet. I en kommun hade de bestämt sig för att "några" står för minst X stycken – i en annan kommun minst dubbelt så många. Att det görs olika tolkningar kanske inte alltid har så stor betydelse, men det indikerar att målsystemet brister i tydlighet.

1.3.3 Övriga slag av mål i kursplanerna – en begreppsanalys

Utöver kunskapsuttrycken har en analys gjorts av hur tydligt målen anger vad som skall undervisas om. Vidare görs en översikt av mål som uttrycker personlighets- eller attitydutveckling hos eleverna samt mål som är ämnesgenerella.

Bristande precision i målen

En genomgång av kursplanerna visar att det finns flera formuleringar som bedöms visa på oklarheter i precision beträffande vad slags ämneskunskap som avses i kursplanens mål. Exempel på oklarheter är att det finns "ämneslösa" mål som skulle kunna vara aktuella i samtliga kursplaner men som endast förekommer i vissa ämnen. Det kan också vara formuleringar som är så vida att de kan tolkas på skilda sätt när det gäller vilka kunskaper undervisningen i ämnet skall ge.

I det följande redovisas exempel på sådana oklarheter i några ämnen, inledningsvis i bildämnet där jag för tydlighets skull belyser den vaghet jag bedömer finns i skrivningarna med att ställa några av de frågor en lärare måste ställa vid tolkningen av kursplanerna. Den typen av frågor kan tillämpas även på övriga kursplaneexempel i avsnittet nedan.

I **bildundervisningen** vill man att eleven tillägnar sig såväl en bild- och kulturhistorisk allmänbildning och blir förtrogen med kulturverksamhet inom bildens område samt dess professionella yrkesutövare. Vidare skall eleven kunna använda bilder i bestämda syften. Eleven skall känna till några framträdande bildkonstnärer samt vara orienterade om aktuella verksamheter inom bildområdet. För det högsta betyget använder eleven bland annat bildområdets termer och begrepp, analyserar och värderar bilders funktioner i skilda sammanhang samt har ett personligt förhållningssätt till bilder av olika slag. Eleven beskriver och reflekterar över några väsentliga delar av bild- och kulturhistorien, gör estetiska jämförelser samt har blick för kulturella och konstnärliga särdrag och har god kännedom om aktuella verksamheter inom bild- och kulturområdet.

En läsare av ovanstående målformuleringar har att ta ställning till frågor av följande slag, frågor som belyser otydligheten i kursplanen: Vad menas med en bildhistorisk allmänbildning? Vad innebär det att vara förtrogen med inte bara kulturverksamhet utan också dess yrkesutövare? Hur många är några bildkonstnärer och hur avgör jag vilka som skall räknas som framträdande? Vad avses egentligen med att en elev har ett personligt förhållningssätt till olika bilder? Vad är en estetisk jämförelse och vad skall räknas som aktuellt inom kulturens område?

I undervisningen i **engelska** fördjupar eleven sin förståelse av talad engelska i olika situationer och sammanhang och tillgodogör sig

skönlitterära och andra berättande, beskrivande och argumenterande texter som behandlar kända ämnesområden. Vidare skall eleven få kunskaper om vardagsliv, samhälle och kulturtraditioner i några länder där engelska har en central ställning samt kunna göra några jämförelser med egna kulturella erfarenheter.

I **hem- och konsumentkunskap** skall skolan sträva efter att eleven praktiserar ett demokratiskt och jämställt förhållningssätt samt erfar och förstår dess betydelse för hushållets verksamheter och för relationer mellan människor. Vidare ges insikter i hemmiljöns betydelse ur såväl kulturella, ekonomiska som hälsoperspektiv och kunskaper om historiska och kulturella traditioners inverkan på verksamheterna i hushållet. För det högsta betyget hanterar eleven oförutsedda situationer i hushållet och omprövar tidigare val när förutsättningarna ändras. Vidare genomför och beskriver eleven olika arbetsuppgifter i hushållet samt bedömer arbetsprocess och resultat ur flera perspektiv, t.ex. estetiska, etiska, historiska och internationella.

Som ett resultat av undervisningen i **matematik** inser eleven att ämnet har spelat och spelar en viktig roll i olika kulturer och verksamheter. Eleven får kännedom om historiska sammanhang där viktiga begrepp och metoder inom matematiken utvecklats och använts. Kriterier för betyget Mycket väl godkänd är bland annat att eleven reflekterar över matematikens betydelse för kultur- och samhällsliv.

I **kemiundervisningen** strävar man efter att eleven utvecklar kunskap om grundämnen, kemiska föreningar och kemiskt tekniska produkter av betydelse för vardagslivet och kunskaper om hur kemien har påverkat våra materiella livsvillkor och vår kulturs världsbild. Vidare utvecklas elevernas förmåga att använda kunskaper i kemi samt etiska och estetiska argument i diskussioner om konsekvenser av kemins samhällseliga tillämpningar.

Kursplanernas mål är ofta oprecisa eller otydliga. Genomgående används uttryck som exempelvis *"några väsentliga delar av"*, *"några världsreligioner"*, *"några framträdande bildkonstnärer"* eller *"aktuella verksamheter inom"*. Oklarheter i vad som t.ex. avses med "några" har, som omnämnts i tidigare avsnitt, lett till långa diskussioner och tagit onödigt stor del av lärarnas arbetstid. Att det inte finns kommentarer och förklaringar till målen, se vidare avsnitt 1.5.2, medför att lärarna inte har någon vägledning vid tolkningen av målen. Många lärare har inte heller utbildning för det ämne de undervisar i, vilket gör det än svårare att utifrån en god ämneskunskap

göra rimliga tolkningar av målen. Min bedömning är att målen måste preciseras ytterligare avseende vad som åsyftas i dem, även om preciseringen inte innebär att allt skall regleras i kursplanerna, samt att kursplanerna måste kompletteras med kommentar- och referensmaterial. Risken är annars att lärarnas olika tolkningar får en för stor spridning och det kan äventyra den nationella likvärdigheten.

Mål som anger en personlig utveckling

I kursplanerna och betygskriterierna anges även mål som bedöms vara mer allmänt personlighetspåverkande eller attitydutvecklande, t.ex. att eleven skall få lust och vilja eller att eleven skall få ett bestående intresse av ämnet eller del av det. I det följande redovisas exempel på mål i kursplaner som berör personliga egenskaper och/eller önskade beteenden hos eleverna.

Skolan skall med sin undervisning i **hem- och konsumentkunskap** sträva efter att eleven praktiserar ett demokratiskt och jämställt förhållningssätt och utvecklar förståelse och ett bestående intresse för hur handlingar i hushållet samspelar med hälsa, ekonomi och miljö såväl lokalt som globalt. Vidare skall eleven utveckla förståelse av måltidens betydelse för gemenskap, hälsa, kommunikation och kultur samt insikter i hemmiljöns betydelse ur såväl kulturella, ekonomiska som hälsoperspektiv. För att få godkänt betyg skall eleven kunna samarbeta med andra oavsett skillnader i fråga om exempelvis kön och etnicitet.

Skolan skall i sin undervisning i **matematik** sträva efter att eleven utvecklar intresse för matematik samt tilltro till det egna tänkandet och den egna förmågan att lära sig matematik och att använda matematik i olika situationer.

I **samhällskunskap** betonas att man i undervisningen skall sträva efter att eleven omfattar och praktiserar demokratins värdegrund. För att få godkänt betyg skall eleven kunna tillämpa ett demokratiskt arbets- och beslutssätt. I **religionskunskap** skall eleven utveckla förståelse av ställningstaganden i religiösa och etiska frågor samt en grundläggande etisk hållning som grund för egna ställningstaganden och eget handlande.

Skolan skall i sin undervisning i **slöjd** sträva efter att eleven bygger upp sin självkänsla och tilltro till den egna förmågan att slöjda och utvecklar kunskaper och lust till ett kreativt skapande utifrån

egna erfarenheter och intressen. Vidare förutsätts att eleven bygger upp en handlingsberedskap för det dagliga livets behov med beaktande av aspekter som jämställdhet, ekonomi och miljö samt utvecklar förmågan att göra och motivera personliga ställningstaganden kring estetiska, etiska och funktionella värden. Att kunna ta initiativ och eget ansvar i slöjdprocessen är ett krav för betyget Godkänd i slöjd.

Bland läroplanens övergripande mål finns det åtskilliga mål som uttrycker en personlighets- eller attitydpåverkan hos eleverna. Frågan är om det är rimligt att de skall återupprepas i enskilda kursplaner. Denna typ av mål måste ses som ett uppdrag för hela skolan genom att de finns i läroplanen. Varje lärare måste med sin yrkeskunskap bedöma hur läroplanens mål kan förverkligas i undervisningen. Målen i kursplanerna förefaller nästan kunna liknas vid ”pekpinningar” riktade till den enskilde ämnesläraren, t.ex. att se till att *”eleven deltar i och tillämpar sina kunskaper om friluftsliv under olika årstider”* för att få betyget Väl godkänd i idrott och hälsa. Menas med detta, och är det i så fall rimligt, att elevens deltagande i friluftsliv på sin fritid är betygsgrundande? I undervisningen i matematik skall skolan sträva efter att eleven *”utvecklar intresse”* för matematik. Detta mål kan möjligen vara ett mål för skolan eller läraren eller ett syfte med ämnet, men det måste vara kunskaper i matematik som kursplanen anger som mål och som bedöms. Målen i kursplanerna eller betygskriterierna bör enligt min mening inte vara attitydpåverkande. Inget hindrar dock att det i ämnets syfte anges samband mellan läroplanens mål och ämnets roll att tillgoda att eleverna utvecklas mot dem.

Ämnesövergripande mål i kursplanerna

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 16) framför regeringen att kunskapsmålen måste förtydligas *”och processmålen bli färre.”* I Skolverkets missiv till rapporten *Nationell utvärdering av grundskolan 2003*²⁷ står bland annat:

”Utvärderingen visar att ett ökat arbete med processmål, som exempelvis att kunna samarbeta och söka information, kan innebära att undervisningen förlorar sitt fokus på de kunskaper som krävs för att nå kunskapsmålen.”

²⁷ Skolverket (2004) *Skolverkets Nationella utvärdering av grundskolan* (NU-03), Missiv till regeringen 2004-10-26, dnr 75-2001:4045

Vad som avses med processmål är inte entydigt. Min tolkning är att man med ”processmål” avser mål i kursplanerna som i princip har överförts från läroplanens mål att sträva mot i avsnitten 2.1 *Normer och värden* respektive 2.2 *Kunskaper*, t.ex. att eleven ”*utvecklar sin förmåga att göra och uttrycka medvetna etiska ställningstaganden grundade på kunskaper ...*” eller ”*lär sig att lyssna, diskutera, argumentera och använda sina kunskaper som redskap...*”. Sådana mål benämns i det följande som ämnesövergripande mål, vilket tydligare uttrycker egenskaperna hos denna typ av mål. (Se även fotnot 31.)

Flera mål och betygskriterier verkar vara ämnesgenerella och tillämpliga på flera andra ämnen än det ämne där målet eller betygskriteriet förekommer, och det framgår inte varför målen finns med i berörda kursplaner men inte för andra ämnen. Denna typ av ämnesövergripande mål kan i hög grad ses som läroplansmål som uttrycker krav på generella kompetenser som eleven bör ha efter genomgången grundskola. Nedan ges några exempel på ämnesövergripande mål där kopplingen till det ämne där målet anges kan ifrågasättas.

I **moderna språk** utvecklar eleven sin förmåga att använda hjälpmedel och att kritiskt granska informationskällor. Undervisningen i **modersmål** skall sträva efter att eleven stärker sin självkänsla och identitet och erövrar dubbel kulturtillhörighet och lär känna delar av sitt kulturarv och kan sätta detta i relation till sig själv och sin egen situation. I **svenska som andraspråk** utvecklas förmågan att utnyttja olika möjligheter för att hämta information samt att tolka, kritiskt granska och värdera budskap i olika källor, stimuleras till eget kulturellt skapande och till att ta del i kulturutbudet.

I **naturorienterande** ämnen finns mål att sträva mot som anger att eleven utvecklar ett kritiskt och konstruktivt förhållningssätt till egna och andras resonemang med respekt och lyhördhet för andras ställningstaganden. I **fysik** skall elever för betyget Godkänd kunna föra diskussioner om resursanvändning i privatlivet och i samhället.

Inom det **samhällsorienterande** kunskapsområdet skall skolan sträva efter att eleven utvecklar sin förmåga att använda olika informationskällor och ett kritiskt förhållningssätt till dessa. I kursplanen i **samhällskunskap** anges som ett mål att uppnå att eleven skall kunna använda olika kunskapskällor samt kunna sammanställa, bearbeta, granska och värdera uppgifter och åsikter från olika

källor och opinionsbildare samt redovisa resultatet. För betyget Mycket väl godkänd anges att eleven använder och sammanställer fakta från olika källor, bedömer deras relevans, granskar uppgifterna kritiskt samt skiljer på fakta och värderingar.

I flera kursplaner används kunskapsuttryck som föreskriver mer ämnesgenerella kompetenser som grundskolan skall leda till och som inte kan ses som direkt sammankopplade med ett visst ämne och dess karaktär. Att t.ex. *”kritiskt granska informationskällor”* och *”se konsekvenser av olika ställningstaganden”* gäller de flesta ämnena och är mål som också finns i läroplanen. Om denna typ av mål saknas i ett ämne kan det tolkas som att exempelvis kritiskt förhållningssätt inte är relevant. Enligt min bedömning bör därför denna typ av generella kompetensmål som finns i läroplanens mål inte återupprepas i kursplanerna.

1.3.4 En statistisk analys av kunskapsuttryck i mål och betygskriterier

I den nationella utvärderingen av grundskolan 2003, NU-03, konstaterar Skolverket att endast fem procent av tillfrågade rektorer anser att alla deras lärare har tillräcklig kompetens för att tolka och förstå kursplanernas mål och att omsätta dem i undervisningen, medan 27 procent menar att endast några av lärarna har denna kompetens²⁸. Skolverket bedömer att tydligare kursplaner med en ökad konkretisering av målen och ett mer lättillgängligt språk skulle underlätta för lärarna att tolka målen och att kommunicera dem med föräldrar och elever²⁹.

Även lärare som intervjuats inom ramen för denna utredning anger att kursplanernas mål är många och otydliga. Det verkar främst finnas en osäkerhet om hur de många olika orden och begreppen skall tolkas – särskilt när de ställs bredvid varandra och jämförs. Många av de kunskapsuttryck, ord och begrepp som används i kursplanerna ter sig näst intill som synonymer. Mina skolbesök har gett flera exempel på hur lärare försökt tolka kursplanernas mål men kommit fram till vitt skilda slutsatser. Blotta mängden mål och målbegrepp gör det nödvändigt att i en analys sammanföra kunskapsuttrycken i större grupper för att få en överblick.

²⁸ Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Sammanfattande huvudrapport*, Skolverkets rapport nr 250

²⁹ Skolverket (2005) *Skolverkets lägesbedömning 2005*, Skolverkets rapport nr 264

Det står klart att det finns skillnader mellan kursplaner i olika ämnen och ämneskategorier, på så sätt att olika kunskapsformer betonas olika i skilda ämnen. Det kan vara rimligt om skillnaderna är kopplade till ämnenas karaktär, men det kan också vara en följd av att kursplanerna tagits fram av olika ämnesgrupper och att det sedan inte skett en rimlig samordning och bearbetning för att skapa en större språklig överensstämmelse mellan kursplanerna. I syfte att åskådliggöra skillnader som finns mellan ämnen och ämnesblock har kursplanerna analyserats för att få ett underlag för överväganden om hur målen kan uttryckas på ett tydligare sätt.

Analysmodell

Eftersom utredningen om mål och uppföljning i grundskolan främst är en strukturutredning har det inte funnits skäl att omdefiniera kunskapsbegreppet i läroplanen. Analysen av kunskapsuttryck i grundskolans kursplaner bygger på de fyra kunskapsformerna som läroplanskommittén presenterade. På en punkt har det dock funnits skäl att göra en justering. Med samma resonemang som läroplanskommittén förde om sambandet mellan fakta- och förståelsekunskaper sammanförs de två kunskapsformerna fakta respektive förståelse till en enda kategori. Härigenom erhålls en enkel och överskådlig analysmodell där de olika kunskapsuttrycken i kursplanemålen och betygskriterierna och som återfinns i Lpo 94 sorteras in i någon av de tre kunskapsformerna. I sammanhanget kan nämnas att uttrycket kunskaper och färdigheter används i skollagen i t.ex. dess 4 kap. 1 §. Här används uttrycket endast i referenser till skollagen och dylikt. I figur 1 illustreras utredningens analysmodell.

Figur 1 Modell för analys av kunskapsuttryck i kursplanemål och betygskriterier för Mycket väl godkänd



Betoningen av olika kunskapsformer i ett ämnes kursplan, t.ex. färdighetskunskaper, illustreras i figuren genom storleken på ”sektorn” för kunskapsformen. I tabell 1 har uttrycken i mål att uppnå i årskurs 5 i bild delats in i de tre kunskapsformerna.

Tabell 1 Exempel på kunskapsuttryck i målen för årskurs 5 i bild

Fakta och förståelse	Färdigheter	Förtrogenhet
- <u>ha kännedom om</u> och <u>kunna beskriva</u> bilder från skilda tider och kulturer, <u>känna till</u> några framträdande bildkonstnärer samt <u>vara orienterad om</u> aktuella verksamheter inom bildområdet.	- <u>ha förmåga att se</u> och <u>framställa</u> bilder och former med hjälp av traditionella och moderna metoder och tekniker, - <u>kunna använda</u> egna och andras bilder i bestämda syften.	- <u>kunna analysera</u> och <u>kritiskt granska</u> konstbilder, bilder för reklam och propaganda, nyheter och information i form av tredimensionell gestaltning, stillbilder och rörliga bilder.

Även betygskriterierna kan, med samma resonemang som för målen, delas upp i de tre kunskapsformerna.

Kategorier av kunskapsuttryck

Den beskrivna analysmodellen har använts för alla mål att uppnå och mål att sträva mot i samtliga kursplaner samt betygskriterierna för betyget Mycket väl godkänd, där de kunskapsuttryck som förekommer har registrerats och analyserats.³⁰

Exempel på kunskapsuttryck som hänförts till kunskapsformerna är:

- Fakta och förståelse, t.ex. *ha insikt i, känna till, ha kännedom om och förklara.*
- Färdighet, t.ex. *utföra, använda, räkna, prata och sjunga.*
- Förtrogenhet, t.ex. *jämföra, värdera och analysera.*

Som tidigare framgått förekommer det mål och betygskriterier i dagens kursplaner som inte enbart behandlar ämneskunskaper enligt den ovanstående kategoriseringen. Det är dels frågan om det som här benämns personlighetsutvecklande mål, dvs. mål som pekar på ett önskvärt beteende eller förhållningssätt hos eleverna, och som inte bedöms ligga inom kunskaper enligt läroplanens definition. Dessutom finns det mål som inte riktar sig till eleven utan mer behandlar vad undervisningen syftar till, dvs. mål för själva undervisningsprocessen – arbetssättet. Exempel på sådana mål är att eleven skall *erövra medel för, stimuleras till, lära känna, få möjlighet att förstå.* Dessa mål har grupperats i en tredje domän, processmål³¹.

Totalt omfattar analysen ca 470 olika ord och begrepp, uttryckta i 740 olika målformuleringar, dvs. mål samt kriterier för betyget Mycket väl godkänd. En sådan klassificering måste med nödvändighet till viss del göras skönmässigt. Någon strikt regel för kategoriseringen är svår att ställa upp, till en del beroende av det växlande språkbruket mellan mål och betygskriterier. Även sammanhanget och ämnet påverkar kategoriseringen, där avgörandet att placera ett uttryck i en eller annan kategori blir en fråga om subtiliteter. Slutligen bör man ha i åtanke att det kunskapsinnehåll som eleverna skall utveckla i grundskolan håller sig på en grundläggande nivå. Det gör att t.ex. de förtrogenhetskunskaper som kommer till uttryck i de analyserade målen och betygskriterierna kanske mer

³⁰ Det bör noteras att analysmodellen inte omfattar kunskapsuttryck i den mån de förekommer i kursplaneavsnitten *Ämnets syfte och roll* respektive *Ämnets karaktär och uppbyggnad*, eller i *Bedömningens inriktning*.

³¹ Begreppet "processmål" är inte entydigt. I NU-03 avser "processmål" närmast mål som avser generella kompetenser, jfr. föregående avsnitt.

uttrycker en förtrogenhet med ämnena som behandlas i skolan än en förtrogenhet med ämnena som vetenskapliga discipliner.

Ett exempel på gränsdragningsproblemen när olika kunskapsord i analysen hänförs till olika kategorier är att kunskapsuttrycket ”*ba insikt i*” beroende på sammanhanget förts till såväl kategorin ”fakta och förståelse” som kategorierna ”färdighet” respektive ”förtrogenhet”. Trots denna brist fyller metoden syftet att på ett övergripande plan få en uppfattning om mängd, skillnader och likheter i hur målen uttrycks. Det viktiga har varit att åskådliggöra tendenser, inte att få fram en oomtvistad kategorisering av varje enskilt kunskapsuttryck.

Ämneskategorier

I analysen har kursplanerna grupperats i fyra ämnesområden:

- MaNOT: matematik, naturorienterade ämnen, kemi, biologi, fysik, teknik
- Prest³²: bild, slöjd, musik, idrott och hälsa, hem- och konsumentkunskap
- SO: samhällsorienterade ämnen, samhällskunskap, religion, historia, geografi
- Språk: svenska, svenska som andraspråk, engelska, modersmål, moderna språk, teckenspråk för hörande.

Genom att föra samman ämnena till ämneskategorier ges dels en ökad överskådlighet, dels kan ämneskategoriernas karaktär framträda på ett tydligare sätt än om ämnena analyseras vart och ett för sig. De ämnesgemensamma mål som anges för de naturorienterade respektive samhällsorienterade ämnena (blocken) ingår i analysen för berörda ämneskategorier.

”Måltyper”

En tredje indelningsgrund är måltypen, dvs. om kursplanernas mål att sträva mot, mål att uppnå eller betygskriterier för betyget Mycket väl godkänd avses. Det är något oegentligt att kalla betygskriterier för betyget Mycket väl godkänd för måltyp, men det görs

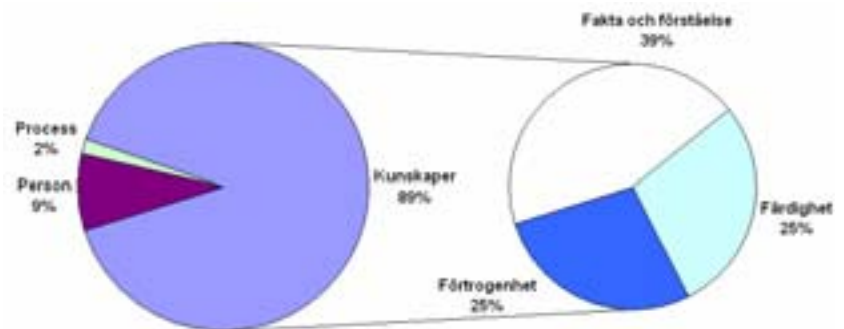
³² Prest = förkortning för grundskolans praktisk-estetiska ämnen

här för att förenkla framställningen. Då t.ex. det högsta betyget rimligen visar på andra kunskapskvaliteter än vad som avses i mål att uppnå ger uppdelningen möjlighet att studera målen ur detta perspektiv.

Övergripande resultat

Analysen visar att fördelningen mellan olika kunskapskategorier skiljer sig stort mellan olika måltyper. En utförligare redovisning av analysens resultat på ämnesnivå finns i bilaga 8.

Figur 2 Fördelning av kunskapsuttryck, alla kursplaner



Ord och begrepp som kan hänföras till att eleven skall utveckla kunskaper utgör enligt analysen totalt sett närmare 90 procent av målformuleringarna i kursplanemålen samt betygskriterierna för Mycket väl godkänd. Vart tionde undersökt mål och kriterium handlar om sådant som berör elevers personliga utveckling och egenskaper, normer och värden etc. Endast ett fåtal kunskapsuttryck inriktas på mål för undervisningen och som därför förts till kategorin process.

Analys per måltyp

Skolan skall enligt skollagen ge elever kunskaper och färdigheter³³ samt främja deras utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar, dvs. ge såväl utbildning som fostran. Ungefär en tiondel av de mål och betygskriterier som ingår i utredningens analys utgör kunskapsuttryck som kan kopplas till läroplanens mål och skolans fostransuppdrag. När det gäller kunskapsuttryck som kan kopplas till kunskaper betonar kursplanerna framför allt fakta- och förståelsekunskaper samt färdighetskunskaper, något som är särskilt tydligt i målen att sträva mot.

Analysen visar att kursplanerna tydligt uttrycker en progression i fördelningen av kunskapsuttryck så att målen att uppnå mer betonar grundläggande kunskaper, medan målformuleringar som speglar kunskaper på en högre kvalitativ nivå framför allt finns i betygskriterierna för betyget Mycket väl godkänd. Analysen visar även att det är relativt få mål och betygskriterier som beskriver processer, dvs. mål där undervisningen och inte resultatet av undervisningen är i fokus.

Analys på övergripande nivå

Måltypen mål att sträva mot är enligt analysen mest frekvent då 40 procent av kunskapsuttrycken avser denna måltyp, se tabell 2 nedan. Målformuleringar som avser ämneskunskaper är vanligast i mål att uppnå (90 %), medan ungefär en femtedel av kunskapsuttrycken i mål att sträva mot avser personlighetsmål och processmål. Närmare en tiondel av samtliga kunskapsuttryck i analysen avser personlighetspåverkande mål och ett par procent processmål.

Av de uttryck som bedömts handla om kunskaper är de som rör fakta- och förståelsekunskaper de mest frekventa. Närmare hälften av samtliga kunskapsuttryck avser sådana kunskaper, medan en fjärdedel gäller färdighetskunskaper och en fjärdedel förtrogenhetskunskaper i ämnena.

³³ Läroplanens kunskapsbegrepp har inte tagits in i skollagen. När det i denna text står kunskaper och färdigheter avses hänvisningar till skollagen.

Tabell 2 Fördelning av förekommande "kunskapsord" i grundskolans kursplaner, i olika kategorier samt uppdelat efter måltyp

Kunskapsform		Måltyp			
		MVG	sträva	uppnå	Totalt
KUNSKAPER	Fakta och förståelse	20%	40%	51%	40%
	Färdighet	31%	21%	25%	25%
	Förtrogenhet	45%	17%	21%	25%
	S:a Kunskaper	96%	79%	98%	90%
PERSON		4%	17%	2%	9%
PROCESS		0%	4%	0%	2%
Totalt antal		163	299	278	740
Fördelning		22%	40%	38%	

Analysen visar att mål att uppnå riktar in sig på faktakunskaper. Drygt hälften av kunskapsuttryck i mål att uppnå avsåg fakta och förståelse, medan 45 procent av betygskriterierna för det högsta betyget ställer krav på förtrogenhetskunskaper, dvs. elevens förmåga att analysera, bearbeta och värdera information. Nästan vart femte kunskapsuttryck i målen att sträva mot avsåg förtrogenhetskunskaper. Mål att sträva mot behandlar oftare än övriga måltyper elevers personliga egenskaper.

Analys på ämneskategorinivå

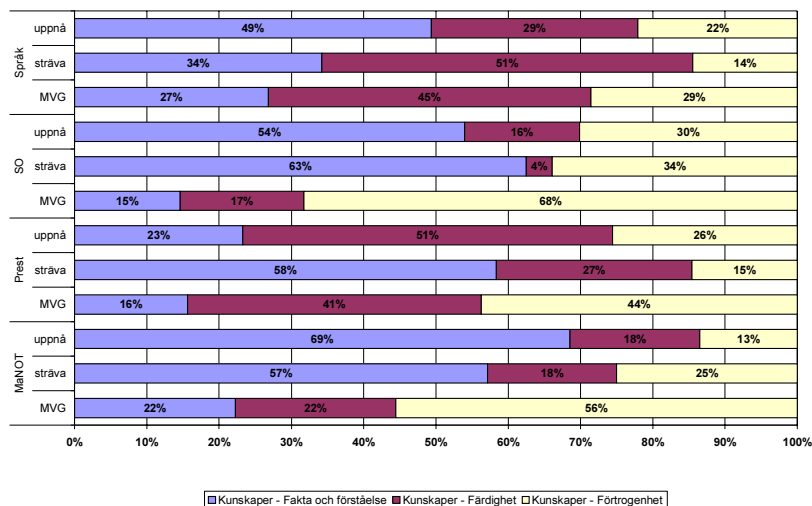
En motsvarande uppdelning av kunskapsuttryck i kursplanernas mål och i betygskriterierna för Mycket väl godkänd fördelat på de olika ämneskategorierna ger följande resultat (se figur 3, nästa sida).

I språkämnen sker det en tyngdpunktsförskjutning mot färdighetskunskaper vid en jämförelse mellan mål att uppnå och betygskriterierna för Mycket väl godkänd. För övriga ämneskategorier ökar i stället tonvikten på förtrogenhetskunskaper för det högsta betyget. Skillnaden är särskilt stora i SO-ämnena och i matematik-, NO- och teknikämnen (MaNOT).

En ytterligare notering är att målen att sträva mot i de praktiskt-estetiska ämnena endast i tämligen begränsad omfattning behandlar färdighetskunskaper, något som kan framstå som förvånande. Det är framför allt ämnet hem- och konsumentkunskap som utmärker sig med en låg andel kunskapskrav som avser färdigheter i målen att

sträva mot, men även i idrott och hälsa och i slöjd är andelen relativt låg.

Figur 3 Kunskapsuttryck i grundskolans kursplaner och MVG-kriterier uppdelat efter måltyp, ämneskategori och kunskapsform



Analys per ämneskategori

Enligt analysen finns det tydliga skillnader mellan ämneskategorierna i vilken form av kunskap som betonas, skillnader som också finns mellan de ingående ämnena. Hårddraget kan man säga att de vanligaste kunskapsuttrycken i "MaNOT-ämnena" handlar om att eleverna skall ha faktakunskaper, medan man i SO-ämnena betonar att eleverna skall ha förståsekunskaper. Språkkursplanerna lyfter fram att elever skall få kunna använda språket (språken) medan förmågan att använda sina kunskaper generellt sett är central i de praktiskt-estetiska ämnena.

Majoriteten av kunskapsuttrycken avser kunskapsformerna fakta och förståelse. Analysen visar också att kursplanerna generellt lyfter fram färdighetskunskaper i ämnena. Vilken mix av olika kunskapsformer som är mest lämplig inom respektive ämne kan inte bedömas i detta sammanhang. Frågan som kanske skall ställas är i vilken grad den fördelning av kunskapsformer som finns i dagens kursplaner är ett resultat av medvetna överväganden?

Matematik, naturorienterande ämnen samt teknik

Kunskapsuttrycken i kursplanerna för naturorienterande ämnen (NO), matematik och teknik handlar i nio fall av tio om att eleverna skall förvärva kunskaper i ämnena. Kunskapsuttryck som handlar om fakta och förståelse utgör drygt hälften av alla kunskapsuttryck i "MaNOT"-kursplanerna, vilket är högt jämfört med övriga ämnesområden. Kraven på färdighets- och förtrogenhetskunskaper, dvs. förmågan att använda kunskaper, förhålla sig analytisk och värdera informationen är däremot nedtonade i dessa ämnen.

Samhällsorienterande ämnen

I kursplanerna för samhällsorienterande ämnen (SO) handlar nio av tio kunskapsuttryck om kunskapsmål. Enligt analysen betonar SO-kursplanerna i högre grad än övriga ämneskategorier förtrogenhetskunskaper. Drygt vart tredje kunskapsuttryck rör förmågan att bearbeta och förhålla sig till information inom ämnesområdet. Ett annat karaktäristiskt drag är att målformuleringar som handlar om tillämpning av kunskaper, dvs. färdighetskunskaper, förekommer relativt sparsamt.

Inom ämnesområdet finns skillnader i vilka kunskapsformer som betonas. Till exempel är kunskapsformerna fakta och förståelse starkt markerade i religionsämnet samtidigt som det inte finns några uttryck som handlar om värdering och analys. I samhällskunskap är tvärtom kunskapsuttryck som handlar om fakta och förståelse relativt få medan elevens förtrogenhetskunskaper lyfts fram.

Språk

Kunskapsuttrycken i de sex kursplanerna för språk uppvisar sammantaget en spridning mellan de olika kunskapsformerna i analysen. Det är dock en tydlig tonvikt på språklig förståelse och användning av kunskaperna, något som ter sig naturligt med tanke på ämnena. Även inom detta ämnesområde finns det skillnader mellan kursplanerna, till exempel är färdighetskunskaperna starkt framskrivna i engelska och moderna språk, medan personlighetsutvecklande mål är väsentligt vanligare i svenska och svenska som

andraspråk än i övriga språkämnen. Andelen processmål är förhållandevis stor i språkkursplanerna, vilket beror på att vart sjätte kunskapsuttryck i målen att sträva mot i kursplanerna i svenska och svenska som andraspråk är av denna typ.

Praktiskt-estetiska ämnen

Mål och betygskriterier som inriktar sig på personliga egenskaper, normer och värden, är mycket vanliga i de praktiskt-estetiska ämnen. Nästan vart sjätte kunskapsuttryck handlar om annat än kunskaper i ämnet. Enligt analysen handlar uppemot en tredjedel av målen och kriterierna för betyget Mycket väl godkänd i slöjd om attityder, personliga egenskaper och normer och värden och vart femte kunskapsuttryck i hem- och konsumentkunskap, att jämföra med kursplanen i bildämnet som inte alls innehåller några sådana kunskapsuttryck.

Reflektion

En mycket intressant iakttagelse är den stora diskrepansen mellan kunskapsformerna i mål att sträva mot respektive i betygskriterierna för betyget Mycket väl godkänd. Ett rimligt antagande är att det som betonas som viktiga kunskaper i mål att sträva mot skall återspeglas i det högsta betygssteget. I språk är skillnaden inte så stor, men i SO-ämnena betonas i ämnens mål att sträva mot fakta och förståelse och i betygskriterierna för Mycket väl godkänd betonas förtrogenhet. Detta kan inte förstås på annat sätt än att det i mål att sträva mot finns flera läroplanslika mål och/eller att det inte fanns en medveten tanke om sambanden mellan mål att sträva mot och betygskriterierna för Mycket väl godkänd när kursplanerna och betygskriterierna togs fram.

1.3.5 Skillnader i kunskapsnivåer är inte tydliga

En förutsättning för att måldokumentet skall ge lärarna ett stöd att bedöma elevers kunskaper är att målen och betygskriterierna kan tolkas på ett likvärdigt sätt, t.ex. att det finns en gemensam syn på hur kvalitativa skillnader i kunskaper uttrycks i måldokumentet. Samtidigt som analysen visar att mål att uppnå respektive betygs-

kriterier för Mycket väl godkänd uttrycker skillnader i kunskapsformer är dock inte skillnaderna tydliga inom och mellan kunskapskategorierna.

Det finns flera exempel på kunskapsuttryck där orden inte kan sägas uttrycka samma kunskapsnivå, t.ex. känna till, veta något om, ha inblick i, känna igen, ha insikt om, ha kännedom om, ha grundläggande kunskaper om och ha erfarenheter av. Frågan är hur de inbördes skall rangordnas. I tabell 3 visas ett par alternativ.

Tabell 3 Rangordning av kunskapsuttryck

Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
1. känna till	1. veta något om	Synonyma kategori 1
2. ha inblick i	2. ha kännedom om	veta något om
3. ha insikt om	3. känna igen	ha kännedom om
4. veta något om	4. känna till	känna igen
5. känna igen	5. ha inblick i	känna till
6. ha kännedom om	6. ha insikt om	ha inblick i
7. ha grundläggande kunskaper om	7. ha erfarenheter av	Synonyma kategori 2
8. ha erfarenheter av	8. ha grundläggande kunskaper om	ha insikt om
		ha erfarenheter av
		ha grundläggande kunskaper om

Tabellen visar att det är svårt att bedöma den inbördes rangordningen mellan kunskapsuttryck. Orden har olika valörer och kanske är tolkningen av dem många gånger personlig. Är det så att de har så olika betydelse att de kan skiljas åt? Om kunskapsuttrycken skall utgöra grund för en för alla lärare likvärdig bedömning av elevers kunskaper, vilket av alternativen 1 och 2 bör ses som mest rätt? Går det att med distinktion att avgöra nivåskillnaden? Det kanske är så att orden endast kan grupperas i två grupper – se alternativ 3 – där uttrycken inom respektive grupp bedöms vara likvärdiga, dvs. de betyder i princip samma sak.

Exemplet i tabell 3 illustrerar hur svårt det är att med ord ange kunskapskvaliteter. För att göra beskrivningen tydligare analyseras här om det kan anses vara en skillnad mellan uttrycken "känna till" och "ha kännedom om". Uttrycket "känna till" avser enligt NE att ha vetskap om något, vilket även uttrycket "ha kännedom om" be-

döms avse. I nätupplagan av Svenska Akademiens ordbok anges betydelsen av att känna till att ha ”(närmare) kännedom om (ngns l. ngts) existens l. identitet l. egenskaper l. förhållanden o.d.” Uttrycken ”känna till” och ”ha kännedom om” måste mot denna bakgrund betraktas som synonyma.

Den enda officiella skrivning jag funnit där Skolverkets förklarar ord som används i kursplanerna är verkets kommentarer³⁴ till förändringarna i de kursplaner som fastställdes år 2000. Under rubriken *Beskrivning av kunskapsnivåer för de naturorienterande ämnena* anges att man kan urskilja tre nivåer av kunnande.

Den första av dessa nivåer karaktäriseras av att man känner igen något när man t.ex. hör eller läser det. Det kunnande man då har kan betecknas med uttrycken ”ha inblick i”, ”känna igen” och ”känna till”.

Den andra nivån utmärks av att man aktivt kan delta i exempelvis en diskussion eller en undersökning. De uttryck som används här är ”att ha insikt i”, ”ha kännedom om”. Den tredje nivån utgörs av att eleven själv kan genomföra en undersökning, initiera och leda en diskussion etc. Detta aktiva kunnande har fått benämningen ”ha kunskap om”, eller, när det gäller färdighet, ”kunna”.

Skolverket menar således att det finns en urskiljbar nivåskillnad mellan uttrycken ”känna till” och ”ha kännedom om”. Flera frågor uppkommer härmed: Har Skolverket en annan språklig definition av ord än NE och Svenska Akademiens ordbok? Gäller de i kommentarerna angivna definitionerna endast för de naturorienterande ämnena? Är det sannolikt att lärarna gör en likadan tolkning som Skolverket avsett? Är det mer sannolikt att alla lärare gör en likvärdig tolkning, dvs. den som Svenska Akademien gör?

Svaren på de två frågorna är troligen nej. En konsekvens blir därmed att statens föreskrivande i förordning eller i föreskrifter varken är entydig eller tydlig. Det finns därför, enligt min bedömning, goda skäl att det för frekventa uttryck som används i kursplanernas mål och i betygskriterierna tas fram en begreppsordlista. En sådan förteckning bör på ett tydligt och klagörande sätt definiera eller förklara betydelsen av olika kunskapsuttryck som används i kursplanerna och rangordna begreppen. Ett krav på en sådan ordlista är att den har stöd i sedvanligt språkbruk och t.ex. förklaringar som Svenska Akademien tillhandahåller i sin ordbok.

³⁴ Skolverket (2000) *Kommentarer till grundskolans kursplaner och betygskriterier*, ISBN 91-38-31730-3

1.3.6 Sammanfattande bedömning

Det är ingen slump att målen i grundskolans kursplaner ser ut som de gör. Det har, som framgår i avsnitt 1.2.2, varit en medvetenhet i konstruktionen av kursplanerna. I det underlag Skolverket tog fram år 1999³⁵ och som regeringen senare beslutade om hade man konsekvent dels tagit bort formuleringar som styr undervisningens utformning eller valet av innehåll, dels fört in läroplansmål i kursplanerna. Till exempel skrev Skolverket i sin skrift *Reform i rörelse*³⁶ att ”värdegrunden genomsyrar målen och kriterierna”.

Mitt uppdrag är att se över målsystemet i syfte att göra det tydligare. Därför är det relevant att ifrågasätta om principerna i nuvarande kursplaner varit ändamålsenliga. Genomgången av hur målen utformats i grundskolans kursplaner visar att de blivit både fler och mer allmänt utformade. Skolverkets ambition i kursplanearbetet inför år 2000 har bland annat varit att i ”*möjligaste mån ta bort de sista stoff- och metodangivelserna ur kursplanerna har varit en av uppgifterna i revideringsarbetet*”³⁷. Detta har bland annat inneburit att åtskilliga tiotusentals lärare har fått lägga ned mycket tid och många kvällar på att tolka och förstå målen för att kunna välja ämnesinnehåll och arbetssätt.

Analysen av kursplanernas mål och betygskriterier visar att det finns klara skillnader mellan ämneskategorierna i vilken typ av kunskap som betonas, skillnader som också finns mellan de ingående ämnena. Exempelvis betonas faktakunskaper nästan dubbelt så mycket i NO-ämnena i förhållande till SO-ämnena. Undersökningen stöder bilden av att vissa ämnen mer än andra fått ansvaret för olika målområden och kunskaper. Om sådana skillnader är sakligt betingade är svårt att avgöra, men jag har inte kunnat finna något underlag som motiverar denna skillnad.

Antalet olika sätt att uttrycka kunskapsmål i kursplanerna är mycket stort och det är svårt att avgöra om uttrycken är synonyma eller om de avser nivåskillnader. Mycket talar därför för att någon form av begreppsordlista behöver införas, en förteckning som kan definiera eller förklara betydelsen av olika kunskapsuttryck som används i kursplanerna.

³⁵ Skolverket (1999) *Översyn av kursplaner och betygskriterier i grundskolan, Svar på regeringsuppdrag*, 1999-11-22, dnr 1997:477

³⁶ Skolverket (2000) *Tydligare kursplaner för grundskolan*, artikel i *Reform i rörelse* nr 6, juni 2000

³⁷ Ibid.

Kursplanerna behöver preciseras och det måste tydligare framgå vilket ämnesinnehåll undervisningen skall behandla. Risken är annars att lärarnas olika tolkningar får alltför stor spridning och det kan äventyra den nationella likvärdigheten.

Mål som uttrycker en personlighets- eller attitydpåverkan hos eleverna finns i flera kursplaner. Detta är kanske mest tydligt när det gäller de praktisk-estetiska ämnena och mål som kan kopplas till skolans fostrande roll. En förhållandevis högre andel av målen i dessa ämnen upprepar läroplanens mål. Läroplanens mål borde vara tillräckligt styrande och därför bör attitydpåverkande mål i kursplanerna undvikas. Flera kunskapsuttryck beskriver mer ämnesgenerella kompetenser som grundskolan skall leda till och som inte kan ses som direkt sammankopplade med ett visst ämne och dess karaktär. Dessa kompetenser finns redan som mål i läroplanen, t.ex. att *"kritiskt granska informationskällor"* och *"se konsekvenser av olika ställningstaganden"* gäller de flesta ämnena. Enligt min bedömning bör denna typ av generella kompetensmål undvikas för att ämneskunskaper skall bli tydligare i kursplanerna.

1.4 Sambandet mellan kursplanerna och läroplanen

I direktiven anges att jag skall lämna förslag till justeringar i läroplanen till följd av förslagen till förändringar i målsystemet. I avsnitt 1.1.2 Läroplanens konstruktion och innehåll beskrivs hur Lpo 94 är uppbyggd i dag. I detta avsnitt analyseras sambandet mellan läroplanen och kursplanerna liksom målen i läroplanen, vilket utgör underlag för mina bedömningar om förändringar i läroplanen.

I dagens kursplaner, dvs. de som började gälla från och med hösten 2000, har värdegrundsmålen i olika omfattning förts in i kursplanernas mål. Till exempel anges att undervisningen i ämnet hem- och konsumentkunskap skall leda till att eleven *"praktiserar ett demokratiskt och jämställt förhållningssätt"*. Att föra in värdegrundsmål i kursplanerna kan uppfattas som att staten misstrott lärarnas förmåga att arbeta i enlighet med värdegrunden som den uttrycks i läroplanen. Då läroplanens mål och riktlinjer skall prägla varje lärares arbete i skolan bör det ligga i lärarens yrkeskunskap att bedöma hur och på vilka sätt de övergripande målen bäst behandlas och diskuteras i undervisningen. Dagens system med att ha läroplansmål i kursplanerna bidrar också till att det blir otydligt vad som är läroplan respektive kursplan. Många, kanske de flesta, lärare

inte har klart för sig styrdokumentens olika roller och betydelse, än mindre vad ett enskilda mål i läroplanen har för funktion i helheten.

Oklarheten i läroplanens respektive kursplanernas roller och innehåll gör att rollfördelningen mellan målen i läroplanen och målen i kursplanerna måste klargöras. En möjlighet är att i stället för att tala om läroplan och kursplaner som skilda styrdokument använda begreppet läroplan som ett samlande begrepp för samtliga måldokument som styr undervisningen i grundskolan. Läroplanen skulle därigenom kunna komma att innehålla mål som gäller för grundskolans hela verksamhet, mål som avser utbildningen i ett visst ämne, grunder för bedömning av kunskaper etc.

1.4.1 Målen i läroplanen

Utredningens analys av målen i kursplanerna kan sammanfattas kort enligt nedan:

- mål som är inriktade på kunskaper i ämnen, t.ex. *”ha insikt i fotosyntes och förbränning samt vattnets betydelse för livet på jorden”*
- mål som är mer ämnesgenerella, t.ex. *”utvecklar sin förmåga att argumentera och uttrycka ståndpunkter”*
- mål som också uttrycker ett önskvärt beteende, dvs. mål som har anknytning till skolans fostransuppdrag, t.ex. *”praktiserar ett demokratiskt och jämställt förhållningsätt”*
- mål som går in på elevens personlighetsutveckling, t.ex. *”utvecklar sin fantasi och lust att lära genom att läsa litteratur”*.

I syfte att analysera målen i läroplanens andra kapitel görs en liknande analys som för kursplanerna. Följande klassificering görs:

- *beteendemål*, dvs. mål som skolan har i sin fostrande roll – markeras med kursiv,
- **personlighetsmål**, dvs. mål som har att göra med elevens personliga egenskaper – markeras med fetstil, och
- kunskaps- eller kompetensmål – markeras med understrykning.

I tabellen nedan redovisas mål att sträva mot inom läroplanens avsnitt *Normer och värden* respektive *Kunskaper* bredvid varandra för att visa på skillnader och likheter. Många mål är snarlika och det

kan ifrågasättas om de har hamnat under rätt rubrik. I något fall kan därför ett mål t.ex. vara både understruket och kursivt.

Tabell 4 Jämförelse av läroplanens mål rörande Normer och värden respektive kunskaper

Måltyp	2.1 Normer och värden	2.2 Kunskaper
Mål att sträva mot	<p>Skolan skall sträva efter att varje elev</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>utvecklar sin förmåga att göra och uttrycka medvetna etiska ställningstaganden grundade på kunskaper och personliga erfarenheter,</u> - respekterar andra människors egenvärde, - tar avstånd från att människor utsätts för förtryck och kränkande behandling, samt medverkar till att bistå andra människor, - kan leva sig in i och förstå andra människors situation och utvecklar en vilja att handla också med deras bästa för ögonen och - visar respekt för och omsorg om såväl närmiljön som miljön i ett vidare perspektiv. 	<p>Skolan skall sträva efter att varje elev utvecklar nyfikenhet och lust att lära,</p> <ul style="list-style-type: none"> - utvecklar sitt eget sätt att lära, - utvecklar tillit till sin egen förmåga, känner trygghet och lär sig att ta hänsyn och visa respekt i samspel med andra, - lär sig att utforska, lära och arbeta både självständigt och tillsammans med andra, - <u>befäster en vana att självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper som förnuftsmässiga och etiska överväganden,</u> - <u>tillägnar sig goda kunskaper</u> inom skolans ämnen och ämnesområden, för att bilda sig och få beredskap för livet, - <u>utvecklar ett rikt och nyanserat språk</u> samt förstår betydelsen av att vårda sitt språk, - <u>lär sig att kommunicera på främmande språk,</u> - <u>lär sig att lyssna, diskutera, argumentera och använda sina kunskaper som redskap för att formulera och pröva antaganden och lösa problem, reflektera över erfarenheter och kritiskt granska och värdera påståenden och förhållanden,</u> - <i>inhämtar tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att kunna träffa väl underbyggda val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning.</i>

Måltyp	2.1 Normer och värden	2.2 Kunskaper
Mål att uppnå	-	<p>Skolan ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>behärskar det svenska språket och kan lyssna och läsa aktivt och ut-trycka idéer och tankar i tal och skrift,</u> - <u>behärskar grundläggande matematiskt tänkande och kan tillämpa det i vardagslivet,</u> - <u>känner till och förstår grundläggande begrepp och sammanhang inom de naturvetenskapliga, tekniska, samhällsvetenskapliga och humanistiska kunskapsområdena,</u> - har utvecklat sin förmåga till kreativt skapande och fått ett ökat intresse för att ta del av samhällets kulturutbud, - <u>har en förtrogenhet med centrala delar av vårt svenska och nordiska och västerländska kulturarv,</u> - <u>har kunskaper om de nationella minoriteternas kultur, språk, religion och historia,</u> - <u>kan utveckla och använda kunskaper och erfarenheter i så många olika uttrycksformer som möjligt som språk, bild, musik, drama och dans,</u> - <i>har utvecklat förståelse för andra kulturer,</i> - <u>kan kommunicera i tal och skrift på engelska,</u> - <u>känner till grunderna för samhällets lagar och normer och vet om sina rättigheter och skyldigheter i skolan och i samhället,</u> - <u>har kunskaper om länders och världsdelars ömsesidiga beroende av varandra,</u> - <u>känner till förutsättningarna för en god miljö och förstår grundläggande ekologiska sammanhang,</u> - <u>har grundläggande kunskaper om förutsättningarna för en god hälsa</u>

Måltyp	2.1 Normer och värden	2.2 Kunskaper
		<p>samt har förståelse för den egna livsstilens betydelse för hälsan och miljön,</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>har kunskaper om medier och deras roll,</u> - <u>kan använda informationsteknik som ett verktyg för kunskapssökande och lärande</u> och - <u>har fördjupade kunskaper</u> inom några ämnesområden efter eget val.

Genomgången av läroplanens mål visar brister i konsekvens. Målen under rubriken *Normer och värden* är i huvudsak relativt homogena mål som syftar till att utveckla eleven till ansvarstagande medborgare. Det första målet, *”utvecklar sin förmåga att göra och uttrycka medvetna etiska ställningstaganden grundade på kunskaper och personliga erfarenheter”*, kan diskuteras då det bedöms vara både ett värdegrundsmål och ett kompetensmål.

1.4.2 Kunskaper

I ingressen till avsnittet 2.2 *Kunskaper* anges följande:

Skolan skall ansvara för att eleverna inhämtar och utvecklar sådana kunskaper som är nödvändiga för varje individ och samhällsmedlem. Dessa ger också en grund för fortsatt utbildning. Skolan skall bidra till elevernas harmoniska utveckling. Utforskande, nyfikenhet och lust att lära skall utgöra en grund för undervisningen. Lärarna skall sträva efter att i undervisningen balansera och integrera kunskaper i sina olika former.

Ingressens innehåll kan ses som en blandning av olika ambitioner. Dels säger texten att det är skolans ansvar att eleverna inhämtar och utvecklar kunskaper, dels ges metodiska anvisningar till lärarna att de skall integrera kunskaper i sina olika former. Ingressen anger på en övergripande nivå skolans kunskapsuppdrag. Det gäller särskilt de två första meningarna. Däremot finns i de därpå följande två meningarna ett mer allmänt syfte med skolan, nämligen att den skall *”bidra till elevernas harmoniska utveckling”* och att *”utforskande, nyfikenhet och lust att lära skall utgöra en grund för under-*

visningen". Dessa uttryck, som är avsedda att lyfta fram skolans bildningsuppdrag³⁸, får anses som ett naturligt uppdrag för skolan, men frågan är om de hör hemma under rubriken *Kunskaper*. Den sista meningen kan betraktas som en metodisk anvisning till lärarna, som kanske mer hör hemma under rubriken *Riktlinjer*. Ingressen bedöms dock vara en funktionell och kortfattad inledning till avsnittet *Kunskaper* och berör både kunskapsmål och t.ex. riktlinjer för lärarna.

Kunskapsmålen, så som de kommer till uttryck i avsnittet *Kunskaper*, är i dag inte tydligt åtskilda i förhållande till värdegrundsmålen. Det finns mål i avsnittet som jag bedömer mer hör hemma bland värdegrundsmålen i avsnittet *Normer och värden* men som av olika skäl har placerats bland kunskapsmålen. Exempel på det är målet att skolan skall verka för att eleverna *"känner trygghet och lär sig att ta hänsyn och visa respekt i samspel med andra"*.

Vissa mål bland kunskapsmålen anger mer generella kompetenser som eleverna kan utveckla inom ramen för flera ämnen. Exempelvis bör eleverna kunna lära sig att *"formulera och pröva antaganden och lösa problem"* i matematik, samhällskunskap, hem- och konsumentkunskap med flera ämnen. I andra kunskapsmål kan man se en tydligare koppling till enskilda ämnen, t.ex. i målen att eleven *"kan kommunicera i tal och skrift på engelska"* och *"behärskar grundläggande matematiskt tänkande och kan tillämpa det i vardagslivet"*.

De kunskapsmål som finns under rubriken *Mål att sträva mot* kännetecknas i huvudsak av att de avser mer allmängiltiga kunskaper som eleven skall utveckla och befästa under hela skoltiden och i princip i alla ämnen. I engelsk litteratur används ofta begreppet *"generic skills"* eller *"key competences"* som avser generella kompetenser som kan knytas till flera ämnen. Inom ramen för Lissabonöverenskommelsen fastlade Europarådet åtta nyckelkompetenser³⁹ för det livslånga lärandet:

1. kommunikation på modersmålet
2. kommunikation på främmande språk
3. matematisk kompetens och grundläggande kompetens i naturvetenskap och teknik
4. IT-kompetens

³⁸ Enligt Ingrid Carlgren, sekreterare i Läroplanskommittén under år 1992 och expert i utredningen

³⁹ Europarådet (2005) *Recommendation of the European Parliament and of the council on key competences for lifelong learning* (10.11.2005 COM(2005)548 final)

5. förmåga att lära
6. mellanmännisklig, interkulturell och social kompetens
7. entreprenörskap
8. kulturell uttrycksförmåga.

I rapporten *Skola 2021*⁴⁰ framgår från en enkätstudie till en bred grupp representerande näringsliv, skola, elever och föräldrar, att de viktigaste kunskaperna bland annat är grundläggande kunskaper i att läsa, skriva och räkna, att tänka själv och lösa problem och att kunna samarbeta och samverka med andra. Det finns enligt min bedömning starka skäl att i någon form samlat återfinna dessa övergripande kompetenser i läroplanen. En naturlig lösning är att det svenska uttrycket ”kompetensmål” används för att ange mål för denna typ av kunnande.

De kunskapsmål som listas under rubriken *Mål att uppnå i grundskolan* karaktäriseras av att de är mer ämnesspecifika. Varje mål kan hänföras till ett eller flera ämnen. Sammanfattningsvis kan sägas att läroplanens mål att sträva mot är mål som syftar till att utveckla elevens generella kompetens och mål att uppnå syftar till att ange vad slags kunskaper som eleven skall inhämta i undervisningen i de olika ämnena, dvs. ämnesspecifik kompetens. Frågan är om dessa ämnesspecifika kunskapsmål behövs i läroplanen när det finns ämnesmål i kursplanerna.

Kunskaper – mål att sträva mot

Läroplansmålen under rubriken *Kunskaper* är förhållandevis mer heterogena än värdegrundsmålen. De tre förstnämnda, ”*utvecklar nyfikenhet och lust att lära*”, ”*utvecklar sitt eget sätt att lära*” respektive ”*utvecklar tillit till sin egen förmåga, känner trygghet*”, bedöms mer som personlighetsutvecklande mål än kunskapsmål. I det tredje målet finns även en del, ”*lär sig att ta hänsyn och visa respekt i samspel med andra*”, som är att likna vid ett beteendemål och rimligen borde föras till *Normer och värden*. Det fjärde målet under mål att sträva mot, ”*lär sig att utforska, lära och arbeta både självständigt och tillsammans med andra*”, bedöms i huvudsak vara av typen kompetensmål men kan även ses som ett beteendemål.

Målet under rubriken *Kunskaper* att eleven ”*befäster en vana att självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper*

⁴⁰ Kairos Future (2006) *Skola 2021, Framtidens kunskap, skola och lärande*

”som förnuftsmässiga och etiska överväganden” är snarlikt målet under rubriken *Normer och värden* att eleven ”utvecklar sin förmåga att göra och uttrycka medvetna etiska ställningstaganden grundade på kunskaper och personliga erfarenheter”. Då målens betydelser bedöms som svåra att särskilja talar mycket för att sammanföra dessa två mål till ett enda.

Målet att sträva mot ”utvecklar ett rikt och nyanserat språk samt förstår betydelsen av att värda sitt språk” är till en del ett kompetensmål, men kan också ses som ett beteendemål. Att eleven förstår betydelsen av att ”värda sitt språk” kan ses som ett uppfostransmål, t.ex. att eleven inte skall använda svordomar eller liknande.

Målen ”tillägnar sig goda kunskaper inom skolans ämnen och ämnesområden, för att bilda sig och få beredskap för livet”, ”lär sig att kommunicera på främmande språk” samt ”lär sig att lyssna, diskutera, argumentera och använda sina kunskaper som redskap för att formulera och pröva antaganden och lösa problem, reflektera över erfarenheter och kritiskt granska och värdera påståenden och förhållanden” bedöms vara generella kompetensmål som eleven skall ha utvecklat efter genomförd grundskola.

Ett intressant mål att sträva mot är att eleven ”inhämtar tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att kunna träffa väl underbyggda val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning”. Det skiljer sig från övriga mål genom att det specifikt siktar på att eleven skall få en handlingsberedskap för valet till gymnasieskolan. Frågan är om det är ett kunskapsmål eller ett mer beteendeinriktat mål. Det är svårt att klassificera vad det är för kunskaper som avses. Är det kanske ett mål för studie- och yrkesvägledaren, och därmed ett slags processmål? En rimlig bedömning är att det kan ses som ett kompetensmål.

Ovanstående analys av mål att sträva mot visar att målen är av två olika slag, dels behandlar de personlig utveckling som mer hör hemma under *Normer och värden*, dels generella kompetenser. Det finns därför enligt min mening sakliga skäl att överväga en annan och mer logisk ordning för målen i läroplanen.

Kunskaper – mål att uppnå

Mål att uppnå förekommer bara under rubriken *Kunskaper* i läroplanen. Under mål att uppnå står bland annat att skolan skall sträva efter att varje elev ”har utvecklat förståelse för andra kulturer”. Det

kan anses oklart vad som avses med ”andra kulturer”. Andra än vilken? Frågan är om det är en kunskap att ha utvecklat en förståelse för något? Om det i stället hade stått ”*utvecklat kunskap om andra kulturer*” eller, bättre, ”*utvecklat kunskap om olika kulturer*” är det mer naturligt att se det som ett kunskapsmål. Att ha utvecklat förståelse för något synes mer vara av karaktären att ha påverkat en attityd hos eleven. Målet att eleven genom skolans undervisning har ”*fått ett ökat intresse för att ta del av samhällets kulturutbud*” kan ses på liknande sätt, dvs. som ett mer attitydinriktat eller personlighetsutvecklande mål än ett kunskapsmål. Ett ytterligare mål som kan ses som ett attitydmål är att eleven ”*har förståelse för den egna livsstilens betydelse för hälsan och miljön*”. På samma sätt som för mål att sträva mot bör även dessa mål ordnas på ett tydligare sätt.

1.4.3 Mål att uppnå i läroplanen och i kursplanerna

Det finns mål att uppnå i läroplanen som mer eller mindre direkt ansluter till olika ämnen. I t.ex. engelska skall skolan enligt läroplanen ansvara för att varje elev ”*kan kommunicera i tal och skrift på engelska*”. I kursplanen i ämnet engelska finns flera mål att uppnå som har anknytning till detta mål, t.ex. att eleven skall ”*kunna begära och ge information i skrift samt berätta och beskriva något*” och ”*beskriva något och förstå tydligt, även något regionalt färgat, tal i instruktioner, berättelser och beskrivningar som rör kända förhållanden och egna intresseområden*”. Medan läroplanens mål att uppnå inte ger några förbehåll i vad eleven skall kunna ges i kursplanen reservationer i kunnandet som t.ex. ”*något*” och ”*kända förhållanden och egna intresseområden*”.

Det finns således skillnader i skrivsätten i läroplanen och kursplanen som visar på kvalitativa skillnader i kunskap. Mål i läroplanen som skall uppnås av alla elever bedöms ligga på en mer övergripande kunskapsnivå än de mål som föreskrivs i kursplanen. Dessa skillnader i nivå bedöms även finnas i andra ämnen. Medan mål att uppnå i kursplanen anger en godkändgräns bedömer jag att mål att uppnå i läroplanen ligger över denna gräns.

En logisk slutsats är att uppnåendemålen i läroplanen respektive i kursplanerna har olika betydelse. Slutsatsen förstärks av att målen att sträva mot i läroplanen beskriver generella kompetenser medan mål att sträva mot i kursplanerna i högre och i varierande grad anknyter till ämnet. Därmed blir mål att uppnå i läroplanen de enda

läroplansmålen som har ämnesanknytning. Staten bedöms ha haft en högre ambition med mål att uppnå i läroplanen än motsvarande mål i kursplanerna, bland annat då målen i läroplanen är skrivna på en mer aggregerad nivå. Exempelvis anger målet ”- behärskar det svenska språket och kan lyssna och läsa aktivt och uttrycka idéer och tankar i tal och skrift” i läroplanen knappast en godkändnivå i svenska. Det skulle också vara orimligt att staten i läroplanen anger mål med den ”lägsta godtagbara nivån” som sin ambitionsnivå för grundskolans utbildning inom olika ämnen.

Enligt min mening kan det ifrågasättas varför det finns mål i läroplanen som kan hänföras till olika ämnen i läroplanen. Vilken roll har de? Stöder de lärarnas arbete? Det har i mina samtal med lärare framkommit tydligt att de inte känner till läroplansmålen och än mindre använder dem. Det är också svårt att se dessa mål som direkt styrande vid framtagningen av kursplaner. De är alltför allmänt hållna för en sådan uppgift. En annan uppgift skulle kunna vara att de kan utgöra en grund för utvärdering av grundskolan i en kommun i sin helhet, men då är sannolikt resultaten från undervisningen i de olika ämnena en bättre grund.

1.4.4 Sambanden mellan läroplanen och betygsriterier

I Lpo 94 finns mål och riktlinjer för bedömning av elevens kunskaper och betygssättning under rubriken 2.7 *Bedömning och betyg*. Enligt läroplanen uttrycker betyg i vad mån den enskilda eleven har uppnått de mål som uttrycks i kursplanen för respektive ämne eller ämnesblock. Som stöd för betygssättningen anges ämnesspecifika kriterier för olika kvalitetssteg. Med kvalitetssteg torde här avses betygssteg. Dessa betygsriterier anges i anslutning till respektive kursplan.

I läroplanen anges följande mål att sträva mot:

”Skolan skall sträva efter att varje elev

- *utvecklar ett allt större ansvar för sina studier och*
- *utvecklar förmågan att själv bedöma sina resultat och ställa egen och andras bedömning i relation till de egna arbetsprestationerna och förutsättningarna.”*

Syftet med de mål att sträva mot som finns under rubriken *Bedömning och betyg* har inte kunnat återfinnas i de underlag utredningen

gått igenom. Varken i läroplanskommitténs förslag⁴¹ eller i regeringens proposition med anledning av förslagen (prop. 1992/93:220) finns det någon förklaring till dessa mål att sträva mot. Inte heller i Skolverkets allmänna råd om betyg (SKOLFS 2004:23) finns kommentarer om dessa mål. En genomgång av kursplanerna och betygskriterierna för grundskolans ämnen ger inte heller besked om i vad mån det i dessa styrdokument finns samband med detta avsnitt i läroplanen.

Det verkar som att ovanstående mål att sträva mot har ”glömts bort” av staten. Dessa mål att sträva mot visar till stor del på en kompetens eleverna bör utveckla och skulle mycket väl kunna finnas inom ramen för avsnittet 2.2 *Kunskaper* under rubriken mål att sträva mot. Målet ”*utvecklar ett allt större ansvar för sina studier*” kan t.ex. jämföras med målen ”*utvecklar sitt eget sätt att lära*” och ”*utvecklar tillit till sin egen förmåga*”.

Övriga delar i avsnittet om betyg och bedömning handlar om generella riktlinjer till läraren där läraren skall:

- genom utvecklingssamtal främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn
- med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov och
- vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till kraven i kursplanen och göra en allsidig bedömning av dessa kunskaper.

Riktlinjerna har samband med vad som anges i föreskrifterna om betygssättning i grundskoleförordningens 7 kapitel. I skollagskommitténs betänkande⁴² behandlades frågor om harmonisering av föreskrifter i skollag, skolformsförordningar och läroplaner. Eftersom det inom Utbildningsdepartementet pågår ett beredningsarbete om en ny skollag finns det skäl att anta att bestämmelser om betygssättning kommer att behandlas i detta sammanhang. Jag bedömer att generella föreskrifter om betygssättning bör vara samlade på ett ställe. Däremot bör ämnesanknutna betygsföreskrifter vara kopplade till respektive kursplan.

⁴¹ Läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94)

⁴² 1999 års skollagskommitténs betänkande *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121)

1.4.5 Ämnesgenerella respektive ämnesspecifika kunskaper och mål

I kursplanen för ämnet religion anges att eleverna i slutet av det nionde skolåret skall *”kunna reflektera över och formulera sig i för henne eller honom viktiga livsfrågor”*. Målet kan jämföras med målet i svenska enligt vilket eleven skall *”kunna läsa, reflektera över och sätta in i ett sammanhang några skönlitterära verk och författarskap med betydelse för människors sätt att leva och tänka”*. Ett annat exempel på näralliggande mål att uppnå i kursplanen i religionskunskap respektive i svenska är att eleven skall *”kunna föra etiska resonemang och se konsekvenser av olika ställningstaganden”* respektive *”aktivt kunna delta i samtal och diskussioner och sätta sig in i andras tankar samt kunna redovisa ett arbete muntligt så att innehållet framgår och är begripligt”*.

Ovanstående mål utgör samtidigt krav för betyget Godkänd i ämnet. Båda exemplen bedöms som likvärdiga krav i ämnena. Frågan är om betyget Godkänd i dessa avseenden egentligen mäter samma sak, nämligen förmågan att uttrycka sig om människors tankar. Skolverkets samling bedömningsexempel på www.skolverket.se innehåller några elevtexter i ämnet religionskunskap där de medföljande bedömningarna enligt min uppfattning balanserar mellan en värdering av elevens kunskaper i ämnet respektive elevens förmåga att uttrycka sin ståndpunkt i skrift.

Det finns, menar jag, en risk för att goda kunskaper i svenska lättare ger bra betyg i andra ämnen därför att eleverna måste kunna redovisa sina kunskaper muntligt eller skriftligt. En undersökning av satta betyg i årskurs 9 våren 2005 visar att det inte går att utsluta att målens utformning, där mål i ämnena svenska och svenska som andraspråk återkommer i liknande form som mål i andra ämnens kursplaner, innebär att elevers generella språk- och formulering förmåga bedöms och betygsätts i flera ämnen. Elever som har bra betyg i svenska har ofta också bra betyg i samhällskunskap och religionskunskap.

En andra fråga, utifrån de båda exemplen ovan, är om dessa mål är tydliga ämnesmål eller mer eller mindre är traderingar av läroplanens mål, en fråga som sammanhänger med synen på vad som är ämnesgenerella respektive ämnesspecifika kompetenser. Generella kompetenser utvecklas i första hand genom undervisning och träning i de enskilda ämnena – en elevs förmåga att lösa problem, vilket är en generell kompetens, utvecklas t.ex. genom att lösa mate-

matiska problem som är specifikt för ämnet matematik – och vad som är generell respektive ämnesspecifik kunskap kan inte entydigt fastslås. En gränsdragning mellan generella och specifika kompetenser är än svårare när det handlar om kunskaper som kräver ett funktionellt språk för att kunna visas, vilket ovanstående exempel pekar på. Frågan om generella och ämnesspecifika kompetenser har diskuterats i den grupp experter som knutits till utredningen. Diskussionen utmynnade i konstaterandet att det saknas forskning när det gäller vilka ämnesspecifika kompetenser som bygger upp grundskolans olika ämnen. Detta bedömdes också vara ett skäl till att kursplanerna i relativt stor utsträckning avser generella i stället för ämnesspecifika kompetenser.

1.4.6 Överväganden

Det finns flera oklarheter i Lpo 94. Till exempel är det inte begripligt varför ett visst mål står under en viss rubrik och inte under en annan. Vidare finns mål och riktlinjer som kanske inte alls hör hemma i läroplanen, t.ex. riktlinjerna för betygssättning. Att det i läroplanen finns mål som syftar till att skolan genom sin undervisning skall "fostra" och utveckla elevernas attityder måste ses som naturligt. Dessa mål finns under rubriken *Normer och värden*. Undervisningen skall även utveckla elevens personlighet, vilket i sig kan ses som en del i skolans fostran och attitydpåverkan. Exempel på det är målet under rubriken *Kunskaper* som syftar till att eleven "utvecklar nyfikenhet och lust att lära". Frågan är om det är ett kunskapsmål. Är det en kunskap att ha nyfikenhet och lust? Eller är det en kompetens? Eller är det en egenskap?

Flera mål under rubriken *Mål att sträva mot* synes vara mål som pekar ut egenskaper eller personlighet mer än kunskaper, t.ex. mål som att eleven "utvecklar sitt eget sätt att lära" och "utvecklar tillit till sin egen förmåga". I ingressen till avsnittet *Kunskaper* framgår också skolans uppdrag att bidra till elevernas harmoniska utveckling etc.

Det finns mål under rubriken *Kunskaper* i läroplanen som behöver analyseras vidare för att kunna bedöma om de är relevanta i sammanhanget. Även mål under andra avsnitt skulle behöva analyseras för att göra det möjligt att bedöma om sammanhang och relevans är ändamålsenlig. Enligt min mening finns alltför många överlappningar i läroplanens mål och ett flertal ologiska samband mel-

lan dem. Likaså finns det i läroplanen föreskrifter i form av riktlinjer till skolans personal som överlappar eller kompletterar föreskrifter i grundskoleförordningen. Sammantaget finns det starka skäl till en större revidering av innehållet i läroplanen.

En annan fråga när det gäller läroplanens mål under rubriken 2.1 *Normer och värden* och 2.2 *Kunskaper* är vilket syfte målen har och vem som är mottagaren. Av läroplanen framgår tydligt att de riktar sig till skolan: ”skolan skall sträva efter att varje elev...”. Det är det samlade och kollektiva ansvaret för dem som arbetar med undervisningen i skolan som pekas ut. För att skolan skall kunna genomföra sitt uppdrag krävs att den får tillräckliga resurser och andra förutsättningar av huvudmannen. Kraven på målen måste också vara att resultaten i verksamheten är uppföljningsbara.

1.5 Statens insatser – implementering av läroplaner och kursplaner

1.5.1 Målen som planeringsunderlag

I läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) behandlades riskerna med att införa de två måltyperna mål att sträva mot och mål att uppnå som läroplanskommittén föreslagit. Remissinstanser hade framfört en oro för att uppnåendemålen eller kravnivån skulle bli en norm i ämnet. Därför underströk regeringen att ”*kursplanernas kravnivå är golvet, den nivå alla först skall nå, och att det sedan inte finns något tak för ett vidare kunskapsökande*”. De flesta eleverna skulle enligt regeringens bedömning kunna nå kunskaper utöver kravnivån.

I utvecklingsplanen år 1997 (skr. 1996/97:112) konstaterade regeringen att staten i de nya läroplanerna, programmålen och kursplanerna för skolan angett en ram inom vilken diskussionen om innehåll och form i undervisningen kan föras. I styrdokumentet sägs däremot inget om hur undervisningen skall utformas eller vilket stoff den skall innehålla. Det är lärarens och eleverns gemensamma uppgift att komma överens om undervisningens stoffinnehåll och uppläggning. Regeringen skrev att beslutet om undervisningens ”*gestalt, dess innehåll och form, har förts över till den nivå där det konkreta arbetet skall utföras*”.

I utvecklingsplanen hänvisade regeringen till Skolverkets uppföljningar som pekat på att målen att uppnå tycks ha blivit både

planerings- och bedömningsmål. Uppnåendemålen uppfattas – konstaterade regeringen – som ”en sorts grundkurs medan strävansmålen uppfattas som överkursen”. I skrivelsen till riksdagen utgick regeringen från att denna missuppfattning skulle vara ett övergångsfenomen, men fann det ändå angeläget att understryka att det är målen att sträva mot som skall utgöra utgångspunkten för arbetet i skolan.

I den senaste utvecklingsplanen (skr. 2001/02:188) betonade regeringen kvalitetsfrågorna och lade stor vikt på att alla elever skulle ges möjlighet att uppnå såväl kunskapsmålen i kursplanerna som läroplanens övergripande mål. Även i denna utvecklingsplan berördes de senaste årens betoning på målen att uppnå i grundskolan. Dessa är nog så viktiga, skrev regeringen, men de får inte innebära att övriga mål i läroplaner och kursplaner får minskat genomslag i verksamheten.

Skälet till att målen att uppnå uppfattas som en sorts grundkurs medan strävansmålen uppfattas som överkursen kan vara ett generellt missförstånd. Det kan också vara så att konstruktionen med två måltyper uppfattas som för abstrakt och teoretisk för att kunna användas i praktiken. I förarbetena sägs att mål att uppnå är de minimikrav som staten ställer på skolhuvudmännen, vilket skolhuvudmännen kan ha uppfattat så att mål att uppnå har blivit normen för resursfördelningen till skolorna. Mot bakgrund av att kraven för behörighet till gymnasieskolan har satts till godkända betyg i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik, tillsammans med kommunernas dåliga ekonomi under 1990-talet, menar jag att det inte är förvånande att kravnivån också blivit planeringsnivån. Det måste ses som naturligt att skolan vill ha så många elever som möjligt över godkändgränsen i matematik, svenska/svenska som andraspråk och engelska och därför sätter in alla resurser på mål att uppnå i dessa ämnen.

En risk med att huvudmannens planering av vilka resurser som fördelas till skolverksamheten baseras på mål att uppnå, är att detta kan komma att stå i konflikt med lärarens skyldighet att bedriva undervisningen så att varje elev ges möjlighet att nå så goda kunskaper som möjligt utifrån dennes förutsättningar, dvs. även de högre betygen. Det är också en risk för en ökad segregering i skolan i den mån elever delas upp i olika studiegrupper efter vilket betyg de eftersträvar, något som jag erfarit förekommer. I så fall riskerar en del elever att inte kunna nå de högre betygen då det ställs för låga krav på dem, trots att de har kapacitet för de högre betygs-

stegen. Om undervisningen mer läggs upp utifrån strävansmålen minskar risken att målen blir ett "kunskapsstak" för hur långt kunskaperna kan utvecklas.

En annan förklaring till att mål att uppnå har blivit planeringsgrunden kan vara att målen att sträva mot är svåra att använda i den lokala planeringen, då de inte uppfattas som tillräckligt konkreta och tydliga. Mål att sträva mot skall också per definition vara "gränslösa", dvs. målen att sträva mot anger en riktning och inte ett "kunskapsstak". Nedanstående exempel visar hur mål att sträva mot ligger på en högre abstraktionsnivå än mål att uppnå.

Mål att sträva mot	Mål att uppnå
<ul style="list-style-type: none"> - grundläggande geometriska begrepp, egenskaper, relationer och satser, - utvecklar förmågan att tillägna sig och använda nya kunskaper samt att överföra och befästa kunskaper från andra områden och kulturer i sitt skapande arbete, - utvecklar kunskap om grundläggande fysikaliska begrepp inom områdena mekanik, elektricitetslära och magnetism, optik, akustik, värme samt atom- och kärnfysik, 	<ul style="list-style-type: none"> - kunna använda metoder, måttssystem och mätinstrument för att jämföra, uppskatta och bestämma längder, areor, volymer, vinklar, massor, tidpunkter och tidsskillnader, - kunna arbeta efter olika instruktioner, välja lämpliga arbetsmetoder samt hantera redskap och verktyg på ett funktionellt sätt vid genomförandet av arbetet, - ha kunskap om principerna för den elektriska kretsen och känna till begrepp som ström, spänning, elektrisk energi och effekt samt om olika sätt att generera elektrisk ström,

Min bedömning är att i den form målen att sträva mot har idag fungerar de dåligt som ett underlag för lärarnas planering av undervisningen. I en intern rapport⁴³ från Skolverket om några skolors

⁴³ Skolverket (1999) "Vi hamnade i värdegrunden" 11 skolors arbete med mål, bedömning och val, Intern rapport 1999-10-26, dnr 1996:23

arbete med mål, bedömning och val stöds uppfattningen att mål att sträva mot är svåra att använda som planeringsunderlag. ”Det är mål att uppnå som tillsammans med betygskriterierna används i det praktiska skolarbetet” skriver man i rapporten. Man frågar sig om begreppet ”mål att sträva mot” leder i fel riktning:

Mål används ofta för något man ska klara av, att gå i mål, att uppnå ett mål. I mål att sträva mot får begreppet en annan innebörd, som vidgar men också komplicerar målbegreppet, och detta har visat sig svårt att hantera – i synnerhet som det ska hanteras parallellt med ett annat målbegrepp, mål att uppnå.

I rapporten förs uttryck som ”Redan på ordet strävansmål kan man höra att för att nå detta mål så måste man arbeta hårt” fram. Av verksamheten i de elva skolorna att döma, skolor som med ekonomiskt stöd från Skolverket hade i uppdrag att utveckla tänkandet kring bland annat mål att sträva mot och mål att uppnå, var mål att sträva mot svåra att planera efter.

1.5.2 Kommentarer- och referensmaterial

Enligt bakgrundsmaterialet till läroplanen för grundskolan skall det finnas kommentar- och referensmaterial till både läroplanen och kursplanerna. I läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94) lämnas förslag till kursplaner i några ämnen. Till förslaget till kursplan i ämnet musik redovisas även ett förslag till kommentarer i en bilaga. I betänkandet sägs följande om kommentarmaterial:

Det ligger inom Skolverkets generella uppdrag att via kommentarer och referensmaterial stödja utvecklingen av skolan och vi förutsätter att Skolverket ger ut kommentarer till de nya kursplanerna för att ge stöd och service åt lärarna inför arbetet att utforma undervisningsmål.

I läroplanskommitténs slutbetänkande *Kursplaner för grundskolan* (SOU 1993:2) återkommer kommittén till behovet av stödmaterial, bland annat därför att de nya kursplanerna kan uppfattas ge mindre styrning än de kursplaner som låg inom Lgr 80:

Till kursplanerna kommer att finnas annat material som stöd för skolledare och lärare i utvecklandet av lokala arbetsplaner, bl.a. kommentarer till kursplanerna samt referensmaterial. Kommentarer kan tydliggöra motiven bakom samt ge en bakgrund till och utveckla skrivningarna i kursplanerna. Referensmaterial kan utgöras av olika typer av

material som ger stöd till skolornas arbete; idématerial, aktuella forskningsrön samt – inte minst – goda exempel från skolverksamheten. Kommentarer och referensmaterial är inte bindande utan skall utgöra ett stöd för arbetet i skolan. Det ligger inom Skolverkets generella uppdrag att ta fram sådant material som stöd för skolans utveckling.

Det är tydligt att kommittén ansåg att det behövdes material av olika typ som kunde ge lärarna bakgrund och förtydligande i deras arbete att tolka och omsätta de nationella målen till en undervisningsverklighet.

I läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) skriver regeringen att läroplanen skall vara kort och entydig. Detta förutsätter enligt regeringen att det finns kännedom om bakomliggande resonemang för att den skall bli tillräckligt tydlig och tillämpbar och därför blir det bland annat en uppgift för Skolverket att *”utarbета lämpligt kommentar- och referensmaterial”*.

Barnomsorg och skolakommittén (BOSK, dir. 1996:61), som hade i uppdrag att lämna förslag till ett nytt måldokument – läroplan – för den pedagogiska verksamheten för barn och ungdom 6 – 16 år, återkom till frågan om kommentar- och referensmaterial. I kommitténs betänkande (SOU 1997:21) beskrivs principerna för läroplanen och hur den utgör en del av styrsystemet. Till läroplanen skall enligt betänkandet finnas *”kommentarmaterial, där motiv och bakgrund till målen anges och referensmaterial, som kan visa på olika sätt att göra urval av innehåll och hur detta innehåll kan organiseras i relation till målen”*.

Kommittén skulle enligt direktiven bedöma om det samlade måldokumentet medför några särskilda konsekvenser vid framtida revideringar av skolans kursplaner. Kommittén ansåg inte att den nya läroplanen kräver några revideringar eller tillägg avseende kursplanerna när förskola för sexåringar och fritidshem omfattas av läroplanen. Däremot var det enligt betänkandet viktigt att Skolverket fick i uppdrag att framställa kompletterande referensmaterial, något som läroplanskommittén ansåg ligga *”inom Skolverkets generella uppdrag att ta fram sådant material som stöd för skolans utveckling”*.

Begränsat stöd genom Skolverkets material

De kommentar- och referensmaterial som Skolverket tagit fram stöder i huvudsak läroplanens övergripande mål och inriktning, t.ex. om mål att sträva mot och mål att uppnå, eller har karaktären

av breddning och fördjupning av områden inom skolans värdegrund. Jag har granskat några exempel på material som främst syftar till att ge lärare bakgrund och förklaringar till målsystemet i läroplanen för att se om dessa material kan anses ha bidragit eller ej till förståelse av systemet. Mitt intryck är att stödmaterialen oftast är abstrakta och teoretiska och att få av dem ger mer handfasta och konkreta förklaringar till lärarna. Flera texter synes dessutom vara motsägelsefulla och diffusa i beskrivningarna av systemet, med få eller inga hänvisningar till det som har beslutats av riksdagen eller regeringen.

Av riksdagens revisorers rapport *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling* (2001/02:13) framgår – med hänvisning till Skolverkets undersökning våren 1996 – att referensmaterial avsedda för lärarna endast hade setts av mellan 10 och 21 procent av dessa. Revisorerna fann att det är tveksamt om rapporterna har nått sina målgrupper. Det har också enligt revisorernas rapport funnits kritik mot att Skolverkets rapporter har en alltför akademisk prägel. I en rapport som Skolverket själv publicerat⁴⁴ konstateras att texterna ”*emellanåt är så sprängfyllda med fackuttryck och akademisk jargong att de verkar distansera även för relativt insatta läsare*”.

I en uppföljning⁴⁵ som Ekonomistyrningsverket (ESV) gjort på Skolverkets uppdrag med anledning av verkets handlingsplan för rättvis betygssättning framkommer att effekterna inte blivit som tänkt. Trots att Skolverket tagit fram allmänna råd om betygssättning och på webben publicerat material så har de inte nått fram till lärarna. Orsakerna till detta är enligt Ekonomistyrningsverket att kunskaperna om stödet bland lärarna brister.

När det gäller kursplaner redovisar Skolverket i sin lägesbedömning för 2005 (rapport nr 264) att endast drygt hälften av de lärare som tillfrågats i en undersökning ansåg att kursplanerna var ett viktigt underlag för planeringen av undervisningen. Därefter kom lokalt framtagna kursplaner och betygskriterier. Hälften av lärarna ansåg enligt en undersökning att målen i kursplanerna var otydliga och ville ha mer av innehållsanvisningar i kursplanerna. Skolverket drog slutsatsen att såväl denna upplevda otydlighet som många lärares bristande insikt om kursplanernas innehåll troligen

⁴⁴ Skolverket (2001) *Analyser och utvärderingar 2000-2001. Skolan och demokratin*, best nr: 01:638

⁴⁵ Ekonomistyrningsverket (2007) *Uppföljning av Skolverkets insatser för en likvärdig betygssättning*, dnr 79-797/2006

berodde på att Skolverket inte i tillräcklig omfattning tillhandahållit stödmaterial. En annan orsak bedömdes vara att lärarna inte fått tillräcklig tid för att tillsammans diskutera målen för verksamheten.

1.5.3 Bedömningsexempel och läromedel

I frånvaro av kommenterande texter och annat stödmaterial i anslutning till kursplaner har, vad jag erfarit från skolbesöken, bedömningsexempel och läraranvisningar i anslutning till nationella prov och diagnosmaterial kommit att användas som tolkningsstöd. Lärare har uppgett att det är först när de sett bedömningsanvisningar med exempel på elevlösningar som medföljt nationella prov som de förstått de skillnader i kunskapskvaliteter som mål att uppnå och betygskriterierna avser att visa.

Lärare, särskilt mindre erfarna lärare, anger också att läroböckerna styr undervisningen beroende på ämne i större eller mindre utsträckning. Skolverket har visat⁴⁶ att de läroböcker som används har en legitimerande funktion, då många lärare uppfattar att läroböckerna bidrar till att säkerställa att undervisningen överensstämmer med måldokumentet. Läroböckernas inflytande på undervisningen tycks enligt studien vara störst i ämnen där delar av ämnesinnehållet bygger på varandra, såsom språk, matematik och naturorienterade ämnen.

1.5.4 Oklara signaler från staten

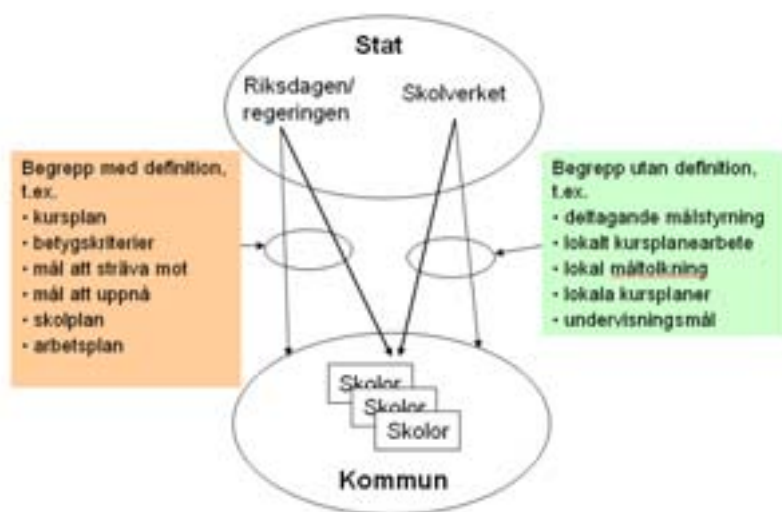
Statens sätt att förklara hur mål- och resultatstyrningen för skolan är tänkt att fungera har huvudsakligen varit att genom lagstiftning beskriva förutsättningarna och reglerna för mål- och resultatstyrningen. Bakgrunden till lagstiftningen är utredningsbetänkanden, remissvar och propositioner. Det är kanske i första hand i regeringens propositioner som den främsta vägledningen för tolkningar finns att hämta. När lagstiftning skett är det oftast efter att ha fått regeringsuppdrag som Skolverket – sedermera även Myndigheten för skolutveckling – tagit fram olika typer av stöd, t.ex. kommentar- och referensmaterial.

Figur 4 nedan kan ses som en illustration över hur staten dels genom riksdagen och regeringen med i författningar definierade

⁴⁶ Skolverket (2006) *Läromedlens roll i undervisningen*, Skolverkets rapport nr 284

begrepp beskriver styrningen, dels hur sektorsmyndigheten Skolverket i kommentar- och referensmaterial m.fl. förklarar dessa.

Figur 4 Den statliga styrningen



Ett exempel på begrepp som staten inte definierat men som används i texter från Skolverket är "undervisningsmål" och "utbildningsmål". I nedanstående avsnitt redogörs för hur begreppen förekommit i handlingar från utredningar, departement och Skolverket.

Undervisnings- respektive utbildningsmål

I den s.k. ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) skriver regeringen att mål skall utformas så att de kan konkretiseras och preciseras på lokal nivå. Enligt propositionen skall t.ex. planeringen av undervisning utifrån de nationella målen dokumenteras i en arbetsplan. Vidare skriver regeringen att undervisningsmålen därmed blir utvärderingsbara, dvs. *"lärarna kan konstatera om de mål som de har satt upp för undervisningen har uppnåtts"*.

Läroplaner och kursplaner riktas enligt propositionen till lärarna, vilket innebär att lärarnas yrkesroll konkretiseras och stärks. Det påtalas särskilt att budskapen i läroplanerna skall vara enkla och tydliga: *"Alla förklaringar och motiv skall utelämnas i planerna."*

Dessa skall i stället finnas i särskilda dokument, som inte skall vara normativa.” Regeringen klargjorde alltså betydelsen av att det skulle finnas särskilda dokument, texter som i läroplanskommitténs arbete kom att kallas kommentarer och referensmaterial.

Läroplanskommittén

Läroplanskommittén beskriver i sitt huvudbetänkande⁴⁷ den ändrade ansvarsfördelningen för skolan.

De nationella målen fastställs av riksdag och regering medan kommunerna har det samlade huvudmannaskapet och därmed ansvaret för verksamheten. /.../ Lärare och skolledare skall på den lokala nivån få större utrymme att omforma de nationella målen (utbildningsmål) till undervisningsmål.

Vidare sägs att de nationella målen i läroplaner och kursplaner utgör ”*grunden för utformandet av specifika undervisningsmål i den enskilda skolenheten*”. Det innebär enligt kommittén att arbetet med att omforma utbildningsmål till undervisningsmål är en form av ”*deltagande målstyrning*”. Kommittén talar om att kursplanerna skall ge ”*ett utvecklingsmässigt frirum*” för den lokala nivån (lärare och elever) att välja innehåll och arbetssätt. Det ger felaktigt intrycket av att lärare inte tidigare själva kunna besluta om hur undervisningen skulle läggas upp. En välvillig tolkning är att kommittén vill försäkra en redan tidigare gällande princip.

Kommittén anger i sitt betänkande att mål att sträva mot skall utformas så att det lokalt går att ”*utforma specifika undervisningsmål*”, där strävansmålen ”*skall ge underlag för lärarnas val av innehåll*”. I betänkandet anges vidare att kursplanerna ”*skall ange ämnets undervisningsmål i två typer av mål: strävansmål och uppnåendemål*”. Dessa skrivningar bidrar enligt min mening inte till att klargöra skillnaden mellan utbildningsmål respektive undervisningsmål. I bilaga 1 till betänkandet anges under rubriken *Definitioner m.m.* att undervisningsmål är de mål som den enskilde läraren tillsammans med eleverna ställer upp för undervisningen. Det står vidare:

Däriigenom konkretiseras och kompletteras de nationellt fastställda utbildningsmålen. Det sker genom val av stoff, sekvensering och organiserande av stoffet samt val av arbetsmetoder. Det är varje lärares skyldighet att tillsammans med eleverna utforma undervisningsmål

⁴⁷ Läroplanskommittén *Skola för bildning* (SOU 1992:94)

och genomföra sin undervisning så att de i läroplan och kursplaner fastställda utbildningsmålen uppnås.

Läroplanspropositionen

I läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) återkopplas läroplanskommitténs betänkande i regeringens förslag och bedömningar. När det gäller lärarnas ansvar för planering skriver regeringen att det är det ”*professionella ansvaret att organisera undervisningen och att välja innehåll inom de ramar som kursplanerna anger. /.../ Egentligen är det inga nya krav, utan snarare en naturlig utveckling av lärarnas ansvar vad gäller urval av innehåll och utveckling av arbetsmetoder.*” Vidare skriver regeringen att:

Grundläggande för utformningen av kursplaner i en mål- och resultatstyrd skola är att målet, inte metoderna att nå målet, är det centrala. Betoningen av målen i kursplanerna skall inte tolkas så att kursplanerna inte får omfatta något av det innehåll som eleverna skall ha lärt sig i ämnet.

I utbildningsutskottets betänkande (bet. 1993/94:UbU1) med anledning av regeringens proposition behandlas inte begreppet undervisningsmål överhuvudtaget. Däremot klargörs det att det skall finnas en lokal planering av undervisningen.

Skolkommittén

I mars 1995 tillsattes en kommitté med uppdrag att belysa det inre arbetet i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och att föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen (dir. 1995:19). I kommitténs betänkande *Skolfrågor – om en skola i vår tid* (SOU 1997:121) anges följande om:

Kursplaner:

Kursplanerna anger vilka kunskapskvaliteter eleverna ska ha erövat när undervisningen är genomförd. Sedan är det personalens sak att – i samarbete med eleverna – arrangera skolans lärosituationer på ett sådant sätt att alla elever tillägnar sig dessa kunskapskvaliteter. Kursplanerna ska därför inte ange stoff eller metoder.

Arbetsplan:

På skolan ska utbildningsmålen ta gestalt. Det sker inte automatiskt. Det som formulerats som generella mål för den enskilde elevens kun-

skapsutveckling ska omsättas i undervisningsmål och i konkret verksamhet.

Mottagandet av kursplaner för grundskolan inom Lpo 94 :

De nya kursplanerna mottogs av skolan med blandade känslor. Kritiken från lärarhåll gick framför allt ut på att de remitterade kursplaneförslagen var alltför luddiga och för lite konkreta. Tanken var att lärarna själva skulle ta ställning till hur kursplanernas mål skulle tolkas, formulera undervisningsmål och sedan bestämma hur undervisningen bäst skulle utformas för att eleverna skulle nå målen. Men man efterlyste ofta konkretiseringar och precisering av det slag som INTE skulle ges från centralt håll.

Här beskriver Skolkommittén redan i början av Lpo 94-perioden kursplanernas brist på konkretion. De kursplaner som fastställdes år 2000 har i sak inte ändrats så att de blivit tydligare. Kommittén skriver att tanken var att lärarna själva skulle formulera undervisningsmål, och fångar därmed upp läroplanskommitténs tankar om dessa mål. Faktum är dock att det inte finns något författningskrav om att det skall göras.

Det är, skriver kommittén, skillnad på de nationella utbildningsmålen och de lokala undervisningsmålen: *”De förra är inte enkelt nedbrytbara i de senare.”* Enligt kommittén finns det ett stort utrymme för deltagande målstyrning; personalens eget arbete med att – i samarbete med elever, föräldrar och närsamhälle – formulera mål för verksamheten. Vidare skriver kommittén: *”Trots att Skolverket gång på gång under de senare åren hävdar att läroplan och kursplaner inte säger någonting om undervisningens organisering, har det varit svårt att få fäste för en uppfattning som gör en tydlig boskillnad mellan de nationella utbildningsmålen och de lokala undervisningsmålen.”* Kommitténs syn på de lokala undervisningsmålen är att de är tänkta att vara ämnesövergripande. Ämnestraditionen tillsammans med systemet med betygskriterier för ämnen bedöms förhindra detta. Det kan vara sant, men frågan är om det tänkta syftet med lokala undervisningsmål är känt bland lärarna.

Skolverket

I en antologi anger Skolverket⁴⁸ följande om undervisningsmål:

Målstyrningens grundläggande idé är att verksamhetsmålen skall preciseras så nära verksamheten som möjligt. De övergripande värden som politikerna formulerat då det gäller utbildningen skall därför omformas på den enskilda skolan till undervisningsmål, dokumenterade i en arbetsplan. Det övergripande ansvaret på skolnivå för att så sker ligger på skolledningen, dvs. rektor, som i förhållande till tidigare styrsystem har fått en nyckelroll för att skolpolitiken skall genomföras enligt statsmakternas intentioner.

Här inför Skolverket ett nytt begrepp: verksamhetsmål. Av texten att döma ligger det nära till hands att göra tolkningen att med verksamhetsmål menas undervisningsmål.

I Lpo 94 skrivs under rubriken *Skolans värdegrund och uppdrag*: ”En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika.” Under rubriken *Den enskilda skolans utveckling* anger läroplanen att undervisningsmålen ständigt skall prövas. Vad som avses med detta är inte klarlagt då det inte finns en i författning angiven definition av begreppet undervisningsmål. Min tolkning är att det inte är målen för verksamheten som skall prövas, dvs. utbildningsmålen, utan att det är det lokala sättet att genomföra undervisningen som avses. Att det finns krav på planering av undervisningen stöds av de riktlinjer i Lpo 94 som lärarna har att följa, t.ex. anges i avsnitt 2.2 *Kunskaper* att läraren skall ”organisera och genomföra arbetet” så att eleven bland annat utvecklas efter sina förutsättningar och stimuleras att använda och utveckla hela sin förmåga. Ett annat exempel ges i avsnitt 2.3 *Elevernas ansvar och inflytande* där det bland annat anges att läraren tillsammans med eleverna skall planera och utvärdera undervisningen.

Författningar

I skollagen (2 kap. 8 §) anges att det i alla kommuner skall finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att

⁴⁸ Skolverket (1997) *Från regler till eget ansvar En antologi om förutsättningarna för skolans styrning*, dnr 1997:100

uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. Det finns inte närmare reglerat vad en skolplan bör innehålla. I grundskoleförordningen finns krav på en arbetsplan som innebär att den är till för genomförandet av de fastställda målen för utbildningen och att den kontinuerligt skall följas upp och utvärderas. I bestämmelserna om skolplan respektive arbetsplan anges inga krav på att det på lokal nivå skall tas fram undervisningsmål eller andra mål.

Nationalencyklopedin (www.ne.se) anger att med *utbildning* menas systematisk undervisning som ger kunskaper och färdigheter och med *undervisning* menas meddelande av kunskaper. I grundskoleförordningen anges i 1 kap. 2 §: ”*undervisningstid: arbete som planerats av lärare och elever tillsammans och som eleverna genomför under lärarens ledning*” och i 2 kap. 6 §: ”*För varje ämne finns en kursplan. I kursplanen anges de mål som undervisningen skall sträva mot...*”.

I förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet föreskrivs att verksamhetens förutsättningar, arbetet i verksamheten och utbildningens måluppfyllelse skall redovisas i kvalitetsredovisningarna. Förordningen har tillkommit för att förstärka och främja det lokala kvalitetsarbetet och därigenom bidra till att förverkliga utbildningarnas nationella mål. På den lokala nivån skall resultaten mätas mot de nationella målen. I förordningen nämns inga andra än nationella mål.

Diskussion

Om Nationalencyklopedins definitioner av begreppen utbildning och undervisning bedöms som rimliga kan utbildning ses som en verksamhet som kallas undervisning och som avser att leda till kunskaper för dem som deltar i undervisningen. Eller enklare: genom undervisning erhålles utbildning. I syfte att beskriva vad en utbildning skall innehålla finns kursplaner. Dessa anger de nationella målen för de kunskaper som undervisningen i ett ämne skall leda till. Undervisning bör ses som det arbete som planerats av lärare och elever tillsammans och som eleverna genomför under lärarens ledning. Undervisning kan således ses som den process som leder till att de som deltar i den skaffar sig de kunskaper som utbildningen skall leda till. En person som t.ex. vill ha en utbildning i juridik deltar i en undervisning som en lärare leder för att ge personen de juridiska kunskaper som utbildningen syftar till.

Undervisning som leder mot målen kan ha olika utformning beroende av hur läraren planerar och genomför den tillsammans med eleverna. Planeringen och genomförandet utgår från att läraren vet mot vilka nationella mål undervisningen skall leda. Dessa skall framgå av kursplanen, som enligt läroplanskommittén skall ge *"underlag för lärares och elevers beslut om innehåll och arbetssätt och på det sättet lämna ett utvecklingsmässigt frirum till den lokala nivån"*.

Planeringen av undervisningen kan göras på olika sätt. Det kan t.ex. vara en lektionsvis planering där det för varje lektion anges vilket innehåll undervisningen skall ha, vad syftet med lektionen är och hur undervisningen är tänkt att leda mot de nationella målen. Till planeringen kan också lokala mål utformas för själva undervisningen. Det är möjligen här man kan tala om undervisningsmål. Det står under rubriken *Den enskilda skolans utveckling i Lpo 94: "... att undervisningsmålen ständigt prövas, resultaten följs upp och utvärderas och att nya metoder prövas och utvecklas."* I skolkommitténs betänkande anges: *"Styrdokumentet ska innehålla utbildningsmål. Det är någonting annat än de undervisningsmål som skolan ska utveckla."* Vad undervisningsmål egentligen är klarläggs inte. Är de ett slag av verksamhetsmål som Skolverket skriver i sin antologi⁴⁹?

Man kan kanske säga att undervisningsmål är mål för själva processen och hur den skall läggas upp för att utbildningsmålen skall nås. Utbildningsmålen är de mål som processen skall leda till. Det är alltså i kursplanerna de mål som processen skall leda till anges. Undervisningsmål kan t.ex. också vara att läraren vill att alla elever skall bli intresserade av matematik eller att alla elever skall få möjlighet att besöka ett museum. De kan kanske även vara delmål, t.ex. målet med en viss lektion eller lektionssekvens.

Undervisningsmål eller processmål är mål för verksamheten och utbildningsmål är mål för ändamålet med verksamheten. Förarbetena antyder att det inte är klarlagt om man menar mål för undervisningen eller mål för vad undervisningen skall leda till. Menar man det senare är det väl utbildningsmål man menar? Läroplanskommittén använder begreppet undervisningsmål för både mål för det lokala planeringsarbetet och för mål att sträva mot respektive mål att uppnå i kursplanerna. Den definition som Läroplanskommittén angav i sitt betänkande (SOU 1992:94) finns som tidi-

⁴⁹ Skolverket (1997) *Från regler till eget ansvar En antologi om förutsättningarna för skolans styrning*, dnr 1997:100

gare nämnts inte upptagen i någon förordning eller föreskrift som styr grundskolan.

I en sökning bland propositioner, skrivelser och betänkanden på ordet "undervisningsmål" erhålles inga träffar – utom i *Skola för bildning* (SOU 1992:94) som ger en definition eller entydig förklaring till begreppet. Oftast återfinns begreppet i texter som mer eller mindre återger texten i Lpo 94 om den enskilda skolans utveckling.

Nya begrepp

I Skolverkets skrift *Grundskola för bildning*⁵⁰ från år 1996, ett resultat av ett regeringsuppdrag, kommenteras läroplan, kursplaner och betygskriterier. Syftet med skriften var att bidra till och stimulera diskussionen på skolorna, en diskussion som bedömdes som ett väsentligt led i det utvecklingsarbete som krävdes i reformeringen av grundskolan.

I skriften förekommer det flera begrepp som inte finns i lagstiftarens vokabulär, t.ex. "deltagande målstyrning" och "lokalt läroplansarbete". Målstyrningen på skolans område kännetecknas enligt skriften av att "*målen för verksamheten är öppna, dvs. de förutsätter en lokal uttolkning*". Den lokala uttolkningen av de nationella målen benämns som "*deltagande målstyrning*" där både den centrala och den lokala nivån formulerar målen. Målformuleringen på den lokala nivån bedömdes bli lika viktig som på den centrala nivån och man skrev att "*den lokala arbetsplanen blir på så sätt ett slags lokal läroplan, utformad med hänsyn till de speciella förhållanden som råder på den egna skolan*".

Läroplansreformen innebär enligt skriften att flera av de "*klassiska läroplansfrågorna förts över till skolans ansvar*" – dvs. det kommer att ske i något som i skriften kallas för ett "*lokalt läroplansarbete*":

Det är egentligen först på den enskilda skolan som man kan tala om en läroplan i ordets egentliga betydelse, en plan för elevernas lärande. På varje skola skall beslutas om hur verksamheten bäst skall organiseras för att nå de nationella målen. Man skall utforma verksamhetsmål och undervisningsmål. Detta formuleras i den lokala arbetsplanen. I den uttrycks hur lärare, rektor och elever gemensamt bedömt hur man, inom de ramar och villkor som gäller för skolan, skall skapa de bästa

⁵⁰ Skolverket (1996) *Grundskola för bildning – kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier*, best.nr: 96:242

förutsättningarna för eleverna att så långt som möjligt utveckla de kunskaper, normer och värderingar som skolan enligt läroplanen skall sträva mot.

Skolverket vill genom skriften förklara hur man kan arbeta med den nya läroplanen, kursplanerna och betygskriterierna. Dessa beskrivningar bygger på många nya begrepp, begrepp som i sig inte blir förklarade. Jag har även funnit att det förekommer tillägg som går utöver författningarnas krav. I Skolverkets skrift anges bland annat att lärarna skall utforma verksamhetsmål och undervisningsmål. Det finns emellertid inga sådana krav i de föreskrifter som reglerar arbetet i grundskolan, vare sig i skollagen, i läroplanen eller kursplanerna och inte heller i grundskoleförordningen.

Deltagande målstyrning

Begreppet *deltagande målstyrning* kan – eller kanske skall – tolkas som att de nationella målen är så konstruerade eller om man så vill ”ofärdiga” att de måste vidareutvecklas lokalt. I *Kommentarer till kursplaner och betygskriterier*⁵¹ förklarar Skolverket arbetet med den deltagande målstyrningen på följande sätt:

Det är de här processerna som är den deltagande målstyrningen och som förutsätter att målen är öppna. Den deltagande målstyrningen förverkligas genom samtal, i bedömningar och i urval som görs i skolan och i klassrummet och som resulterar i en lokal tolkning av de öppna målen. Målen blir ”färdiga” först när den processen är genomförd, när lärare och elever har tagit ställning till vilket stoff och vilka metoder som främjar lärandet.

Ovanstående resonemang ger stöd för tolkningen att målen skall vara ”öppna” för att man skall kunna göra de lokala uttolkningarna. I kommentarmaterialet införs även begreppet ”*frirum*”. Med detta begrepp torde menas att de nationella målen ger ett utrymme för lokala tolkningar och målformuleringar. Resonemanget att målen blir ”*färdiga*” först efter den lokala bearbetningen stärker intrycket av att den lokala nivån skall göra mer än vad som sagts i förarbetena till Lpo 94, nämligen att lärarna skall ta ställning till val av ämnesinnehåll och arbetssätt.

Citaten ovan kan uppfattas som att målen för skolan skall vara så öppna att lärarna *måste* precisera dem vidare, dvs. att de förväntas

⁵¹ Skolverket (2000) *Kommentarer till kursplaner och betygskriterier*, ISBN 91-38-31730-3

fortsätta att formulera dem, och därför har begreppet ”deltagande målstyrning” införts. Det finns dock inget i regelverket som säger att målen inte skall vara tydliga⁵². Det måste anses vara grundläggande för mål- och resultatstyrningens princip att målen skall vara tydliga och att lärarna skall kunna tolka dem. Lärarna skall dels välja innehåll, metoder och arbetssätt så att de nationella målen nås, dels former för uppföljning och utvärdering av i vilken mån de nationella målen nås. Systemet förutsätter att lärarna har tillräckliga kunskaper att svara upp mot de krav som ställs på dem, att de är professionella.

Lokal kursplan och lokalt kursplanearbete

I Barnomsorg och skolkommitténs betänkande (SOU 1997:21) behandlas hur kursplanerna tillämpas lokalt:

Den lokala kursplanen utgör en konkretisering för den enskilda skolenheten av läroplan och kursplan och den kommunala skolplanen. Till stöd för den lokala skolenhetens planering, arbete med den lokala arbetsplanen, uppföljning och utvärdering finns kommentarer och referensmaterial.

Som framgår av citatet används begreppet ”*lokal kursplan*” i betänkandet. Det finns en uppenbar koppling till arbetet med att formulera lokala mål som nämnts ovan. Redovisningen i betänkandet kan ses som att kommittén – på samma sätt som senare Skolverket – tänker sig att de nationella kursplanerna på lokal nivå förtydligas i nya mål och dessa formuleras i lokala kursplaner.

I Lärarutbildningskommitténs betänkande (SOU 1999:63) skrivs om konsekvenserna av decentraliseringen av utbildningssystemet för lärarens uppdrag.

Läraryrket har vidgats till att också omfatta områden som lokal måltolkning, lokalt kursplanearbete, lokal utvärdering och förmåga att organisera egna läroprocesser. Det lokala ansvarstagandet betyder att lärarna får större möjlighet att styra kunskapsprocessen, vilket medför ökat ansvar för elevernas kunskapsutveckling.

⁵² I läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) angav regeringen, som tidigare nämnts, att kursplanerna ska ge tydliga nationella beskrivningarna av de kunskaper eleverna skall skaffa sig och utveckla samt att de skall vara så konkreta att de kan utgöra underlag för lärarnas och elevernas arbete.

I betänkandet används också begrepp som lokalt kursplanearbete. Även före införandet av Lpo 94 förutsattes det att lärare skall kunna tolka mål i läroplanen och i kursplanerna. Det nya var att målen för grundskolan gäller för hela utbildningstiden, där slutmålen ligger i årskurs 9 medan mål att uppnå även finns som en avstämning av elevernas kunskaper för årskurs 5. Detta innebär att lärarna utan statligt stöd måste planera för en mycket längre period än när grundskolan var stadiindelad, något som självklart ställer större krav på planerings- och utvärderingsarbete. Det finns dock inget författningsmässigt stöd för att detta planeringsarbete skall ske i form av lokalt kursplanearbete.

Att begreppet "lokalt kursplanearbete" har fått genomslag på skolorna framgår bland annat i utbildningsinspektionens årsrapport för 2004.

Vid några urvalsskolor konstaterar inspektörerna att kommunens styrdokument i vissa fall verkar spela en viktigare roll i skolans arbete än de nationella styrdokument. I en skola fann inspektörerna att lokala bearbetningar av kursplanerna inte alltid speglade kunskapssynen och synen på lärandet som uttrycks i läroplanen, bl.a. förekom utöver lokala betygskriterier för de olika betygsstegen även ytterligare krav som t.ex. god närvaro och att ha med sig sina böcker.

En effekt av skolornas tolkning av statens information om hur läroplanen, kursplanerna och betygskriterier är tänkta att tillämpas visas tydligt i utbildningsinspektionens konstateranden. Man har förvisso arbetat med lokala kursplaner och betygskriterier, men man har också tagit ut svängarna och fört in mer i det lokala arbetet än att endast tolka de nationella måldokument.

Lokala betygskriterier

I skriften *Bedömning och betygssättning*⁵³, även den ett resultat av ett regeringsuppdrag, gav Skolverket följande svar på frågan *Måste vi ha lokala betygskriterier?*:

Det finns inget uttalat krav i styrdokumentet att det skall finnas lokala kursmål och betygskriterier. Det som skall finnas är en arbetsplan. I den skall anges hur skolan avser att arbeta för att nå de fastställda målen. Varje lärare är dock skyldig att för elever och föräldrar kunna re-

⁵³ Skolverket (2000) *Bedömning och betygssättning, Kommentarer med frågor och svar*, best.nr: 01:636. Anm: svaret är nu omformulerat i den version som finns på Skolverkets betygswebbplats.

dovisa vad som gäller för den egna verksamheten. Förarbetena till de nuvarande läroplanerna utgår också från att lokala styrdokument utformas även om det inte uttrycks som något krav i en förordning.

I svaret klarlade Skolverket att det inte finns krav från statens sida att lärarna skall arbeta med lokala kursplaner och lokala betygskriterier. Den enda situationen när man kan tala om lokala beslut är i samband med terminsbetygen i årskurserna 8 och 9. Grundskoleförordningen anger att när terminsbetyget sätts skall de kunskaper bedömas som eleven inhämtat fram till och med den aktuella terminen. Betyg skall inte sättas om en elev inte nått upp till de mål som lokalt bestämts för ett ämne. Författningen anger dock inte i formell mening att det skall ske i form av lokala kursplaner eller betygskriterier.

I kontrast till Skolverkets svar på frågor, som omnämnts i det föregående, har myndigheten i ett mer aktuellt sammanhang visat på en motsatt uppfattning. Ett exempel är att Skolverket i en redovisning av ett regeringsuppdrag om resultatinformation år 2003⁵⁴ anger att lärare och elever med dagens ansvarssystem ”*skall välja innehåll i undervisningen, formulera lokala mål och betygskriterier samt bestämma vilka arbetsmetoder som skall användas för att nå målen*”. Detta såg regeringens särskilde utredare – som hade i uppdrag att komma med förslag till nya tillträdesregler för högskolan – i betänkandet *Tre vägar till den öppna högskolan* (SOU 2004:29) som en orsak till att skillnader mellan provbetyg och slutbetyg inte är givna ”*eftersom proven mäter mot de nationella målen och betygen mäter mot de lokala målen*”.

Mycket annat material från Skolverket som utredningen tagit del av, t.ex. interna promemorior från kursplaneprojekt, visar att det under åren har funnits olika tolkningar av hur mål- och resultatstyrningen av skolan är tänkt att fungera. Det senare exemplet ovan visar på olyckliga konsekvenser av det breda utbud av begrepp som använts av främst Skolverket när man velat förklara mål- och resultatstyrningssystemets uppbyggnad och tillämpningen av läroplanen, kursplanerna och betygskriterierna.

⁵⁴ Skolverket (2003) *Det nationella provsystemet – vad, varför och varhän?* (Bilaga till Skolverkets svar på regeringsuppdrag avseende resultatinformation (U2003/2060/S), Deluppdrag E: Skolverkets bedömning av dagens system med nationella prov med avseende på kvalitet och kostnadseffektivitet.) 2003-10-30, dnr 2003:2038

1.5.5 Diskussion

Det kan konstateras att kommentarmaterial som ”*kan tydliggöra motiven bakom samt ge en bakgrund till och utveckla skrivningarna i kursplanerna*” inte tagits fram för grundskolans kursplaner. Staten har i utredningar och i propositioner lovat denna typ av stödmaterial för att underlätta lärarnas arbete. Läroplanskommittén visade också med exempel hur ett sådant material skulle kunna se.

De material som har tagits fram har nästan undantagslöst legat på läroplansnivå – i princip inga har behandlat enskilda ämnen. Skolverkets kommentarmaterial *Grundskola för bildning – kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier* år 1996 och *Kommentarer till kursplaner och betygskriterier* år 2000 är båda ett resultat av regeringsuppdrag, inte något som tagits fram inom ramen för verkets generella uppdrag.

Bristen på kommentarer och referensmaterial har inneburit att lärarna lämnats utan stöd och råd för sin undervisning. Om sådant material funnits skulle det sannolikt ha bidragit till att göra målen tydligare. Jag delar således Skolverkets uppfattning som redovisades i verkets lägesbedömning för 2005, se avsnitt 1.5.2. Det faktum att många lärare inte har en lärarutbildning eller utbildning i ämnet borde ha varit skäl nog till ett mer påtagligt stöd från staten, t.ex. kommentar- och referensmaterial på ämnesnivå.

Det har legat på Skolverket att inom ramen för verkets generella uppdrag ta fram material som ger bakgrund och förklaringar till styrdokumentet. I och med att ordförande i läroplanskommittén och i BOSK-utredningen tillika var Skolverket generaldirektör kunde man ha förväntat sig att material av detta slag hade tagits fram. Skolverkets praxis att ”stanna vid kommungränsen” verkar således inte endast ha omfattat de fall när enskilda kommuner, skolor etc. efterfrågat verkets tjänster för att få stöd i sitt arbete. Verkets praxis har inneburit att man legat lågt med att ge lärare och skolledare stöd överhuvudtaget.

Det uteblivna stöd materialet har inneburit att kursplanerna fått ”tala för sig”. Statens intentioner och bevekelsegrunder till målen i kursplanerna har lärarna inte kunnat ta del av. Samtidigt är det relevant att reflektera över om det är rimligt att ha ett målsystem som kräver särskilda kommentarmaterial för att kunna förstås. Kanske skulle det gå att skapa ett system som bär sig självt? En sådan konstruktion torde dock kräva utförligare och mer omfattande kursplaner som troligen inte skulle vara helt lätta att formulera till-

räckigt tydliga utan att bli normerande. Samtidigt kan mer omfångsrika kommentarer leda till behov av ytterligare kommentarer. Skolverkets interna riktlinjer för kursplanarbetet i slutet av 1990-talet påbjöd att kursplanerna så långt möjligt skulle vara utan angivelser om ämnesinnehåll. Frågan är om det är möjligt att ange tydliga mål utan att ange ett ämnesinnehåll.

Enligt min bedömning har staten talat med kluven tunga. De statliga "signalerna" i form av författningar och bakgrundsmaterial till dem har givit ett budskap medan regeringens skolmyndighet har givit ett annat. Det faktum att målsystemet bygger på en teoretisk konstruktion torde ha krävt att staten i sin implementering av systemet använt begrepp och uttryck som är tydliga och är väl definierade. Bristen på begripliga och användarvänliga förklaringar och kommentarer till styrdokumentet från staten, främst från Skolverket, bedöms vara en av de mer betydande orsakerna till att målsystemet inte förstås eller tagits om hand på det sätt som det var tänkt.

Ett annat problem är att det material som tagits fram inte har slagit igenom hos lärarna. Det är endast en liten del som känner till det material som publicerats. Orsaken till att lärarna inte känner till utgivet material är troligtvis deras bristande vana att ta till sig material som staten producerat, vilket bland annat kan bero på det akademiska fackspråket i materialen. Det kan i sin tur förmodligen förklaras av brister i lärarutbildningen.

1.6 Skolhuvudmännens ansvar

I ett decentraliserat skolsystem är det enligt mål- och resultatstyrningsprincipen huvudmännen som har det primära ansvaret för uppföljningen av grundskolan. Huvudmännen förutsätts styra genom att organisera och tilldela erforderliga resurser för verksamheterna, följa upp skolornas resultat och kvalitet samt vidta de åtgärder som kan behövas om målen inte nås. Den officiella statistik som Skolverket publicerar på kommunnivå utgör här ett stöd för huvudmännens uppföljning.

Inom huvudmännens ansvarsområde ligger att ge skolledare och skolor möjlighet och de resurser som krävs för att de på sin nivå kan följa upp undervisningen och dess resultat. Ansvaret avser uppföljning såväl på individnivå som för gruppen och skolan som helhet. En mängd rapporter och utredningar av Skolverket, redovi-

sade i verkets årsredovisningar, slår dock fast att det saknats ett systematiserat arbete i kommunerna för att bedöma resultatet av den egna verksamheten. Orsaken är inte att utvärdering som sådan är en främmande verksamhet för lärare. Det ligger i deras grundläggande arbetsuppgift att följa och värdera elevernas kunskapsutveckling och utifrån det planera den fortsatta undervisningen. Bristerna synes enligt Skolverket mer förklaras av frånvaron av ett gemensamt språk, tid för gemensam reflektion och frånvaro av dokumentation.

Tanken var att den nationella uppföljningen skulle bygga på kommunernas egna sammanställningar och analyser av resultat. Skolverket konstaterade dock tidigt att skolhuvudmännen generellt inte i tillräcklig utsträckning följde upp och utvärderade skolverksamheten, till en del beroende på bristande kompetens men också på ett – som det uppfattades – bristande intresse för uppföljning och utvärdering.⁵⁵ Enligt tjänstemän jag intervjuat har uppfattade många kommuner att uppföljning var något som Skolverket hade ansvar för, bland annat till följd av sitt ansvar för den officiella statistiken.

Tjänstemän vid Regeringskansliet som intervjuats i utredningen menar att det uppföljningssystem som skapades mer var att se som ett allmänt informationssystem och mindre som ett system för att kontrollera verksamheternas kvalitet. Det fanns också från skolhuvudmännen och dåvarande Svenska kommunförbundet ett missnöje med att Skolverket begärde in, som man uppfattade det, väldigt många uppgifter till statistiksystemet. Att uppgifterna ofta publiceras mycket sent upplevdes också negativt. Uppgiftslämnarbördan kändes tung för huvudmän och inte minst för rektorerna som oftast är de som ansvarar för inlämnande av uppgifter. Med hänvisning till det kommunala självstyret framfördes att Skolverket mer borde inrikta sig på verksamheternas resultat och kvalitet, och mindre på sådant som har med organisationen att göra.

I Skolverkets presentation av statistiksystemet nämns, vad jag kan se, inget om de statistiska uppgifternas roll som underlag för styrsystemets kontrollfunktion, t.ex. om huvudmännen givit skolorna de förutsättningar som krävs för att nå de nationella målen. Betydelsen av statistiksystemet framgår indirekt av att skolhuvudmännen är skyldiga att tillhandahålla informationen och att Skolverket kan förelägga vite om uppgifterna inte lämnas. Jag har inte

⁵⁵ Skolverket (1997) *Årsredovisning för budgetåret 1995/96*, dnr 1996:100

funnit underlag där verket gjort det tydligt varför uppgifterna behövs och att huvudmännen förväntas utnyttja dem. Skolverket använder uttryck som att uppgifterna ”ger huvudmännen möjlighet” att följa upp sin verksamhet, men påtalar inte att skolverksamheten *skall* följas upp och analyseras.

1.7 Lärarnas betydelse

En förutsättning för att eleverna får en utbildning med god kvalitet är att de professionella, dvs. lärarna, har kunskap att utifrån målen för utbildningen planera och genomföra en undervisning som tillgodoser varje elevs behov. För detta krävs såväl ämneskunskaper som didaktisk kompetens, dvs. att läraren har erforderliga sakkunskaper och förmågan att förmedla dessa kunskaper till eleverna och att stödja deras kunskapsutveckling.

Ett system med mål- och resultatstyrning av skolan förutsätter en kedja av samverkande länkar. Staten förutsätts formulera mål i form av styrdokumentet läroplanen och kursplaner som ”talar till” lärarna på ett tydligt och effektivt sätt. Lärarna i sin tur förutsätts kunna läsa av statens intentioner på ett insiktsfullt vis. Det som står i en kursplan skall kunna läsas och tolkas av lärarna på ett likvärdigt sätt. Det innebär att spridningen av varianter i tolkningen skall vara så liten som möjligt för att undervisningen skall bli likvärdig. Likaså skall de kunskapskrav som uttrycks i mål att uppnå och betygskriterier vara så entydiga att betygen blir så rättvisa som möjligt.

1.7.1 Lärarket

I ett av motiven i utredningsdirektiven (dir. 2006:141) till Lärarutredningen⁵⁶ hänvisas till en OECD-rapport⁵⁷. I rapporten påtalas enligt direktiven att det är viktigt att tydligt formulera vad lärare förväntas kunna och prestera i särskilda kompetensprofiler som skall vara förankrade i hela systemet.

Av kompetensprofilerna skall det framgå vikten av djupa ämneskunskaper, pedagogisk skicklighet, förmågan att arbeta effektivt i en skolmiljö med heterogena elevgrupper och många kollegor, samt för-

⁵⁶ Lärarutredningen - om behörighet och auktorisation (U 2006:07)

⁵⁷ OECD (2005) *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*

mågan att både själv kunna utvecklas och att kunna bidra till hela skolans och yrkets utveckling.

Utvecklingen i skola och samhälle ställer nya och annorlunda krav på lärare jämfört med för bara ett antal år sedan. Lärarna förutsätts tillsammans med ledning och kollegor utföra ett kvalificerat pedagogiskt arbete med att tolka och precisera läroplansmål, utvärdera, dokumentera och reflektera över sitt arbete samt utveckla en demokratisk dialog med barn och elever. Lärare arbetar med att skapa miljöer för lärande i ett perspektiv av livslångt lärande och med en informationsteknik som påverkar verksamhetens arbetsformer och innehåll.

Flera insatser har gjorts i syfte att stärka och utveckla läraryrket, framför allt genom lärarutbildningen. Den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen, resurser till den utbildningsvetenskapliga forskningen genom forskarskolor och forskarnätverk samt regionala utvecklingscentra i anslutning till lärarutbildningarna har av regeringen bedömts som viktiga verktyg för en fortsatt utveckling av läraryrket.

Läraryrket kännetecknas av att det finns en utbildning som leder till yrket. Många verksamma lärare som saknar en formell utbildning har anställts som obehöriga lärare tills vidare i kommuner och av fristående skolor. Under förutsättning att dessa lärare har anställts enligt skollagens krav tillhör dessa yrkesgruppen lärare. Statskontoret fick i augusti 2006 regeringens uppdrag⁵⁸ att kartlägga och analysera förekomsten av och orsakerna till att personer utan föreskriven lärarutbildning anställs i det offentliga skolväsendet och i fristående skolor.

Ett särskilt problem som kanske drabbat läraryrket i högre utsträckning än andra yrken är om omvärlden har bristande tilltro till lärarna. Att staten inte föreskriver hur arbetet i skolan skall gå till och därmed överlämnar ansvaret till den lokala nivån bedöms i Skolkommitténs betänkande⁵⁹ (SOU 1997:121) öppna vägen för en kritik mot skolan och dess personal.

Det som tidigare var givet måste nu bli föremål för förhandlingar. Elever lägger sig i. Föräldrar lägger sig i. Politiker lägger sig i. Andra utanför skolan lägger sig i. Denna utveckling ser vi som löftesrik. Den kan på sikt leda till genomgripande förändringar i skolan. Samtidigt måste man inse att pressen på skolans personal, och framför allt på lärarna, ökar.

⁵⁸ Uppdrag till Statskontoret om obehöriga lärare, dnr 2006/5719/S

⁵⁹ Skolfrågor – om en skola i vår tid, slutbetänkande från Skolkommittén (SOU 1997:121)

Frågan är om det finns någon annan yrkesgrupp som har omvärldens ögon på sig i samma omfattning som lärarna. Vilken effekt har det på läraryrkets förutsättningar och utveckling? Skolkommittén betonade betydelsen av det kollegiala samtalet för att stärka läraridentiteten:

Om lärare inte tillsammans med sina arbetskamrater får tillfälle att diskutera igenom vad som är skolans och lärarnas gamla och nya uppgifter, för att därigenom kunna stärka sin läraridentitet, är det svårare för dem att vara öppna och konstruktiva i samtalen med elever, föräldrar, politiker. Det fortlöpande samtalet kolleger emellan är viktigt om man vill undvika att skolans personal hamnar i ett omöjligt försvar av en förlegad tradition, när kritiken och konflikterna tär på självkänslan.

Många lärare säger att lärarutbildningen inte förbereder för det praktiska arbetet. I *Lärare av i morgon*⁶⁰ av Ingrid Carlgren och Ference Marton (2003) talar författarna om "praxischocken" och skriver:

Att börja sitt arbete som lärare beskrivs som att direkt kastas ut i vattnet utan att ha fått lära sig simma. Det man lärt sig på utbildningen uppfattas inte vara relevant för de frågor man måste hantera som lärare.

Detta är förvisso inget nytt. I skriften *Från folkskola till grundskola – lärare berättar*⁶¹ redovisar en lärare i sin berättelse om sin bristande förberedelse för yrket.

Men när jag nu var "färdig" lärare, kände jag ändå en viss tomhet. Jag tyckte, att jag inte fått tillräcklig insikt i och kunskap om pedagogiska frågor, undervisning, lektioner, läroplaner, kursplaner etc. Det kunde väl inte bara vara mitt fel? Men junidagen 1953 tröstade jag mig med, att efter hand kommer väl erfarenheten att ge svar på dessa frågor.⁶²

Men vad är det som är den egentliga kärnan i läraryrket? Det rimligaste är kanske att säga att det som kännetecknar lärarna är kunskap om metoder för att få barn att lära. Frågan är hur sådan kunskap kan inhämtas av de blivande lärarna och utvecklas inom ramen för lärararbetet. Är det i den akademiska miljön eller inom ramen för verksamhetsförlagd utbildning? Den spänning som finns mellan lärarhögskolornas utbildning och handledarnas arbete på praktik-

⁶⁰ *Lärare av i morgon* av Ingrid Carlgren och Ference Marton (2003). Pedagogiska Magasinets skriftserie nr 1.

⁶¹ *Från folkskola till grundskola – lärare berättar*. Redaktör Annelie Johansson. Lärarförbundets förlag 2001, ISBN 91-87350-38-6

⁶² *Mor ville se mig som lärare* av Nils Svensson ur *Från folkskola till grundskola – lärare berättar*.

platserna beskrivs av Carlgren och Marton som att den inte svarar upp mot de ideal som finns i utbildningens teoretiska delar. Handledarnas arbete uppfattades som *”felaktig och rentav farlig eftersom den kunde tänkas påverka de blivande lärarna negativt”*. Vidare skriver författarna:

På lärarutbildningsprogrammen för de högre åldrarna i skolan uppfattas inte praktikperioderna som så problematiska som på de andra programmen, där praktiken ses som ett av lärarutbildningens största problem. Där uppfattas inte lärarna ute på skolorna som självklara förebilder för de blivande lärarna. Mycket av det handledarna gör ute på skolorna uppfattas som uttryck för en föråldrad tradition som bör förändras. Handledarnas mästarestatus är på så vis ifrågasatt. Om någon ska betraktas som mästare i lärarutbildningen så är det metodikläraren. Denna mästare får dock lärarstudenterna inte se i aktion.

Situationen på lärarhögskolorna, som den beskrivs i boken, kan jämföras med andra yrkesutbildningar med praktik eller lärlingsperioder. Syftet med lärande i arbetslivet är att se hur teori och praktik fungerar i en helhet. Den skepsis lärarhögskolorna enligt Carlgren och Marton har mot det lärarstudenterna kan lära sig av erfarna lärare visar på lärarhögskolornas isolering eller avståndstagande från den verklighet som de skall förbereda de blivande lärarna för. De skriver: *”I stället för att teoretiskt utveckla och organisera kunskaperna i utbildningen kring läraryrkets frågor, har utbildningen inriktats mot teoretiska studier i pedagogik (huvudsakligen pedagogisk psykologi) tillsammans med en inriktning mot hur man ska undervisa.”*

Lärarutbildningskommittén menade i sitt betänkande (SOU 1999:63) att lärare måste ha kompetens som ger grund för livslångt lärande inom läraryrket.

Kompetens uppfattas som liktydigt med olika förmågor som ingår i den professionella processen. Det kan t.ex. gälla problemlösningsförmåga, förmåga att hantera sambandet mellan praktik och teori, förmåga att utveckla sin verksamhet, förmåga att fatta rationella, välunderbyggda beslut samt förmåga att ständigt lära nytt.

Det finns enligt kommittén en grundkompetens som alla lärare behöver och som blivande lärare förväntas utveckla under hela sin framtida lärargärning. Enligt kommitténs betänkande bör en sådan grundkompetens omfatta *”kognitiv kompetens, kulturell kompetens, kommunikativ kompetens, kreativ kompetens, kritisk kompetens, so-*

cial kompetens och didaktisk kompetens". Dessa kompetenser är inte åtskilda utan är i olika grad förenade i den personliga kompetensen.

1.7.2 Hur utvecklas läraryrket?

Att beskriva läraryrkets alla sidor är inte görkligt, men det kan antas att det i yrket finns likheter med andra yrken, t.ex. inom sjukvården, polisen eller försvaret. Det är också rimligt att anta att ingen yrkesutbildning är en "färdig utbildning". Däremot är det ett skäligt krav på en yrkesutbildning att den förbereder för ett yrke och ger den enskilde de redskap som behövs för att utveckla sig inom yrket. Högskolelagen (1992:1434) anger också som generellt mål för högskoleutbildningar att de bland annat skall ge studenternas beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

När de nyutbildade lärarna möter verkligheten på sin första arbetsplats börjar också det livslånga lärandet som lärare. "Lärarna" för detta lärande är många gånger de mer erfarna lärarna. De kan hjälpa till att ge svaren på de många frågor som den nyblivna läraren har. Hur hanterar jag situationen med Kalles föräldrars bristande intresse för hans skolgång? Hur skall jag tolka kursplanens strävansmål? Varför måste jag använda de nationella proven? Hur skall jag ta hänsyn till Dilsas lässvårigheter när jag sätter betyg? Det är främst genom lärarens egna reflektioner om sitt arbete och i diskussioner med mer erfarna kollegor som lärarens utveckling inom yrket börjar och utvecklas vidare.

I departementspromemorian *Samverkande styrning* (Ds 2001:48) konstateras att ett reflekterande arbetssätt kräver en kollektiv aktivitet. Att reflektera kollegialt betyder att man måste släppa in sina kollegor i undervisningen. Genom att diskutera lärandet och lärandets förutsättningar kan de mer personliga reflektionerna i läraryrket utmanas.

Detta är en form av distansering som skapar möjlighet för ett professionellt reflekterande. En ömsesidig kritik kan skapa nya kunskapsmöjligheter. Öppenhet inför osäkerhet, förmåga till självkritik och ett öppet klimat blir avgörande för lärares förmåga att hantera kritik från kollegor.

Det japanska ordet *kaizen*, som kan översättas till "*ständiga förändringar till det bättre*", har inom industriell produktion varit ett ledord för att successivt utveckla verksamheten. Inom skolans värld

skulle mycket väl en liknande syn på successiv förkovran kunna användas. Det innebär en professionell lärarutveckling som till stor del sker genom att ständigt utveckla undervisningen och reflektera över effektiviteten i arbetssättet.

Det har i statens ambitioner med den målstyrda skolan förutsatts att det finns en professionell bas som kan ta hand om läroplaner och kursplaner. Frågan är om den finns. Enligt Carlgren och Marton förutsätter de förändringar som genomförts i läro- och kursplaner en *"explicit tolkningsbas som i stor utsträckning inte finns"*. Det är i ett målstyrningsperspektiv intressant att staten satt ett helt nytt målsystem i sjön som lärarprofessionen enligt min bedömning inte har förberetts att ta emot – varken genom lärarutbildningen eller genom en ändamålsenlig kompetensutveckling. Hade staten inte klart för sig förutsättningarna hos mottagarna, dvs. lärarna, för reformen?

Politikens krav på utveckling av skolan bedöms inte ha löpt parallellt med läraryrkets utveckling. Detta innebär inte nödvändigtvis att professionen utvecklats i fel riktning. Det kan helt enkelt vara så att lärarna inte efterfrågat det staten har tagit fram för dem att arbeta efter. Trots detta måste lärarna arbeta efter de mål och riktlinjer som staten ställt upp. Lärarna kan dock kräva att de får den tid som behövs för att förbereda sig för genomförandet av nya kursplaner och få kompetensutveckling.

Mycket talar för att kunskapsinnehållet i grundskolans undervisning och sättet att arbeta mer styrts av Lgr 80 än Lpo 94. Det kan i så fall bero på att utvecklingen i grundskolan styrts mer av lärarnas yrkeserfarenhet än av statens vision om hur skolan skall utvecklas. Kursplanerna som började gälla från år 2000, med öppnare och otydligare målformuleringar rensade på angivelser av ämnesinnehåll, har lämnat fritt spelrum för lärarna att göra sina egna planeringar. Dessa grundas mänskligt att döma på deras och kollegornas tidigare erfarenheter om vad som är framgångsrika vägar i undervisningen och i stoffurval.

Carlgren och Marton skriver att på *"den nivån där styr-dokumenterna formuleras pågår en reformförstörelse i själva formuleringens arbete genom att formuleringarna påverkas av tidigare traditioner"*. Behöver detta i sig vara negativt? Yrkesutveckling kan ses som en förädling av tidigare traditioner och en successiv utformning av en *"best practice"* i sättet att genomföra sitt läraruppdrag. Sker lärarnas yrkesmässiga utveckling utifrån andra principer än för andra yrkesgrupper?

Lärarnas yrkesutveckling sker fortlöpande i verksamheten. Mycket av läraryrkets framgångsfaktorer kan inte överföras genom utbildningen utan den sker i vardagen när de dagliga problemen tas om hand och löses. Den erfarna lärarens ”tysta kunskap” har med all säkerhet likheter med andra yrken, t.ex. sjuksköterskor, som bland annat Ingela Josefsson visat i sin forskning.

Vem som helst kan på en kvart lära sig att ta ett blodprov. Men att få patienten lugn så att kärlen kommer fram är en kunskap som måste förvärfvas. Det är också en kunskap som är svår att beskriva och när man försöker göra det kommer man i konflikt med det etablerade akademiska vanetänkandet. Vad är en undersköterskas yrkesvisdom mot en läkares teoretiska kunskaper?⁶³

Vilka likheter i yrkesutvecklingen finns mellan olika yrken? Konflikten mellan akademien och praktikhandledarnas erfarenheter som Carlgren och Marton redovisat finns uppenbarligen inom fler professioner.

1.7.3 Skollagens krav på lärare

I 2 kap. 3-4 §§ skollagen (1985:100) anges att kommuner och landsting är skyldiga att för undervisningen använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Undantag får endast göras om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

För att kunna anställas utan tidsbegränsning skall läraren ha svensk lärarexamen eller fått ett behörighetsbevis utfärdat av Högskoleverket. Den som inte är behörig får ändå anställas utan tidsbegränsning, om det saknas behöriga sökande och om det finns särskilda skäl samt om den sökande har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser och det dessutom finns skäl att anta att den sökande är lämpad att sköta undervisningen. Samtliga dessa krav måste vara uppfyllda.

För att utbildningen skall vara likvärdig varhelst den ges i landet ställer skollagen krav på att de kommunala huvudmännen skall se till att de som undervisar har *”nödvändiga insikter i de författningar som gäller för det offentliga skolväsendet, särskilt de föreskrifter som*

⁶³ *Alla sinnen med - om tyst kunskap och erfarenhetskunskap*, UR år 2003, Ingela Josefsson, professor vid Södertörns högskola

anger målen för utbildningen” (2 kap. 7a § skollagen), ett krav som inte finns för fristående huvudmän.

Regeln, införd i januari 2000 för att uppfylla ett EU-direktiv, ersatte skollagens tidigare krav på kunskaper i de styrdokument som reglerar undervisningen för att kunna tillsvidareanställas som lärare. Med hänvisning till vad som gäller läkaryrket, där Socialstyrelsen givits ansvar för att informera utomlands utbildade läkare om den svenska lagstiftningen på området, skulle skolhuvudmännen enligt regeringen svara för att lärarna ”har nödvändiga insikter” i skolans författningar. Huvudmännen skulle genom särskilda utbildningsinsatser se till att de som anställs för att undervisa ”får möjlighet att inhämta kunskap om de styrdokument som är nödvändiga för att utöva läraryrket”.⁶⁴

Skolverket framförde i ett remissvar att förslaget i propositionen *Vissa skolfrågor m.m.* (prop. 1998/99:100) kan innebära att personalen först i efterhand får insikter i de föreskrifter som gäller för det offentliga skolväsendet – insikter som de helst bör ha innan eller åtminstone i direkt anslutning till att de anställs. Jag finner denna bedömning befogad då bland annat Skolverket⁶⁵ visat att många lärare saknar kunskaper om innehållet i styrdokumentet och med tanke på att andelen lärare som saknar lärarutbildning har ökat över tid.

1.7.4 Statens krav på lärarexamen

Lärare har ett suveränt ansvar för att utifrån läroplan och kursplaner och tillsammans med eleverna välja metoder och innehåll i undervisningen. Ett medel för att detta skall kunna förverkligas är den statliga lärarutbildningen – ett mycket viktigt styrinstrument för att de nationella målen skall nås.

Högskolelagen (1992:1434) anger målen för all utbildning på grundnivå, inklusive lärarutbildningen. Utbildningen syftar till att utveckla studenternas förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar, förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem och ge beredskap att möta förändringar i arbetslivet. Inom det område som utbildningen avser skall studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå, följa kunskapsutvecklingen och utbyta

⁶⁴ Proposition (1998/99:100) *Vissa skolfrågor m.m.*

⁶⁵ Skolverket (2004) *Handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*, dnr 2004:556

kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området.

I högskoleförordningens examensordning (1993:100 Bilaga 2) anges kraven för lärarexamina. För lärarexamen krävs, beroende av inriktning, en utbildning på mellan 140 och 180 poäng. För att få lärarexamen skall studenten utöver kraven i högskolelagen ha de kunskaper och de färdigheter som behövs för att förverkliga skolans mål samt för att medverka i utvecklingen av verksamheten enligt gällande föreskrifter och riktlinjer. Studenten skall vidare kunna:

- omsätta goda och relevanta kunskaper i ämnen eller ämnesområden så att alla elever lär och utvecklas, analysera, bedöma, dokumentera och värdera elevers lärande och utveckling i förhållande till verksamhetens mål samt informera och samarbeta med föräldrar och vårdnadshavare,
- förmedla och förankra samhällets och demokratins värdegrund,
- orientera sig om, förmedla, förankra och tillämpa gällande regelverk som syftar till att förebygga och motverka diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever,
- orientera sig om, analysera och ta ställning till allmänmänskliga frågor, ekologiska livsbetingelser och förändringar i omvärlden,
- inse betydelsen av könsskillnader i undervisningssituationen och vid presentation av ämnesstoffet,
- självständigt och tillsammans med andra planera, genomföra, utvärdera och utveckla undervisning och annan pedagogisk verksamhet samt delta i ledningen av denna,
- tillvarata och systematisera egna och andras erfarenheter samt relevanta forskningsresultat som grund för utveckling i yrkesverksamheten,
- använda informationsteknik i den pedagogiska utvecklingen och inse betydelsen av massmediers roll för denna.

Studenten skall därutöver ha kunskap om betydelsen av läs- och skrivinlärning och om matematikens betydelse för elevers kunskapsutveckling, fördjupad kunskap i läs- och skrivinlärning och i grundläggande matematikinlärning samt, för grundskolans senare år, fördjupad kunskap i att analysera och bedöma elevers kunskapsutveckling samt ha god kunskap i betygssättning. Regeringen skärpte år 2005 kraven för lärarexamen vad gäller läs- och skrivinlärning och bedömning av elevernas kunskaper.

1.7.5 Många lärare saknar "rätt" utbildning

Hur ser lärartillgången ut i svenska grundskolor? Har huvudmännen lyckats uppnå de statliga kraven enligt skollagen? Det finns ett antal statistiska sammanställningar och undersökningar av Skolverket SCB och lärarorganisationer, gjorda vid olika tidpunkter och som framför allt av metodologiska skäl omfattar olika delmängder av lärarkollektivet. Det är därför svårt att få fram en helt korrekt och heltäckande bild. Då undersökningarna inte kommer fram till helt skilda slutsatser bedöms dock undersökningarna sammantaget ge en bild av läget.⁶⁶

Pedagogisk utbildning – lärarexamen

Långt ifrån alla lärare i grundskolan har en pedagogisk examen. Av alla tjänstgörande lärare hösten 2005 hade 83 procent avslutat en pedagogisk högskoleutbildning, att jämföra med 92 procent hösten 1992. Skolverkets officiella statistik visar att skillnaderna är stora mellan kommunala och fristående skolor. Ungefär var tredje lärare i de fristående grundskolorna 2005 saknade en avslutad lärarutbildning att jämföra med var åttonde i kommunala skolor.

Även om de kommunala skolorna jämfört med de fristående skolorna i genomsnitt har en högre andel lärarutbildade finns det än större skillnader mellan kommunerna. I den kommun som hade lägst andel utbildade lärare hösten 2005 saknade tre av tio lärarutbildning. Det år andelen icke lärarutbildade var som lägst på riksnivå, hösten 2002 (81 %), var andelen 56 procent i kommunen med lägst andel lärarutbildade.

Pedagogisk utbildning i rätt ämne?

Det kan – och har – diskuteras vad som är viktigast, att den som undervisar har en pedagogisk utbildning eller att denne har utbildning i ämnet. Gustafsson och Myrberg konstaterar i en kunskapsöversikt⁶⁷ att oberoende av hur utbildningen mäts så påverkar lärarens utbildning elevernas resultat i positiv riktning. Att även tiden i

⁶⁶ En mer omfattande redovisning finns i bilaga 5, baserat på utredningens PM *Hur ser lärarna ut* (2006-09-27) som sammanfattar innehållet i ett antal undersökningar gjorda 2002-2006.

⁶⁷ Skolverket (2002) *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*

yrket, dvs. lärarerfarenheten, har betydelse är föga förvånande. Skolverket har senare visat att såväl lärares lärarutbildning och utbildning i ämnet har betydelse för elevers resultat, liksom hur läraren värderar sin metodiska och didaktiska kompetens⁶⁸.

En stor andel verksamma lärare undervisar i grundskolan utan att ha vad som med lärarförbundens uttryck kallas ”den rätta utbildningen”, dvs. såväl pedagogisk utbildning som ämnesutbildning. Hur stor den andelen är beror på vilket mått som används, och det varierar dessutom mellan olika lärargrupper, men uppskattningsvis saknar uppemot var tionde lärare i grundskolans årskurs 7-9 såväl lärar- som ämnesutbildning på högskolenivå och var tjugonde i årskurs 1-6.

Enligt en undersökning av Skolverket från hösten 2002⁶⁹ hade 68 procent av lärarna i matematik i årskurs 7-9 och 54 procent av lärarna i NO (integrerat) såväl lärarexamen som utbildning i ämnet. Enligt en studie⁷⁰ av Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund hösten 2005 – årskurs 7-9-lärare under 55 år⁷¹ med inriktning mot matematik eller NO-ämnena, svenska eller SO-ämnena samt språk – hade 56 procent av lärarna i matematik eller NO utbildning i minst ett av ämnena samt lärarexamen. Skillnaderna mellan studierna kan troligen till en del förklaras av att Skolverket inte tagit hänsyn till om lärarutbildningen inriktats mot tidigare eller senare årskurser medan en lärarutbildning i rätt ämne men inriktad mot årskurs 1-7 tolkades som ”fel ämne” i lärarfackens undersökning. Frågan är om denna tolkning är rimlig. Utredningen saknar dock information om hur många tidigare lärare som undervisar elever i årskurs 7-9 för att göra en sådan värdering.

Undervisar eleverna av ”rätt” lärare?

Skolverkets studie enligt ovan visar att antalet lärare som undervisar i ett ämne ibland vida överstiger antalet lärare som är anställda på en befattning där ämnet ingår. Det är således i vissa ämnen, särskilt praktiskt-estetiska ämnen, mindre vanligt att ha särskilda

⁶⁸ Skolverket (2006) *Lusten och möjligheten – om lärares betydelse, arbetssituation och förutsättningar*, Skolverkets rapport nr 282

⁶⁹ Skolverket (2005) *Undervisningen per ämne i grundskolan 2002*, dnr 2003:2735

⁷⁰ Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2005) *Alla har rätt till utbildade lärare! En rapport om andelen lärare i skolår 7-9 som har rätt lärarutbildning*

⁷¹ Personer födda före 1951 exkluderades då utbildningsregistret saknar uppgifter för dem som examinerats före år 1977 och man utgått från att examen avläggs vid minst 25 års ålder.

tjänster för undervisningen. I stället sprids undervisningen ut på flera lärare.

En annan infallsvinkel är att se hur stor del av lärarnas undervisningstid som omfattar ämnen de är utbildade för, vilket ingick i lärarfackens studie år 2005. Studien omfattade dock inte de praktiskt-estetiska ämnena. I genomsnitt undervisade lärarna ungefär 54 procent av sin tid i "rätt" ämne. Av dem med "rätt" utbildning för att undervisa i årskurs 7-9 undervisade 60 procent enbart i ämnen de hade utbildning för.

Rätt utbildning – regionala skillnader

Skollagen förutsätter att lärarna har en pedagogisk utbildning och utbildning i ämnet så att kvaliteten i undervisningen kan upprätthållas. Enligt lärarorganisationernas undersökning från 2005 hade alla matematik- eller NO-lärare i en kommun utbildning i undervisningsämnet och nio av tio hade en lärarutbildning inriktad mot rätt årskurser. I en annan kommun hade endast var fjärde lärare i samma ämnen utbildning i ämnet och endast 18 procent såväl utbildning i ämnet som lärarutbildning. Frågan är vad det innebär för likvärdigheten i utbildningen? Stora skillnader mellan kommunerna redovisas även för lärare i matematik eller NO respektive för lärare i svenska eller SO liksom i kombinationen svenska/språk.

Obehörigas utbildning

Enligt Skolverkets officiella statistik var 83 procent av lärarna i grundskolan 2003 räknat i heltidstjänster tillsvidareanställda. Totalt sett var 8 procent tillsvidareanställda utan att ha en lärarutbildning, medan 7 procent hade lärarexamen och var tidsbegränsat anställda. Enligt en undersökning av lärarfacken hösten 2003⁷², som endast omfattade lärare under 45 års ålder, saknade var tredje obehörig lärare i kommunerna högskoleexamen, medan två av tre helt saknade pedagogisk utbildning. Mer anmärkningsvärt var att fyra procent av de obehöriga inte ens hade en avslutat gymnasieutbildning. Omräknat till alla grundskollärare, och med hänsyn till

⁷² Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2004) *Dessa undervisar i svensk skola. Tjänstgörande lärare utan pedagogisk utbildning.*

att andelen obehöriga är lägre bland de äldre lärarna, beräknas knappt en procent av alla grundskollärare sakna ett slutbetyg från gymnasieskolan. Var femtonde lärare hade inte studerat på högskolan.

Enligt lärarorganisationernas undersökning hade knappt hälften av lärarna utan lärarexamen studerat minst åtta terminer på högskolan, medan var fjärde aldrig varit inskriven vid ett universitet eller högskola. Knappt hälften hade studerat minst en termin inom utbildningsområdet och var femte hade minst fyra års studier inom området. Var tionde obehörig lärare under 45 år hade studerat minst fyra år på högskolenivå men inte inom utbildningsområdet. Studien visar också att ungefär en procent av de obehöriga lärarna i grund- och gymnasieskola i oktober 2002 hade blivit behöriga i oktober 2003, dvs. inom ett år.

Slutsatser

Det är mycket svårt att få en klar bild av hur stor andel av lärarkåren som har föreskriven lärarutbildning. Det finns samtidigt stora skillnader mellan kommuner och skolor vilket gör det olämpligt att generalisera i alltför stor utsträckning. Något kan dock sägas.

- Lärare med ”rätt” lärarutbildning är vanligare:
 - i de lägre än i de högre årskurserna
 - i de behörighetsgivande ämnena jämfört med språk och praktiskt-estetiska ämnen och
 - bland yngre lärare jämfört med äldre lärare.
- En stor andel lärare – även de som har en pedagogisk högskoleutbildning – undervisar i ämnen de inte är utbildade för.
- Av dem utan lärarexamen saknar ungefär hälften pedagogisk högskoleutbildning och var fjärde har inte studerat på högskolenivå över huvud taget.
- Det är en stor åldersmässig spridning i lärarkåren.

1.7.6 Lärares brist på kunskap om statens styrdokument

Skolverkets kvalitetsgranskning åren 2000-2001 av bedömning och betygssättning⁷³ visar på en ibland utbredd brist på kunskaper om de styrdokument som reglerar verksamheten. Skolverkets utbildningsinspektioner sedan år 2003 visar inte på någon förbättring i detta hänseende. Enligt inspektörerna är lärarnas kompetensutveckling ofta satt på undantag varför jag har svårt att tro att läget förbättrats nämnvärt. Tvärtom visar inspektionen att de bristande kunskaperna om regelverket ofta också omfattar rektorn som ju är den som enligt läroplanen har ansvaret för *”att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina arbetsuppgifter”*.

Högskoleverkets granskning av lärarutbildningen våren 2005⁷⁴ visade att de studerande får begränsad och mellan lärosätena varierande utbildning i de styrdokument som styr skolan. Även Skolverket pekade på denna brist i sin handlingsplan för en rättvis och likvärdig bedömning (februari 2004, dnr 2004:556). Denna uppfattning delade Riksrevisionen i sin granskning av likvärdigheten i betygssättning (juni 2004, RiR 2004:11).

Skolverket drog i en kommentar med anledning av Högskoleverkets granskning slutsatsen att de påvisade bristerna inte enbart är förknippade med den nya lärarutbildningen⁷⁵. Skolverket menade att *”om de varit viktiga och naturliga inslag i den tidigare lärarutbildningen, borde de ha fått sitt självklara utrymme efter reformen. Även om den nya lärarutbildningen inte är ansvarig för bristerna i skolan, är alltså bedömargruppens kritik mot lärosätena allvarlig, då den indikerar brister som går utöver en speciell reform och som Skolverket sett många exempel på genom åren”*. Regeringen svarade med att hösten 2005 på denna punkt skärpa examensmålen i högskoleförordningens bilaga 2⁷⁶.

Skolverket återkom till frågan om lärares kompetens i sin lägesbedömning 2005 (rapport nr 264) och framförde att reglerna om anställning av lärare och hur de kan användas i undervisningen gjorde det svårt att avgöra om en lärare är behörig eller inte. För att stärka måluppfyllelsen efterlyste verket förtydligade och stärkta

⁷³ Skolverket (2000) *Betygssättningen, Nationella kvalitetsgranskningar 2000*, Skolverkets rapport nr 190

⁷⁴ Högskoleverket (2005) *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor*, Rapport 2005:17R

⁷⁵ Skolverket (2005) *Skolverkets kommentar till Högskoleverkets utvärdering av lärarutbildningen*, 2005-04-07, dnr 2005:1067

⁷⁶ Förordning (2005:401) om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

krav på lärarprofessionen, bland annat att kraven på ämneskompetens skulle framgå tydligare. En undersökning inom ramen för NU-03 visade att två av tio lärare i grundskolan saknade avslutad lärarutbildning, samtidigt som det i vissa ämnen endast var knappt hälften som hade såväl lärarexamen som utbildning i det ämne man undervisade i. Senare års satsningar på den så kallade särskilda lärarutbildningen (SÄL) bedöms till en viss del ha förbättrat läget. Under åren 2002-2006 var satsningen generellt inriktad och omfattade samtliga skolformer. År 2005 inleddes en särskild satsning för vidareutbildning av obehöriga lärare i skolan, presenterad av regeringen i 2005 års ekonomiska vårproposition, men som främst inriktades mot lärare i gymnasieskolans yrkesämnen.

Regeringen tillsatte i mars 2006 en särskild utredare för att utreda om det finns behov av att införa ett system med auktorisation av lärare (dir. 2006:31). Den 21 december 2006 ändrades och utvidgades utredningens uppdrag genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2006:140) som ersatte tidigare direktiv. Likaså tillsattes en ny särskild utredare. Utredaren skall bland annat lämna förslag till utformning av ett statligt auktorisationssystem som syftar till att stärka drivkrafterna för lärare att utveckla undervisningens kvalitet och fortlöpande fortbilda och fördjupa sig, så att förutsättningarna för eleverna att nå målen förbättras. Utredaren skall senast den 1 november 2007 redovisa de förslag som avser behörighet, undervisning i de ämnen och årskurser som läraren har utbildning för samt vilka krav i övrigt som enligt skollagen skall ställas vid anställning av lärare. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 mars 2008.

1.7.7 Statlig satsning på fortbildning

Regeringen har i samband med reformgenomförandet lyft fram vikten av att de nya måldokumenterna implementeras väl och har över tid avsatt stora resurser för fortbildning och information till såväl skolhuvudmän som skolledare, lärare, lärarutbildningar etc. Anledningen är regeringens konstaterande att förändringen av styrsystemet med en friare och mer decentraliserad skola ställer högre och delvis nya krav på lärarnas och skolledarnas kompetens (prop. 1992/1993:100 bil. 9). Därför betonades vikten av att det inom lärarkåren och mellan lärarna och arbetsgivaren förs en diskussion

om lärarprofessionalitet och kompetens, särskilt vad gäller pedagogiken.

Fortbildning beskrevs av föredragande statsråd som *”ett av de viktigaste styrmedlen i skolan”* och att det därför är angeläget att de resurser staten satsar används för att förverkliga nationella mål och för prioriterade utbildningsområden. I budgetpropositionen för 1994 (prop. 1993/1994:100 bil. 9) betonas att huvudmännen har ansvaret för att genomföra de nationella reformerna, men att Skolverket skall stödja genomförandet och också följa upp och utvärdera implementeringen. Skolverket skall, skrev regeringen, *”fortsätta utvecklingen av kursplaner, utveckla, utpröva och fastställa betygskriterier, utarbeta referensmaterial, stödja införandet av nya måldokument och betygssystem samt utveckla nya nationella prov liksom tillsynsinstrument utifrån de nya måldokumenterna”*.⁷⁷

När regeringen presenterade sitt förslag till 1995 års budget (1994/1995:100 bil. 9) hade den nya läroplanen, Lpo 94, varit i kraft i ett par månader. I propositionen uppmärksammas den förändrade styrningen av skolan och att lärarna fått förtroendet att svara för uppnåendet av de statliga nationella målen:

Skolans stora pedagogiska uppgift [är att] uppfylla de samhälleliga krav som genom läroplaner och kursplaner ställs på undervisningen och samtidigt göra det på ett sätt som engagerar eleverna, bearbetar deras erfarenheter, gör dem berörda. När nu staten inte längre föreskriver lämpliga arbetsområden och arbetssätt utan mer entydigt än tidigare lämnar över det pedagogiska ansvaret till lärarna är förhoppningen att detta skall frigöra en kreativitet som får många nya alternativ i undervisningen att utvecklas. /.../

Hela arbetet med att genomföra den nya läroplanen och det nya betygssystemet bygger därför på en tilltro till lärarnas förmåga att självständigt omsätta de statliga kraven till praktisk undervisning. Det finns inte längre något omfattande och detaljerat regelsystem som onödigtvis begränsar kommunpolitikerns, rektorernas, lärares och elevers frihet att söka alternativa lösningar på skolans och undervisningens problem. Därför är det också viktigt att decentraliseringen drivs vidare från kommun och rektor till lärare och annan skolpersonal, så att de som arbetar nära eleverna får största möjliga inflytande över sin arbetsituation och sina möjligheter att tillsammans med eleverna skapa en god lärmiljö.

⁷⁷ Planeringen av implementeringen anges i prop. 1993/1994:100 vara ett gemensamt ansvar för Skolverket och Utbildningsdepartementet, där departementet ges ansvar för informationsinsatser till lärare och elever medan Skolverket skall ansvara för informationskonferenser och utbildning till skolledare och lärarutbildare. Anledningen till denna ansvarsuppdelning beskrivs inte och den synes heller inte ha genomförts i praktiken.

Enligt regeringens bedömning i budgetpropositionen är lärarutbildning och lärarfortbildning viktiga styrinstrument för staten när det gäller skolans utveckling, men man frågar sig samtidigt hur dessa styrinstrument fungerar och skall användas i en ny situation.

Att ha en lärarutbildning är inte tillräckligt. Läraren måste också hålla sig informerad om nya forskningsrön, aktuella skolförfattningar och annan för yrket relevant kunskap. Efter kommunaliseringen av skolan har huvudmännen ansvaret för kompetensutveckling av den personal som har hand om utbildningen och för att planera för att sådan kompetensutveckling kan komma till stånd (skollagen 2 kap. 7 §). Staten har dock, i samband med reformer och när man iakttagit brister i skolans resultat, via Skolverket – och senare via Myndigheten för skolutveckling – tagit ansvar för att stödja huvudmännen genom särskilda insatser.

De särskilda medel som staten ställt till förfogande för kompetensutveckling inriktades mot verksamhetsnivån, den pedagogiska personalen och dess ledare. Till exempel genomfördes en så kallad resurspersonutbildning i samverkan mellan Skolverket och dåvarande Kommunförbundet. Någon satsning på kompetensutveckling av den statliga skoladministrationen och dess personal i anledning av de förändrade styrdokumenterna och med formerna för den statliga styrningen genomfördes aldrig.

1.7.8 Bedömning

Dagens kursplaner bygger på att lärare med yrkeskunskap och erfarenhet kan utforma en undervisning som svarar mot statens krav och de enskilda elevernas behov. Det finns många skäl till att detta inte sker. I vissa ämnen saknar flertalet lärare såväl lärarutbildning som utbildning i ämnet. Samtidigt har många lärare en utbildning och en lång yrkeserfarenhet baserad på tidigare läroplaner. Jag bedömer, givet lärarsituationen, att kursplanerna inte har fått den styreffekt på verksamheten som staten avsett för att undervisningen skall bli likvärdig.

Frågan är om staten ur styrningssynpunkt och ur ett reformstrategiskt perspektiv skall utgå från den lärargrupp som finns eller den man vill skall finnas. Om staten vill ha ett genomslag med de styrdokument som fastställts måste staten överväga formerna för implementering i förhållande till målgruppens mottagarförmåga, behovet av kompetensutveckling och tiden lärarna behöver för att

sätta sig in i nya styrdokument. Det är rimligt att anta att lärare som har relevant utbildning har bättre förutsättningar att ta till sig budskapet i kursplanerna, men är det för denna grupp som kursplanerna är skrivna? Eller är det så att styrdokumentet kräver ytterligare kompetens hos lärarna? Har staten haft en idealiserad bild av lärarnas förmåga att förstå systemet? Det är uppenbart att det finns en diskrepans mellan å ena sidan statens syn på lärargruppens förmåga att förstå styrdokumentet och å andra sidan lärarnas syn på hur lätta kursplanerna är att förstå.

I den allmänna diskussionen har lärarna pekats ut som syndabockar i stället för staten. Jörgen Tholin skriver i sin avhandling⁷⁸:

När delar av det nya systemet visar sig ha svagheter har både Skolverket och Myndigheten för skolutveckling haft svårt att veta hur man ska hantera kritiska synpunkter och hur man ska agera utifrån dem. Granskar man myndigheternas agerade utmärks de inte sällan av att de lägger skulden på någon annan, ger många motstridiga uttalanden i frågor om betyg och betygssättning eller att de helt undviker vissa komplicerade frågor.

Tholin hänvisar också till Riksrevisionens rapport från år 2004 där det sägs att de statliga skolmyndigheterna inte kan fortsätta hävda att lärarna inte har förstått hur systemet är tänkt.

Man kan se en reforms begränsade framgång som en effekt av professionens starka och konserverande kraft, dvs. att berörda parter kan ha varit ”reformförstörare”. De har kanske inte sett förändringen som tillräckligt motiverande för att ändra på ”ett vinnande koncept”? Vilka kunskaper fanns om lärarprofessionen när Lpo 94 och de nya kursplanerna infördes? Vilka kunskaper hade Skolverkets tjänstemän? Hur tänkte man att allt nytt skulle förstås och tas om hand av lärarna? Kan en mer framgångsrik väg för att nå effekt av en reform vara att inte förändra allt på en gång? Att bättre utnyttja lärarnas önskan om och behov av en förändring? Mycket i min bedömning av orsakerna till att målsystemet inte har fungerat hänger samman med att lärarna inte kunnat förstå systemet som sådant men heller inte getts chansen att förstå det.

Det är tydligt för mig att varken staten eller skolhuvudmännen har klarat av att se till att lärarna har den utbildning och kompetens som lagstiftaren förutsatt när det gäller att arbeta med och utifrån läroplan, kursplan och andra författningar som utgör ramverket för

⁷⁸ Tholin, Jörgen (2006) *Att kunna klara sig i okänd natur – En studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system*

lärarkyrket. De granskningar som gjorts av bland annat Skolverket, Högskoleverket och Riksrevisionen visar samstämmigt att lärarutbildningarna inte i tillräcklig omfattning behandlat skolans styrdokument och dess funktion, samtidigt som arbetsgivarna inte gett sina anställda förutsättningar att få den kunskap de behöver. Detta trots att regeringen prioriterat kompetensutvecklingsinsatser och avsatt särskilda medel för detta under många år.

Det är svårt att få en klar bild över omfattningen av kompetensutvecklingen och dess förändring över tid, bland annat beroende på att uppgifter om skolhuvudmännens kostnader för kompetensutveckling sedan 1996 inte särskiljs i den officiella statistiken⁷⁹. Jag kan inte finna att någon egentlig uppföljning och analys av kommunalt eller statligt prioriterade kompetensutvecklingsinsatser skett.

Vid en värdering av lärarnas kompetens att arbeta efter Lpo 94 och tillhörande kursplaner måste man också ha i åtanke att inte heller personalen på statlig nivå – dvs. de som på nationell nivå hade ansvaret för att införa och följa upp måluppfyllelsen i skolan – omfattades av några särskilda kompetensutvecklingsinsatser. Jag erfar, på basis av intervjuer, att det inte heller fanns någon som kunde svara för en sådan personalutbildning och att det inte var givet vad en sådan utbildning skulle innehålla. Oaktat orsaken kan detta troligen ha bidragit till att Skolverket inledningsvis intog en försiktig profil när verkets aktiva stöd efterfrågades av skolhuvudmän och rektorer.

1.8 Sammanfattande diskussion

I syfte att bredda och djupare belysa den problembild som framgår av direktiven har utredningen gått igenom utredningsbetänkanden, propositioner, skrivelser utskottsbetänkanden och ett stort antal underlag från Skolverket. Därutöver har analyser av kursplaner i ett antal ämnen gjorts. Vidare har intervjuer genomförts med personer som varit inblandade i processens olika delar. I syfte att få mer praktiknära erfarenheter har utredningen även intervjuat lärare vid ett antal skolor.

⁷⁹ En orsak till att insamlingen ändrades var att få en överensstämmelse mellan de olika statistikinsamlingar som kommunerna lämnar uppgift till, framför allt det kommunala räkenskapssammandraget (RS). År 1995, det sista år uppgifter finns för, uppgick kostnaden för lärares kompetensutveckling i grundskolan till 521 miljoner kr, motsvarande 1,2 % av alla kostnader för grundskolan det året eller 530 kr per elev (1995 års prisnivå). Källa: Skolverket (1997) *Bilaga 2 till Sveriges Officiella statistik, del 3 1997 Kostnader*

Mot bakgrund av de undersökningar utredningen gjort kan följande huvudsakliga slutsatser dras.

Läroplanen, Lpo 94, och kursplanerna är statens verktyg för att genomföra en mål- och resultatstyrning av skolan. Två helt nya målbegrepp – mål att sträva mot och mål att uppnå – infördes i och med den nya läroplanen. Läroplanens kunskapsmål uttryckt i mål att sträva mot och mål att uppnå å ena sidan och kursplanernas mål att sträva mot och mål att uppnå å andra sidan, medför att det inom samma ämnesområde finns mål i fyra former och med en inbördes ordning. De nya målbegreppen har också inneburit att mängden mål i läroplanen och i kursplanerna som skall styra arbetet i grundskolan blivit stor. Sambanden dem emellan är ofta oklar och de är så utformade att de ”flyter ihop” och därför blir svåra att arbeta med. Medvetenheten hos lärarna om alla mål och hur de skall arbeta med dem bedöms som mycket begränsad.

Läroplanens mål skall enligt förarbetena konkretiseras – men inte upprepas – i kursplanerna. I flera ämnen konstateras att läroplanens mål i stället för att konkretiseras och preciseras i kursplanerna helt eller delvis har upprepats med en oförändrad abstraktionsnivå. Därutöver konstaterar jag att i flera ämnen står sambandet mellan målam ambitionen i en kursplan inte i relation till timplanen utan synes mer vara en ambition hos de ämnesföreläsare som var inblandade i kursplanearbetet.

Kursplanernas mål att uppnå och betygskriterierna har olika utformning och syften. Mål att uppnå anger de kunskaper alla elever skall uppnå och utgör även ”betygskriterier” för betyget Godkänd medan kraven för betygen Väl godkänd och Mycket väl godkänd definieras av betygskriterier. Att både mål och betygskriterier styr betygssättningen bedömer jag kan ha bidragit till svårigheterna att förstå och tillämpa betygssystemet.

I statliga utredningar och i läroplanspropositionen har det utlovats kommentar- och referensmaterial till grundskolans läroplan och kursplaner för att förklara motiven bakom målen och andra skrivningar. Jag kan bara konstatera att sådant stödmaterial i princip inte tagits fram för grundskolans kursplaner. Detta har inneburit att förklaringar och motiv till statens intentioner bakom målen i kursplanerna inte kommit lärarna till del.

Nästan genomgående finner jag att mål att uppnå i kursplanerna och betygskriterierna är mer konkreta än mål att sträva mot. De senare är i de flesta fall mer eller mindre läroplanslika. I Skolverkets arbete med kursplanerna har påbudet varit att inget som rör inne-

håll och metoder i undervisningen skall finnas med i kursplanerna. Däremot skulle läroplanens mål genomsyra kursplanerna. Dessa påbud har dock inte funnits i regeringsuppdraget utan varit något som Skolverket självt bestämt. Jämfört med dagens kursplaner var de som fastställdes år 1994 avsevärt mer konkreta. Orsakerna till att de senaste kursplanerna blivit mer abstrakta har inte kunnat återfinnas i någon beställning från regeringen eller i dokumentation från Skolverket.

Resultatet av det senaste kursplanearbetet har blivit att kursplanerna från år 2000 i många fall brister i konkretion och att de uppfattas som otydliga och rent av "flummiga". Oprecisa och allmänt formulerade uttryck som t.ex. *"utvecklar förmågan att reflektera kring och ta medveten ställning till olika alternativ för resursanvändning utifrån ett ekologiskt tänkande"*, *"utvecklar förmågan att formulera och arbeta med problem som avser lokala och globala miljö- och överlevnadsfrågor"*, *"utvecklar förmågan att dra slutsatser och generalisera samt förklara och argumentera för sitt tänkande och sina slutsatser"* och *"I arbetsprocessen utvecklas såväl etiska, estetiska som skapande värden. Språkliga och matematiska färdigheter används i konkreta och meningsfulla sammanhang där återkopplingen är förankrad i elevens egna handlingar och sinnesupplevelser"* dominerar flera kursplaner.

Frånvaron av tydlighet och enhetlighet i budskapen från staten till skolorna har enligt min bedömning bidragit till behovet hos lärarna att finna egna lösningar i sitt lokala planeringsarbete. Statens uppmaning till lärarna har varit att de skall ta fram lokala kursplaner och lokala betygskriterier. Det finns inget författningskrav eller annat beslut från riksdagen eller regeringen att man skall göra det, men Skolverket har i sin information sagt att kursplanerna behöver preciseras lokalt i form av lokala kursplaner och betygskriterier. De statliga "signalerna" i form av författningar och förarbeten till dessa säger en sak medan utredningar och Skolverket säger en annan. Oklarheterna i budskapen, i mer eller mindre tydliga kursplaner, i Skolverkets information och bristen på kommentar- och referensmaterial bedöms sammantaget ha bidragit till svårigheterna att lokalt arbeta med styrdokumentet.

Bristande tydlighet gäller också betygskriterierna. Eftersom betygskriterierna uppfattas som oklara är det naturligen så att de lokala betygskriterierna tar upp de kunskaper som lärarna tycker är viktiga. Här bedömer jag risken som stor att det finns en spridning

i olika lärares kunskapskrav som kommer till uttryck i de lokala betygskriterierna.

De nationella proven är ytterligare ett verktyg för staten att stödja målsystemet och bidra till en bättre likvärdighet i bedömningen av elevernas kunskaper. Bristen på tydlighet i och kommentarer till kursplanerna bedömer jag också har försvårat arbetet med att effektivt utforma nationella prov.

I huvudsak finns det säkert anledning att tro, men det är svårt att veta om så är fallet och till vilken grad, att de lokala kursplanerna tar upp kunskaper som är viktiga att inhämta för eleverna i grundskolan. Risken att de lokala dokumenten inte bygger på de aktuella kursplanerna är uppenbar. Mycket talar för att lärarna utgått från sina egna erfarenheter – ofta från tiden före Lpo 94. En liknande utveckling har skett i Finland där 1994 års läroplan var förhållandevis kortfattad och där den stora variationen i de lokala läroplanerna hade till följd att Finland införde en ny och mer detaljerad läroplan år 2004.

De nationella kursplanernas otydlighet har även gett utrymme för externa aktörer. Min bedömning är att dessa kan ha fått stort genomslag i vissa regioner. I arbetet med lokala kursplaner finns exempel – som jag har tagit del av – där man anlitat konsulter som marknadsfört planerings- och bedömningsmaterial, t.ex. i svenska och matematik. Att skolorna använder olika förlagsprodukter är i sig inte ett problem, men det är svårt att bedöma vilka effekter dessa produkter har på undervisningen och om de ligger i linje med målen i de nationella kursplanerna. Risken finns att styrningen av skolan förskjuts från de nationella målen i statens styrdokument till olika slag av förlags- och konsultprodukter.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att bristen i tydlighet i statens budskap till skolorna har bidragit till en bristande förståelse av mål- och resultatstyrningens principer. En otillräcklig styrförmåga genom de nationella styrdokumenterna har sannolikt bidragit till en stor mängd olika lokala tolkningar av läroplanen och kursplanerna. Detta kan vara både bra och dåligt. De lokala tolkningarna kan ha bidragit till en positiv utveckling av undervisningen genom att de kan ha utvecklat kreativa och nya lösningar i verksamheten. Det är dock mer sannolikt att alla dessa olika lokala kursplaner och lokala betygskriterier som man tagit fram i landets skolor har bidragit till så stora skillnader i utbildningen att det har lett till en sämre likvärdighet.

Min samlade bedömning kan – drastiskt uttryckt – sammanfattas så här: mål om normer och värden i Lpo 94 har fått genomslag i grundskolans undervisning, men det är kunskapsmålen från tidigare läroplaners kursplaner, som i hög grad påverkat kunskapsinnehållet i utbildningen.

2 Förslag till utformning och utveckling av målsystemet

I detta kapitel redovisas mina förslag till en ny struktur för grundskolans kursplaner och som en konsekvens av förslaget även justeringar i läroplanen. Förslagen tar sin utgångspunkt i den samlade analysen av nuvarande målsystems förtjänster och tillkortakommanden som redovisats i kapitel 1.

2.1 Krav på kursplanernas struktur

Mina förslag:

Kursplanen bör innehålla följande delar: syfte, mål för undervisningen, huvudsakligt innehåll och grund för bedömning. För årskurser och ämnen med nationella avstämningstillfällen bör kursplanerna ange huvudsakligt innehåll och kunskapskrav för godtagbara kunskaper respektive för de olika betygsstegen.

Min bedömning:

Kursplanerna bör dels ge frihet och ansvar för lärare att tillsammans med eleverna planera undervisningen utifrån lokala förutsättningar och intressen, dels fungera som en garanti för att eleverna oavsett skola får likvärdiga kunskaper.

Kursplanernas kunskapskrav bör också vara ett tydligt underlag för dem som tar fram nationella prov. För läromedelsförlag etc. är det också viktigt med tydliga kursplaner.

I detta avsnitt behandlas nödvändiga förutsättningar för att kursplaner skall uppfattas vara funktionella och kunna styra undervisningen. Inledningsvis behandlas kursplanebegreppet och hur det förhåller sig till grundskolans ämnesindelning.

2.1.1 Begreppet kursplan

Läroplaner och kursplaner har funnits länge i svensk skola. 1919 års undervisningsplan blev det första samlade dokumentet för folkskolan och kan ses som landets första läroplan. En ämnesindelning av innehållet i den obligatoriska skolan infördes omkring år 1860 och återkom i de normalplaner för undervisningen i folkskola och småskola som publicerades därefter fram till den första nationella undervisningsplanen år 1919. Dessa planer kan sägas vara de första kursplanerna, dvs. anvisningar till skolor och lärare om studierna i enskilda ämnen. Till dessa planer fanns dock inte knuten någon läroplan av den typ som senare skrevs. Läroplan som begrepp infördes först i 1940-talets skolutredningar. I samband med beslutet om 1962 års läroplan lades det fast att läroplaner måste kunna anpassas till förändringar i samhället¹. Sedan dess har nya läroplaner införts åren 1969, 1980 och senast år 1994.

Kursplanerna har sedan år 1962 haft en i stort sett gemensam grundstruktur med främst mål, innehållsangivelser samt anvisningar och kommentarer. Fördelningen mellan dessa tre huvuddelar har successivt förändrats genom åren – några textdelar har försvunnit och andra har tillkommit. Förändringarna har naturligtvis varit beroende av, och skett parallellt med, att läroplanerna omarbetats – enda undantaget är de reviderade kursplanerna 2000. Förändringarna har varit såväl strukturella som inomtextliga². Även om undervisningen känns igen mellan de olika kursplanerna har det skett stora tyngdpunktsförändringar. Mängden mål har ökat medan texter som beskriver innehåll och arbetsmetoder har minskat.

I en arbetsgrupp³ inom Utbildningsdepartementet diskuterades kursplanestrukturerna i det tidigare linjegymnasiet och i det nuvarande kursutformade programgymnasiet. Arbetsgruppen föreslog bland annat att antalet målnivåer i dagens gymnasieskola skulle behöva minska. En del i detta var att ämnesplaner skulle kunna ersätta dagens kursplaner. Arbetsgruppens förslag remitterades av Gymnasiekommittén 2000 (dir. 2000:35), men kommittén behandlade aldrig begreppet ämnesplan. I kommitténs betänkande (SOU 2002:120) gjordes bland annat en intressant beskrivning av ett ämne: ”I styrdokumentet är ett ämne ’det’ som har en fastställd kursplan.”

¹ Läroplanskommittén *Skola för bildning* (SOU 1992:94)

² Linnell Ulf (2006) *Läroplaner och kursplaner i Sverige under 1900-talet*

³ *Ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola – En översyn av betygssystemet i gymnasieskolan* Utbildningsdepartementets skriftserie rapport 2 – 2001

Utredningens expertgrupp har diskuterat om det inte vore mer logiskt att kalla en kursplan för ämnesplan i stället. Det finns inga kurser i dagens grundskola, vilket begreppet kursplan indirekt indikerar. Tydligheten i målsystemet förs enligt min mening inte framåt genom att byta benämning. Begreppet kursplan är väl inarbetat i svenskt utbildningsväsende och de logiska skäl som förts fram i expertgruppen anser jag inte väger så tungt att det här finns anledning att föreslå en annan benämning.

2.1.2 Tydlighet i strukturen

En åtskillnad mellan de övergripande läroplansmålen och målen i kursplanerna bör, som beskrivits i avsnitt 2.2, innebära en ökad tydlighet i målstrukturen. Kursplanerna bör, som andra föreskrifter, baseras på principen att en föreskrift inte skall återupprepa vad som står i andra föreskrifter. Övergripande mål och perspektiv bör inte som nu återupprepas i kursplanernas mål. De övergripande målen för skolan skall självklart gälla även om de inte återupprepas i varje kursplan.

En annan aspekt är i vilken utsträckning kursplanerna kan utgöra underlag för den årskursvisa planeringen i grundskolan. Dagens kursplaner anger endast slutmål för årskurs 9 och mål att uppnå för årskurs 5. I kursplaner inom tidigare läroplaner fanns studieplaner för låg-, mellan- och högstadiet. Det fanns därtill förslag till hur undervisningen kunde planeras för de olika årskurserna. Mina skolbesök har visat att dessa planeringar fortfarande lever kvar bland lärarna och även i läroböckerna.

Kursplanerna bör utformas så att den blir ett konkret underlag för lärarnas egen planering. De måste ha ett lättläst och begripligt språk. Oavsett om lärarna arbetar på en skola på en ö i Stockholms skärgård, i Pajala eller i Lund är ett nödvändigt krav att alla lärare skall kunna göra sådana tolkningar av kursplanerna att undervisningen leder till en likvärdig utbildning. En tredje aspekt är, bland annat mot denna bakgrund, detaljeringsnivån i kursplanerna, dvs. hur utförliga och konkreta de skall vara. Ju mindre staten styr i kursplanerna desto större ansvar läggs på lärarna att välja innehåll och arbetssätt, ju mindre staten styr desto mer läggs frågan om likvärdighet i knäet på lärarna. Det senare innebär att risken att eleverna inte får en likvärdig utbildning ökar. Likvärdigheten blir

därmed en fråga om lärarnas yrkesutbildning och förmåga att tolka mer öppna kursplaner.

Dagens kursplaner med förhållandevis öppna mål och ofta i avsaknad av ämnesinnehåll lämnar ett stort ansvar till lärarna. Givet dagens situation med bland annat många lärare utan lärarutbildning och brister i lärarutbildningen bedömer jag att dagens kursplaner inte ger tillräcklig styrning för en likvärdig skola. Detta leder till följande principiella frågeställning: Skall nuvarande modell att enbart styra med mål överges? I tabell 6 beskrivs tänkbara konsekvenser av att välja att styra med enbart mål alternativt att styra med betoning på organisation, innehåll och arbetssätt.

Tabell 6 Jämförelse av två modeller för styrning genom kursplaner

Styrning endast med mål	Styrning med betoning på organisation, innehåll och arbetssätt
1. kräver stort ansvar av lärarna,	1. minskar frihetsgraderna för lärarna i planering och val av innehåll och metod,
2. ger stor frihet för lärarna att planera undervisningen,	2. ställer mindre krav på lärarutbildning och didaktisk kompetens, dvs. ger ökade möjligheter för utbildade lärare att nå resultat,
3. kräver lärare med en god lärarutbildning och ämnesutbildning,	3. ställer ökade krav på tillsyn,
4. kräver kontinuerligt samarbete mellan lärare och mellan skolor,	4. styr läromedelsförlagen, och
5. medför stort behov av resultatuppföljning med prov etc.,	5. styr tydligare konstruktionen av nationella prov.
6. medför att det blir svårare att utforma prov, och	
7. ger utrymme för externa aktörer, t.ex. läromedelsförlag, att påverka innehållet i undervisningen.	

De båda styrmodellerna ovan kan ses som extremer. Framtida principer för kursplaneutformning måste, som nu, ge frihet och ansvar för lärare att tillsammans med eleverna planera undervisningen utifrån lokala förutsättningar och intressen. Samtidigt bör kursplanerna ge så mycket styrning att målet med en likvärdig skola behålls. Det gäller att finna en lämplig balanspunkt mellan dessa krav.

Kursplanerna skall också vara ett tydligt underlag för dem som tar fram och utvecklar läromedel. Det finns lärare jag träffat som menar att läroböckerna styr mycket mer än de nationella kursplanerna. Dessa utsagor stöds av Skolverkets utvärdering av läromedlens

roll i undervisningen i några ämnen⁴. Enligt Skolverket "är det långt ifrån självklart att de läromedel som i praktiken används i undervisningen alltid korresponderar med målen", även om producenterna anger att läromedlen utformats med läroplaner och kursplaner som grund⁵. Utvärderingens enkätundersökning till lärare visar att lärarna har en hög tilltro till läroböckerna som tycks ses som en garanti för att målen i måldokumentet uppfylls. Läromedlen har således, med Skolverkets ord, en legitimerande funktion för undervisningen. Skolverket drar slutsatsen att lärarna överlämnar mycket av sitt handlingsutrymme till läroboksproducenter och att läromedlen har en viktig roll för att konkretisera styrdokumentet för grundskollärarna.

Lärare använder även Skolverkets nationella prov och diagnosmaterial som underlag för planeringen av undervisningen då de uppfattas som mer konkreta än kursplanerna. Därför är det nödvändigt att kursplanernas innehåll och kunskapskrav även blir ett tydligt underlag för dem som arbetar med att ta fram nationella prov och andra bedömningsmaterial.

2.1.3 Hur bör kursplanestrukturen se ut?

De nordiska ländernas kursplaner är strukturerade på olika sätt. Det finns gemensamma drag och likheter. Alla länder inleder sina måldokument med en beskrivning av syftet med ämnet på ett liknande sätt och med ett likartat innehåll. Därefter skiljer sig kursplanerna åt.

I den norska kursplanen⁶ som började tillämpas hösten 2006 anges grundläggande färdigheter i ämnet som en särskild rubrik. För matematik är det t.ex. att kunna uttrycka sig muntligt och skriftligt i matematik, att kunna räkna och att kunna använda digitala verktyg. Därefter följer rubriken *kompetensmål* efter årskurserna 2, 4, 7 och 10.

I de danska kursplanerna⁷ anges *årskursmål* för årskurserna 3, 6 och 9. De norska och danska årskursmålen liknar i hög grad varandra, där skillnaden tycks vara hur målen benämns. Till de danska

⁴ Skolverket (2006) *Läromedlens roll i undervisningen, Grundskollärares val, användning och bedömning av läromedel i bild, engelska och samhällskunskap*, Skolverkets rapport nr 284

⁵ Skolverket redovisar utsagor från läromedelsproducenter som tyder på en öppenhet för att frångå nu aktuella måldokument, att "det gäller att finna en balans mellan vad styrdokumentet säger och vad lärarna på skolorna vill ha".

⁶ <http://www.utdanningsdirektoratet.no/>

⁷ <http://www.uvm.dk/>

kursplanerna finns därutöver planerings- och vägledningsmaterial i varje ämne, något som övriga länder inte har tagit fram.

I Finland⁸ anges för årskurserna 1–2, 3–5 respektive 6–9 *Mål* och *Centralt innehåll*. Därutöver anger man bedömningsunderlag i form av *Profil för goda kunskaper* och för årskurs 9 *Kriterier för slutbedömningen för vitsordet 8*⁹. För att exemplifiera dessa tre rubriker visas nedan ett kort urval ur den finska kursplanen i matematik.

Mål

Eleven skall

- få känslan av att lyckas i matematiken
- lära sig att bilda matematiska begrepp och begreppssystem genom att undersöka och göra observationer
- lära sig att använda matematiska begrepp
- ...

Centralt innehåll

- att fördjupa förståelsen för tiosystemet, att bekanta sig med 60-systemet med hjälp av klocktider
- att klassificera och ordna tal
- ...

Profil för goda kunskaper

- visar att han eller hon förstår matematiska begrepp genom att använda dem i problemlösning och mångsidigt presentera dem med hjälpmedel, bilder, symboler, ord, tal eller diagram
- ...

Min bedömning är att de nordiska kursplanerna speglar ett likvärdigt kunskapsinnehåll, men att länderna har formulerat det på olika sätt. Det som förenar dem är att det finns avstämningstillfällen för vissa årskurser. I matematik finns det minst två avstämningstillfällen utöver avslutningsårskursen vilket kan jämföras med Sverige som för närvarande endast har ett avstämningstillfälle i årskurs 5. Mina förslag till hur mål skall formuleras och struktureras i kursplaner grundas till stor del på analysen av dagens kursplaner för

⁸ <http://www.minedu.fi/>

⁹ Det finska betygssystemet har en sjugradig skala, med vitsord 4–10.

grundskolan (se avsnitt 1.2 och 1.3) och jämförelser med de nordiska länderna.

Jämförelsen mellan de nordiska kursplanerna och den svenska kursplanen visar på stora likheter. Det finns uppenbarligen ett behov av att kursplanerna innehåller en beskrivning av varför de olika ämnena finns och hur de bidrar till att eleven utvecklas i enlighet med målen för utbildningen. Det finns dock flera alternativa sätt att beskriva vad som skall utvecklas inom undervisningen i ett ämne. Skall det anges i form av mål eller huvudsakligt innehåll eller kanske som en kombination av dessa? I syfte att göra kursplanerna mer konkreta som styrdokument föreslås att begreppet *huvudsakligt innehåll* förs in i grundskolans kursplaner. Målen kan därmed koncentreras till uttryck som anger de ämnesspecifika kunskaper som eleven skall utveckla i ämnet.

Ett problem som måste lösas är hur kravnivåer för nationella avstämningstillfällen skall utformas i kursplanerna. Det finns två alternativa lösningar att välja mellan. I det ena alternativet anges mål för ämnet avseende hela grundskolan, kompletterat med huvudsakligt innehåll för vissa årskurser. I det andra alternativet anges mål och huvudsakligt innehåll som beskriver vilka kunskaper eleverna förväntas ha vid vissa årskurser och efter genomgången grundskola. Det första alternativet bedöms vara bättre. Skälet är bland annat att kursplanerna skall fungera i ett mål- och resultatstyrt system och att det andra alternativet snarare ger fler än färre mål som lärarna skall förhålla sig till. Under en särskild rubrik – *Grund för bedömning* – anges generella föreskrifter om bedömningen samt kunskapskraven för godtagbara kunskaper respektive för de olika betygsstegen.

Mitt förslag till kursplanestruktur är följande:

- Syfte
- Mål för undervisningen
- Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs x
- Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs y
- Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 9
- Grund för bedömning

Enligt regeringens direktiv skall jag visa hur det förändrade målsystemet kan genomföras i kursplanerna genom att jag skall lämna förslag till hur ett urval av grundskolans kursplaner bör förändras, där urvalet av ämnen bör representera ämnen med olika karaktär.

Nedanstående beskrivning av innehållet under respektive rubrik i den föreslagna kursplanestrukturen konkretiseras i de förslag till kursplaner i bild, historia och matematik som utredningen tagit fram och som redovisas i kapitel 6.

Beskrivning av förslag till kursplanestruktur

Syfte

Under denna rubrik anges motiven till varför ämnet finns i grundskolan, syftet med undervisningen i ämnet och vad kunskaperna skall leda till. I syftet bör även sambandet mellan de övergripande målen i läroplanen och kursplanen anges.

Mål för undervisningen

I kursplanerna anges även de mål som undervisningen i ämnet skall inriktas mot. Kraven på målen är att de skall ha en tydlig ämneskoppling och anger de ämnesspecifika kunskaper som eleven skall utveckla i undervisningen. Likaså bör det i inledningen till målen anges att det är skolan som genom sin undervisning har ansvaret för att elevernas kunskaper utvecklas i målens riktning. En generell föreskrift om detta bör också finnas i läroplanen.

Huvudsakligt innehåll

Ämnets huvudsakliga innehåll avser att belysa de kunskapsområden som är väsentliga att arbeta med i undervisningen för att eleven skall utvecklas mot målen. Innehållet bör på ett övergripande men ändå begripligt sätt beskrivas i relevanta ämnesstermer. Detaljer i innehållet och motiv till innehållet bör anges i förklarande kommentarer till kursplanerna. Det huvudsakliga innehållet bör utvecklas och visa på ett mer sammansatt och komplext ämnesinnehåll ju högre årskurser som avses.

Preciseringen av vad som styr undervisningen sker i gränssnittet mellan mål och innehåll. Man kan säga att vägen mot målen går genom att eleven utvecklar sina kunskaper inom ett antal kunskapsområden som är centrala för ämnet.

I stället för att som i dag ange mål vid bestämda avstämningstillfällen (för närvarande i årskurs 5) beskrivs det huvudsakliga innehåll som skall behandlas till slutet av respektive årskurs som utgör nationellt avstämningstillfälle. Målen för undervisningen i ämnet utformas så att de gäller för samtliga årskurser. Läraren skall med utgångspunkt i målen bedöma om eleverna har kunskaper inom de ämnesområden som framgår av det huvudsakliga innehållet.

Grund för bedömning

Under rubriken *Grund för bedömning* anges föreskrifter om bedömningen av elevernas kunskaper i ämnet. Se vidare avsnitt 2.4 Bedömning och betygssättning.

2.2 Krav på hur målen skall utformas i kursplanerna

Mina förslag:

Endast en typ av mål skall finnas i kursplanerna. Dessa mål skall ange vilka kunskaper i ämnet som undervisningen skall inriktas mot. Ambitionsnivån i målen skall anpassas till vad som är realistiskt att genomföra inom ramen för undervisningstiden.

Kursplanernas mål bör avse kunskaper i ämnet. Dagens upprepningar av övergripande läroplansmål i kursplanerna måste undvikas. Målen bör anges med en begränsad och väldefinierad mängd uttryck som anger vilka kunskaper undervisningen i ämnet skall utveckla. Till kursplanerna skall finnas kommentar- och referensmaterial.

2.2.1 Vad innebär tydliga mål?

I många av mina diskussioner med lärare framkom att det finns en stor efterfrågan på tydliga mål. I rapporten *Skola 2021*¹⁰ framförs, grundat på en webbaserad enkät till olika intressentgrupper, att ”*alltför många och luddiga mål*” är en orsak till skolans problem. Min analys av kursplanemål och betygskriterier (i avsnitt 1.2 och 1.3) stöder den bilden. Vilken innebörd kan man lägga i uttrycket

¹⁰ Kairos Future (2006) *Skola 2021, Framtidens kunskap, skola och lärande*

tydliga mål? En sökning på Internet ger bland annat nedanstående uppslag.

- ”En målstyrd skola förutsätter tydliga mål och uppföljningssystem som kan garantera att alla elever får de kunskaper som krävs för att nå målen.” Det konstaterade skolminister Ibrahim Baylan i ett anförande vid den kommunala skolriksdagen våren 2006.
- ”För att stärka skolans kvalitet och uppnå en verkligt likvärdig skola för alla elever krävs att skolan styrs mot tydliga kunskapsmål. De nationella målen i läro- och kursplanerna ska därför förtydligas och antalet mål ses över.” Mer kunskap – en modern utbildningspolitik – Allians för Sverige
- ”Sätt ett tydligt mål med vad företaget vill uppnå med e-postmarknadsföring. Exempel på mål kan vara: Öka försäljningen. Exponera varumärken. Vårda kundrelationer.”
- ”Tanken är att varje ombud numera ska jobba på kontrakt. I kontraktet, som skrivs i samförstånd med avdelningschefen, står tydligt angivet vilket ansvar ombudet har. Dit hör att hålla sig uppdaterad inom sitt kompetensområde, introducera nya medarbetare i enhetens rutiner och att årligen skriva en enkel verksamhetsplan med tydliga mål och delmål. I en verksamhetsberättelse beskriver de sedan hur resultatet blev. Varje enskilt ombud har rätt att skapa en arbetsgrupp på sin avdelning eller mottagning.”
- ”Jag lovade att företaget skulle gå med vinst inom tre år. För att det skulle vara möjligt var vi tvungna att bryta gamla företagsmönster, bli av med företagets bromsklossar och sätta upp nya, tydliga mål så att alla visste åt vilket håll vi skulle segla skutan. Det tog ungefär tre år att genomföra de här förändringarna och det var tuffa år, berättar Mats Birgersson.”
- ”För att förbättra sjuksköterskornas arbetsmiljö behöver de först och främst tydliga mål för sin verksamhet och få veta vad som förväntas av dem. Gränsen mellan kommun och landsting behöver också tydliggöras.”
- ”Det viktiga är att ha en tydlig målbild med klara systemgränser, säger Birgitta Lindblad, chef för avdelningen för Energi och Miljö vid Jernkontoret.”
- Lexin – på temat tydlig: ”Svenskt uppslagsord tydlig [²t'y:dlig] tydligt tydliga adj. som är lätt att uppfatta, märkbar, klar”
- <http://www.synonymer.se> ”tydliga”: ”lätt att uppfatta, begriplig, klar, distinkt, redig, väl synlig, skarp, bestämd, uttrycklig, explicit,

påtaglig, markerad; uppenbar, märkbar, markant; oförtäckt, oförblommerad, utpräglad, prononcerad”.

Ovanstående citat visar att flera branscher – inte bara utbildningsområdet – vill att verksamheten skall styras av tydliga mål. Men vad är då tydliga mål, och vad krävs för att målen skall uppfattas som tydliga? Att de är konkreta och formulerade på så sätt att lärarna lätt kan tolka dem? Kan det med tydliga mål menas att lärarna får helt klart för sig vad staten avser så att de i sin undervisning kan handla på ett sätt som medför att eleverna ges likvärdiga möjligheter att utvecklas mot målen och att lärarna kan göra en rättvisa individuell bedömning av elevernas kunskaper?

Hur mycket krävs av en lärare för att denne skall förstå innebörden av målen i en kursplan? En femtedel av lärarkåren i grundskolan har enligt Skolverkets statistik inte en relevant utbildning – begriper de målen? Måste man ha en särskild tolkningsnyckel eller manual för att kunna tolka målen eller skall målen vara så allmänt begripliga att det kan anses vara självklart vad som avses i måltexten? Och om det krävs en tolkningsnyckel eller särskild förförståelse för att tolka målen – har den mottagande lärarkåren denna ”nyckel” eller förförståelse? Det kanske inte räcker med att bara målen blir tydligare utan det är statens samlade budskap i läroplanen och i kursplanerna, i betygskriterierna etc. som tillsammans gör målen tydligare. Utifrån dessa frågeställningar diskuteras i detta avsnitt hur måldokumentet bör utformas i framtiden.

2.2.2 Målen bör avse kunskaper i ämnet

En första fråga är vad målen bör innehålla. Skall de ange vilka kunskaper i ämnet som skall utvecklas i undervisningen? Eller skall de spegla egenskaper eller attityder hos eleverna?

Det är rimligt att kursplanernas mål avser de kunskaper i ämnet som eleven skall utveckla och att det är sådana kunskaper som skall betygssättas. Vilka kunskapsformer som betonas i ett ämne kan sedan skilja sig åt. Vissa ämnen bygger mer på att utveckla färdigheter, t.ex. språk och svenska, medan andra ämnen mer bygger på fakta och förståelse, t.ex. historia och biologi. Alla ämnen kan inte ha kunskapsmål som t.ex. att eleven aktivt skall kunna delta i samtal och diskussioner. Det kan vara naturligt att det är ett mål i svenska och språk, medan det i andra ämnen huvudsakligen är ett

medel för att visa kunskaperna i det aktuella ämnet. En elev skall efter att gått igenom grundskolan t.ex. kunna samarbeta med andra oavsett skillnader i fråga om kön och etnicitet, men det bör enligt min mening inte utgöra ett mål i varje enskilt ämne.

En ökad tydlighet i kursplanerna medför att målen i ett ämne bör koncentreras till ämnesspecifika kunskaper. Hårddraget uttryckt handlar det i matematik om att kunna räkna och lösa problem, i historia att kunna de viktiga historiska händelserna och förstå orsakerna till dem, i språk att kunna kommunicera med andra muntligt och skriftligt, osv. Medlet för att utvecklas mot målen för undervisningen i ämnet är arbetsformen som medför att eleverna t.ex. samarbetar, diskuterar, argumenterar och tar hänsyn till argument, dvs. det som anges som övergripande mål i läroplanen. Mål i kursplaner och medlen att utvecklas mot kursplanemålen bör hållas isär. Arbetsätten i undervisningen bör utformas så att de bidrar till att eleven både utvecklas mot såväl målen i läroplanen som målen i kursplanerna.

Skillnaden mellan dagens mål i läroplan och i kursplaner är att läroplanen anger skolans ansvar för att eleverna utvecklas mot målen medan det i kursplanens mål anges vad eleven skall kunna. Om det i en kursplan t.ex. finns mål av typen ”visa respekt för andras ståndpunkter” eller ”samtala om och bearbeta etiska, estetiska och existentiella frågor och förstå hur de kan vara beroende av tid och kultur” riskerar budskapet i kursplanen att bli otydligt. Samtidigt innebär det att betygssättningen inkluderar en bedömning av en elevs personlighet, något som ter sig olämpligt i ett betygssystem där elevers kunskaper i ämnet skall bedömas. När detta är sagt måste betonas att det inte innebär att de övergripande målen för grundskolan så som de uttrycks i läroplanen inte är viktiga, men betygssättningen måste utgå från vad den enskilde eleven visar för kunskaper i ämnet. Det innebär att skolan måste finna andra sätt än att med betygsresultat utvärdera på vilket sätt undervisningen har lett till att eleverna har utvecklats mot läroplanens övergripande mål.

2.2.3 Subjektet för målen

I dagens kursplaner uttrycks mål att sträva mot som i följande exempel: ”Skolan skall i sin undervisning i engelska sträva efter att eleven utvecklar sin förmåga att använda engelska för att kommunicera i tal och skrift.”. Mål som eleverna skall ha uppnått i slutet av det ni-

onde skolåret formuleras dock på ett annat sätt, t.ex. att ”*Eleven skall förstå tydligt, även något regionalt färgat, tal i instruktioner, berättelser och beskrivningar som rör kända förhållanden och egna intresseområden...*”. Den ena måltypen anger således vad undervisningen skall sträva efter, där undervisningen är subjektet och målet anger den process som undervisningen utgör. I den andra måltypen anges vad eleven skall kunna etc. och det är eleven som är subjektet.

Olikheterna mellan måltyperna kan också förklaras av att mål att sträva mot inte anger en övre gräns för kunnandet. Begreppet mål att uppnå är däremot mål som lärarna skall kunna avgöra om eleverna har nått eller ej. Därtill anger mål att uppnå vad som är den minsta acceptabla kunskapsnivån en elev skall ha efter genomgången grundskoleutbildning, dvs. en kravnivå.

Detta leder till två principiella frågeställningar: a) Vem skall vara subjektet för målen? och b) Hur skall målens inledning formuleras? I tabell 7 visas hur skrivsätten för mål i kursplaner ser ut i de nordiska länderna.

Tabell 7 Jämförelse av målformuleringar i de nordiska kursplanerna

Danmark	Finland	Norge	Sverige
<u>Undervisningen skal lede frem mod, at eleverne har tilegnet sig kundskaber og færdigheder, der sætter dem i stand til at forstå talt engelsk om kendte og ukendte emner fra dagligdagen...</u>	<u>Eleven skall lära sig att med stöd av sammanhanget förstå text eller tal som behandlar vardagslivets händelser</u>	<u>Mål for opplæringen er at eleven skal kunne forstå og bruke en del vanlige engelske ord og fraser...</u>	<u>Mål att sträva mot</u> <u>Skolan skall i sin undervisning i engelska sträva efter att eleven utvecklar sin förmåga att använda engelska för att kommunicera i tal och skrift...</u> <u>Mål att uppnå</u> <u>Eleven skall förstå tydligt, även något regionalt färgat, tal i instruktioner...</u>

Som exempel anges som mål att uppnå i den svenska kursplanen i idrott och hälsa att ”*eleven skall behärska olika motoriska grundformer och utföra rörelser med balans och kroppskontroll samt kunna utföra enkla danser och rörelseuppgifter till musik*”. Enligt finsk kursplaneterminologi skulle samma mål kunna se ut så här: ”*Eleven*

skall lära sig behärska olika motoriska grundformer och utföra rörelser med balans och kropps kontroll samt utföra enkla danser och rörelseuppgifter till musik". I motsvarande dansk kursplan skulle formuleringen vara: "Undervisningen skall leda fram mot att eleverna har tillägnat sig kunskaper och färdigheter som sätter eleven i stånd att behärska olika...", medan målet i norsk tappning skulle kunna skrivas så här: "Målet för undervisning är att eleven skall kunna behärska olika..."

De finska, norska och, vad gäller mål att uppnå, svenska kursplanemålen är i princip likalydande; de pekar på vad eleven skall kunna, förstå etc. I de svenska kursplanernas mål att sträva mot liksom i de danska och norska kursplanerna är skolan och dess undervisning subjekt. I den danska kursplanen anges vilka resultat undervisningen förväntas ge, t.ex. att "Undervisningen skal lede frem mod, at eleverne har tilegnet sig kundskaber og færdigheder, der sætter dem i stand til at formulere relevante spørgsmål samt vælge relevante undersøgelsesmetoder og udstyr...". Det svenska målet att sträva mot, att "Skolan skall i sin undervisning i idrott och hälsa sträva efter att eleven utvecklar och fördjupar sin rörelseförmåga och lust att röra sig samt stimuleras att ge uttryck för fantasi, känslor och gemenskap", skulle i dansk tappning kunna se ut som följer: "Skolans undervisning i idrott och hälsa skall leda till att eleven utvecklar och fördjupar sin rörelseförmåga och lust att röra sig samt stimuleras att ge uttryck för fantasi, känslor och gemenskap".

Jämförelsen mellan kursplanerna belyser vikten av att ta ställning till hur målen skall inledas: a) Skall skolan eller eleven vara subjektet? och b) Skall målen ange resultat av undervisningen, dvs. vad eleven visar att hon eller han kan, behärskar etc., eller skall målen ange avsikten med undervisningen, dvs. vad eleven skall kunna? Målen utformning måste också ställas mot hur ett system med betygskriterier eller motsvarande är tänkt att fungera. Dagens betygskriterier är utformade som en beskrivning av vilka kunskaper eleven visar för ett visst betygssteg, t.ex. "Eleven tillgodogör sig, sammanfattar och kommenterar innehållet i tydligt talat språk från olika språkområden". I betygskriterierna är eleven subjektet och det är de kunskaper eleverna visar för ett visst betygssteg som beskrivs.

Sambandet mellan målen i kursplanerna å ena sidan och kraven för betygen å andra sidan måste vara tydligt och begripligt. Att kursplanemålen anger vilka kunskaper undervisningen i ett ämne skall leda till får anses vara självklart. Betygskriteriernas uppgift är att precisera de kunskapskvaliteter som eleven skall visa för de olika

betygsstegen. Målen skall riktas till lärarna och ange vilka kunskaper undervisningen skall leda till, medan betygskriterierna skall ge lärarna ett verktyg för att bedöma de kunskaper eleven visar att han eller hon besitter. Ser man målen och betygskriterierna som delar i ett sekventiellt handlande så utgör målen underlag för planering och genomförande av undervisningen medan kunskapskraven i form av betygskriterier är instrument för att avgöra resultatet av undervisningen, dvs. vilka kunskaper eleverna visar att de har tillägnat sig genom undervisningen.

2.2.4 Skolans ansvar för elevens kunskapsutveckling

I bestämmelserna som rör grundskolan framgår skolhuvudmannens skyldighet att ge eleverna möjlighet att nå målen förhållandevis klart. I skollagen regleras bland annat bestämmelser om skolplanen och det föreskrivs att det av *”skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan”* (2 kap. 8 §). I läroplanens (Lpo 94) andra kapitel definieras mål att uppnå: *”Mål att uppnå uttrycker vad eleverna minst skall ha uppnått när de lämnar skolan. Det är skolans och skolhuvudmannens ansvar att eleverna ges möjlighet att uppnå dessa mål.”* I grundskoleförordningens 5 kap. 4 § anges att en elev skall ges stödundervisning om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de mål som minst skall ha uppnåtts vid slutet av det femte och det nionde skolåret. Vidare anges att elevens individuella utvecklingsplan skall *”tydliggöra vilka insatser som behövs för att eleven skall nå målen”*.

Läroplanskommittén skrev att målen i kursplanerna *”uttrycker vad skolan skall sträva efter och arbeta mot”*¹¹. Inledningen till dagens mål att sträva mot – *”Skolan skall i sin undervisning i matematik sträva efter att eleven...”* – bedöms tydligt klargöra att skolan har ansvaret för denna typ av mål, medan ansvaret för mål att uppnå inte är lika tydligt i kursplanerna. Kursplanerna bör enligt min mening utformas så att ansvaret för att eleverna ges möjligheter att få minst betyget Godkänd när de lämnar grundskolan framgår – se vidare under avsnitt 2.4.1 Grund för bedömning.

Min bedömning är att målen i grundskolans kursplaner bör inledas så att det klargörs vilka mål undervisningen skall inriktas mot. Genom att målen anger vilka kunskaper eleverna skall utveckla blir

¹¹ Läroplanskommittén *Skola för bildning* (SOU 1992:94)

det också logiskt att bedömningen av elevens kunskaper kan göras med utgångspunkt i vilken grad eleverna visar dessa kunskaper.

2.2.5 Förutsättningar för tydligare mål

Med ”tydliga mål” måste i första hand avses att målen är begripliga. Detta bör kunna gälla även om de skrivs på en viss abstraktionsnivå. Det väsentliga är att målen utformas så att de kan tolkas av lärarna och att tolkningen leder till att utbildningen i grundskolan blir likvärdig. Målen måste också utformas så att de inte onödigt begränsar lärarens möjligheter att välja arbetssätt. Samtidigt måste målen vara så tydliga att de ger lärare ett robust stöd för deras planering av undervisningen. Dessa krav kan inte anses uppfyllda i dagens kursplaner.

I en kursplan finns t.ex. följande mål: *”eleven skall kunna förstå grundläggande geometriska begrepp, egenskaper, relationer och satsar”*. Är det självklart hur en lärare tolkar detta mål? Vad menas med *”kunna förstå”*? Innebär det att eleven bara skall förstå i vissa sammanhang? Varför står det inte bara att *”eleven skall förstå”*, *”eleven skall kunna”* eller *”eleven skall förstå och använda”*? Hur tolkar man uttrycket *”grundläggande geometriska begrepp”*? Vilka geometriska begrepp är grundläggande? Ett sätt att göra målen mera begripliga är att likt den finska kursplanen till målen ange ett innehåll (i exemplet för årskurserna 1 och 2 i matematik): *”geometriska grundbegrepp såsom punkt, sträcka, bruten linje, stråle, rät linje och vinkel”*¹². I mina diskussioner med bland annat ämnesexperter och lärare i matematik, bild och historia har behovet av ett förtydligt ämnesinnehåll i kursplanerna påtalats. Kursplanerna måste enligt min mening kompletteras med ett ämnesinnehåll för att deras budskap skall bli tydligare. Det är därför jag i avsnitt 2.1.3 föreslår att begreppet huvudsakligt innehåll förs in i grundskolans kursplaner. Vidare behövs förklaringar till målen och förtydligande exempel på vad målen kan innebära för att statens styrdokument skall bli tydligare.

Sammanfattningsvis bedömer jag att det finns flera faktorer som har betydelse för tydligheten i kursplanerna:

- språket och ordvalet i målen, t.ex. vilka kunskapsuttryck som används och konsekvensen i användningen av dessa,

¹² Finska undervisningsministeriet, <http://www.minedu.fi>

- sambanden mellan kunskapsuttrycken och vad som skall kunna, förstås etc. i kursplanerna,
- förklaringar och motiveringar till målen i särskilda kommentarmaterial, samt
- konkreta exempel på vad ett mål skulle kunna innebära.

Kunskapsuttryck i målen

Det finns enligt utredningens analys mer än 500 olika kunskapsuttryck i grundskolans kursplaner. Många av dem är mer eller mindre synonyma och avser förmodligen likartade kunskaper, jfr avsnitt 1.3, men något underlag som ger närmare förklaringar eller definitioner till formuleringarna har inte kunnat återfinnas hos Skolverket. Det är tveksamt om det behövs flera hundra olika kunskapsuttryck för att nyansera kunskapskvaliteterna i kursplanerna. Det kan snarare vara tvärtom – en begränsning av antalet uttryck bör kunna bidra till att göra målen tydligare.

Utredningens genomgång av kunskapsuttrycken i kursplanerna visar att det finns goda möjligheter att begränsa mängden till ett mindre antal begripliga och entydiga uttryck. Enbart mängden ord som redovisas i tabell 3 i avsnitt 1.3.5 – *känna till, ha inblick i, ha insikt om, veta något om, känna igen, ha kännedom om och ha grundläggande kunskaper om* – visar att det finns skäl att antingen begränsa omfattningen eller att klargöra att vissa uttryck i målen kan bedömas som synonyma. I syfte att begränsa omfånget och att definiera olika slag av kunskapsuttryck behövs någon form av begreppsordlista över kunskapsuttryck som används i kursplanerna.

Vad som anges i målen

I avsnitt 1.3.3 gavs flera exempel på relativt oprecisa beskrivningar av vad eleverna skall kunna, t.ex. *”ha kunskaper om några av de viktigaste naturgivna processerna som formar och förändrar landskapet”* och *”kunna redogöra för viktiga faktorer i den tekniska utvecklingen”*. I framtida kursplaner bör de kunskaper eleven skall utveckla formuleras så att oklarheten om vad det hela handlar om minskar och helst försvinner. Detta kan enligt min bedömning ske genom att målen skrivs på ett mer distinkt sätt, att det i kursplanerna anges

vilka kunskapsområden som är relevanta i ämnet och genom att utforma kommentar- och referensmaterial till kursplanerna.

Enligt Ingrid Carlgren som ingått i utredningens expertgrupp saknas forskning kring vilka kunskapsområden som är relevanta i grundskolans olika ämnen. Det har bl.a. fått till följd att i stället för att beskriva det ämnesspecifika kunskapsinnehållet har beskrivningarna i kursplanerna präglats av att beskriva generella kompetenser, önskvärda processer och attitydförändringar.

Kursplaner i dagens mål- och resultatstyrda system skapar behov av att få bättre kunskap om vilka specifika kompetenser som eleverna kan utveckla inom ramen för olika ämnen och kunskapsområden. Det saknas tillräckliga kunskaper om vilka de ämnesspecifika kompetenserna är och hur de kan bedömas, inklusive kriterier för bedömning av olika kunskapsnivåer. Det behövs enligt min mening tas fram ett forsknings- och utvecklingsprogram med syfte att utveckla beskrivningar av de olika skolämnenas särskilda kvaliteter och de ämnesspecifika kompetenser som eleverna kan utveckla genom studier i ämnena. Vidare behövs studier om hur dessa kompetenser och kvaliteter kan utvecklas inom olika undervisningsmiljöer som grund för lärarnas val av undervisningsmetod. Till detta kan särskilda satsningar för utveckling av bedömningsinstrument behövas.

Kommentarer till målen

I förarbetena till läroplansreformen har det utlovats kommentar- och referensmaterial. Den nästan totala bristen på sådant bakgrundsmaterial bedömer jag har medfört att man på skolnivå har behövt ägna mycket tid åt att tolka, förstå och diskutera kursplanernas mål. I vanligt lagstiftningsarbete förklaras motiven och bevekelsegrunderna för lagförslagen i en proposition. Därutöver finns det oftast betänkanden från utredningar som underlag. Målen och kunskapskraven i kursplanerna bör också kunna förklaras och motiveras, t.ex. i kommentarmaterial. I sammanhanget kan nämnas att det i Danmark och i Norge finns kommentarer och referensmaterial som stöder kursplanerna.

Ett ytterligare steg i syfte att stödja lärarnas tolkning av kursplanerna kan vara att staten ger ut olika exempel på hur undervisningen kan planeras utifrån kursplanerna. Detta skulle kunna ge lärare med mindre erfarenhet ett stöd för planering och genomfö-

rande av undervisningen. Även läromedelsförlagen kan behöva ett tydligt underlag som grund för sin produktion av läromedel. Sådana material skall naturligtvis inte ha karaktären av föreskrifter eller allmänna råd. De skall bara ha en stödjande och exemplifierande roll och kan t.ex. handla om planering av undervisningen för grundskolans olika årskurser. Lärare och lärarlag skall kunna planera undervisningen efter sina egna erfarenheter och förhållanden utan att behöva känna sig styrda av sådana material.

Konkreta exempel till målen

Vid mina besök i ett antal skolor har det framkommit att Skolverkets nationella prov respektive diagnostiska material varit till stor hjälp för att klargöra kursplanernas mål. Det finns lärare som säger att det är först när de har sett exemplen från proven som de har förstått vad som menas med målen i kursplanerna. Skolverket har på sin hemsida¹³ på senare år publicerat bedömningsexempel i olika ämnen. Även dessa bedöms bidra till att exemplifiera kursplanernas mål och betygskriterierna under förutsättning att lärares kännedom om bedömningsexemplen ökar¹⁴. Min slutsats är att hur tydligt man än formulerar mål så behövs det konkreta exempel som preciserar målen. Sådana exempel bör kunna finnas i kommentar- och referensmaterial och vara utlagda på Skolverkets hemsida.

2.2.6 Endast en typ av mål

Konstruktionen med mål att uppnå respektive mål att sträva mot är enligt min bedömning en av de främsta orsakerna till svårigheterna med att införa och genomföra det nya målsystemet. Dessa målbegrepp har bland annat medfört att antalet mål i läroplanen och i kursplanerna blivit många. Sambanden mellan målen i läroplanen och i kursplanerna är oklara och målen i kursplanerna är ofta utformade så att de mer eller mindre sammanfaller med målen i läroplanen och är svåra att arbeta med. Lärarnas kännedom om alla mål

¹³ <http://www.skolverket.se>

¹⁴ Enligt en utvärdering av ESV (2007) *Uppföljning av Skolverkets insatser för en likvärdig betygsättning*, ESV dnr 79-797/2006, gjord på uppdrag av Skolverket är kunskapen om bedömningsexemplen begränsad bland lärarna och används därför inte som stöd i den omfattning det är tänkt.

i läroplanen och i kursplanerna och förståelse för hur de skall arbeta med dem bedöms som mycket begränsad.

Läroplanens mål skall enligt förarbetena konkretiseras – men inte upprepas – i kursplanerna. I flera ämnen har läroplanens mål, i stället för att preciseras i kursplanerna, helt eller delvis upprepats med en oförändrad abstraktionsnivå. Hur mål och betygssystem hänger ihop har också logiska brister, då kursplanernas mål att uppnå och betygskriterierna har olika utformning och syften. Mål att uppnå anger de kunskaper alla elever skall uppnå och utgör även kunskapskraven för betyget Godkänd, medan kraven för betygen Väl godkänd och Mycket väl godkänd definieras av betygskriterier. Att både mål och betygskriterier styr betygssättningen har enligt min bedömning bidragit till svårigheterna att förstå och tillämpa betygssystemet, men även principen om mål- och resultatstyrning som sådan.

Ambitionsnivån för undervisningen har på många skolor stannat vid godkändnivån. Mot bakgrund av att kraven för behörighet till gymnasieskolan har satts till godkända betyg i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik, tillsammans med kommunernas dåliga ekonomi under 1990-talet, är det inte är förvånande att mål att uppnå i främst dessa ämnen också har blivit den ambitionsnivå undervisningen planeras utifrån. Detta betyder inte att eleverna inte kan ha högre ambitioner och tillägna sig kunskaper för de högre betygsstegen. Betygsresultaten över tid har också visat att det blivit en större andel elever med högre betyg. Om det har samband med ambitionsnivån för undervisningen finns inget underlag som stödjer. Problemet är att andelen elever som inte får betyg inte blir mindre.

Det som främst motiverar en förändring av målsystemet är hur lärarna de facto har förstått och tillämpat mål att sträva mot respektive mål att uppnå samt målsystemets oklara samband med betygssystemet. Min bedömning är att dagens två måltypen bör tas bort och ersättas med en typ av mål. Denna måltyp har likheter med mål att sträva mot, dvs. målen skall vara inriktningsmål. Målen skall således ange de kunskaper som undervisningen skall inriktas mot (engelskans "aims"). De bör därför inte begränsa elevernas kunskapsutveckling i ämnet. Målen i kursplanerna bör vara realistiska och anpassade till grundskolans undervisning. Målen i grundskolan respektive i gymnasieskolan bör också utformas så att de tillsammans visar på en kunskapsprogression. Gymnasieskolans undervisning skall naturligt kunna bygga vidare på de kunskaper

eleverna har utvecklat i grundskolan. Gymnasieskolan får inte bli en repetitionskurs av grundskolans ämnen.

Den måltyp som här föreslås innebär också att uttrycket ”att eleven har nått målen” inte längre är relevant. Målen skall uttrycka de kunskaper som undervisningen i ett ämne är inriktat mot. Det medför att kunskapskraven som beskriver de kunskaper eleverna skall kunna visa efter fullföljd undervisning måste preciseras på ett annat sätt än vad som i dag görs med mål att uppnå. För årskurs 9 blir det naturligt att det finns betygskriterier eller motsvarande som anger kunskapskraven för betygssättningen. I och med att mål att uppnå tas bort från målsystemet fordras också föreskrifter för betyget Godkänd. För årskurser där betyg inte sätts måste det finnas en annan grund för bedömning av elevens kunskaper så att läraren kan avgöra om eleven visar på godtagbara kunskaper. I avsnitt 2.4 redovisas mer i detalj hur ett system för bedömning av elevers kunskaper bör utformas.

Skolhuvudmännen har ansvaret för att skolorna ges förutsättningar att se till att alla elever når så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling och att alla elever minst når betyget Godkänd i grundskolans ämnen¹⁵. Mitt förslag till förändringar i målsystemet ändrar inte detta uppdrag till skolhuvudmännen. I kapitel 2 i Lpo 94 definieras mål att uppnå som den kunskapsnivå eleverna minst skall ha uppnått när de lämnar skolan. En konsekvens av förslaget att endast ha en typ av mål är att skolans och skolhuvudmannens ansvar måste uttryckas i nationellt fastställda kravnivåer för de årskurser som bör vara nationella avstämningstillfällen.

Kunskapsmål å ena sidan och tydliga kunskapskrav för godtagbara kunskaper å andra sidan i kursplanerna bör ses som ett nödvändigt verktyg för en mål- och resultatstyrd skola. Skolans och skolhuvudmannens uppdrag och ansvar blir därmed tydligare. Lärarnas planering och genomförande av undervisningen kräver förutsättningar som skolhuvudmannen ansvarar för att de har. Det gäller t.ex. att det finns kompetensutveckling, ändamålsenliga lokaler, modern utrustning och stödresurser. Inte minst genom att följa upp elevernas kunskapsresultat på ett systematiskt sätt kan skolan och skolhuvudmannen få underlag för att bedöma behovet av och att fördela resurser till undervisningen på ett medvetet sätt.

¹⁵ Från och med den 1 juli 2007 ändras betygsbeteckningen till Godkänt, i enlighet med prop. 2005/06:148 *Vissa frågor om vuxnas lärande m.m.*

2.3 Läroplanen – ett enda måldokument

Mina förslag:

En samlad läroplan för grundskolan föreslås. Läroplanen skall innehålla både övergripande mål och riktlinjer för utbildningen och kursplaner. I de övergripande målen anges de normer och värden och de generella kompetenser som alla elever bör ha utvecklat efter en fullföljd grundskoleutbildning. De övergripande målen skall gälla i all undervisning i grundskolan.

Min bedömning:

Kraven på en lokal planering av undervisningen och att resultaten följs upp och utvärderas bör förtydligas i läroplanen. Det finns ett behov av en revidering av läroplanen.

Måldokumentet för undervisningen bör vara ordnade i en tydlig och logisk struktur. Lärarna måste kunna förstå vad som är bindande föreskrifter och vad som är kommentarer och information. Att dagens läroplan och kursplaner är skilda dokument verkar inte vara bekant för många lärare. Ofta pratar man om "läroplanen" i ett ämne när man egentligen avser kursplanen.

Min analys av nuvarande kursplaner visar att Skolverket haft som uttalad ambition att läroplanens mål skall "genomsyra" varje kursplan. Det har medfört att framför allt mål att sträva mot i kursplanerna har blivit diffusa och mycket lika målen i läroplanen. Som jag tidigare redovisat bör målen i läroplanen inte återupprepas i kursplanerna. Detta betyder inte att de övergripande målen för grundskolan som i dag finns i läroplanen är mindre viktiga. Tvärtom måste målen i läroplanen kunna stå för sig själva och utgöra grund för all undervisning i skolan. Målen i läroplanen behöver därför, som en första åtgärd, struktureras på ett mer logiskt sätt. I flera fall finns även, jfr avsnitt 1.1, behov av att se över hur bestämmelser i Lpo 94 som riktar sig till rektorn, lärare etc. skall se ut och om de skall finnas i läroplanen, i skollagen eller i andra författningar. En andra åtgärd är att analysera och se över innehållet i Lpo 94. Det gäller t.ex. alla de mål som finns i andra avsnitt än 2.1 *Normer och värden* och 2.2 *Kunskaper*.

Enligt min bedömning krävs det stora innehållsliga förändringar i de texter som finns i läroplanen. Dessa är så omfattande att de inte kan hanteras inom denna utredning. Enligt direktiven skall jag föreslå justeringar i läroplanen till följd av föreslagna förändringar i

målsystemet. Det kan ifrågasättas om sådana justeringar är meningsfulla när behovet av en revidering av läroplanen bedöms som stort. I detta avsnitt presenteras ett principiellt viktigt förslag, men i övrigt skissas i stället de förändringar som bör utredas vidare.

2.3.1 Förslag till ett samlat läroplansbegrepp

För att få en mer begriplig struktur i dagens måldokument bör begreppet läroplan i fortsättningen vara samlingsnamnet på de styrdokument som rör grundskolan. Läroplanen bör innehålla dels de övergripande mål och riktlinjer som skall gälla för alla som arbetar i skolan, dels kursplaner för ämnena samt föreskrifter för bedömning av elevernas kunskaper (se författningsförslag). De övergripande målen och riktlinjerna bör som nu beslutas av regeringen och kursplanerna, enligt mitt förslag i avsnitt 2.4.4, beslutas av Skolverket.

Mitt förslag innebär att läroplanen för grundskolan får samma innebörd som tidigare läroplaner i Sverige, men motsvarar också läroplansbegreppen i de nordiska länderna och i många andra länder inom EU. Att det med läroplan menas ett måldokument liknande andra länders bör också kunna underlätta internationellt samarbete inom utbildningsområdet.

Ett annat och viktigare skäl för att samla alla mål inom en enda ”kappa” är att de övergripande målen bedöms få en ökad uppmärksamhet hos lärarna. Redan i Läroplanskommitténs betänkande (SOU 1992:94) framhölls att målen i läroplanen *inte* skulle upprepas i kursplanerna, vilket är något som utredningen visat inte är fallet i dagens kursplaner. I en samlad läroplan finns inte heller behovet av upprepningar av övergripande mål i kursplanemålen.

Ett nytt läroplansbegrepp bör innehålla följande delar:

- **Övergripande mål och riktlinjer.** Under denna rubrik finns i allt väsentligt de mål som rymmer grundskolans utbildningsuppdrag och som finns i dagens Lpo 94.
- **Kursplaner.** I läroplanen ingår alla kursplaner för grundskolans ämnen. Kursplanernas inre struktur framgår av förslag i avsnitt 2.1.3.

Medan kursplanerna huvudsakligen riktar sig till lärarna riktas de övergripande målen till både skolledare och lärare. Rektorn har på samma sätt som nu det samlade ansvaret på skolan för att eleverna

utvecklas mot dessa mål. I ansvaret ligger också att följa upp och värdera i vilken utsträckning eleverna utvecklas mot de övergripande målen.

Från mina skolbesök kan konstateras att många lärare inte har en aktuell läroplan eller aktuella kursplaner till hands. Detta kan inte anses vara tillfredsställande. Läroplanen för grundskolan bör i enlighet med ovanstående förslag till ny struktur kunna tryckas i en samlad skrift. Detta innebär att allt underlag utöver skollagen och grundskoleförordningen kan samlas och tillgängliggöras i en enda "läroplansbok", på samma sätt som t.ex. i Finland. En sådan "läroplansbok" bör varje lärare ha tillgång till. Därmed bedöms möjligheten för att de nationella målen blir kända hos varje lärare och att de tillämpas i undervisningen öka väsentligt.

2.3.2 Skiss till struktur för målen i avsnitt 2.1 och 2.2

I läroplanens första kapitel anges skolans värdegrund och uppdrag. Det kan inte anses ligga i mina direktiv att ha synpunkter på innehållet i det kapitlet. Min bedömning koncentreras därför till kapitel 2 i Lpo 94 och främst avsnitten 2.1 *Normer och värden* respektive 2.2 *Kunskaper*.

Normer och värden

I avsnitt 2.1 *Normer och värden* i Lpo 94 anges skolans ansvar för att varje elev stimuleras och påverkas så att denne omfattar vårt samhälles gemensamma värderingar och låter dem komma till uttryck i praktisk vardaglig handling. Genomgången (i avsnitt 1.4) av målen i läroplanens avsnitt 2.1 visar att texten under denna rubrik skulle kunna ändras och få följande innehåll¹⁶ givet mina direktiv. Eftersom behovet av en revidering av Lpo 94 bedöms som stort skulle sannolikt innehållet behöva ses över mer genomgripande än vad som skissas nedan.

¹⁶ Anm: för de mål som enligt skissen läggs till eller tas bort anges i *kursiv text* motiv till förändringen.

<u>Nuvarande text</u>	<u>Skiss till justering</u>
<p>Mål att sträva mot <i>Skolan skall sträva efter att varje elev</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • utvecklar sin förmåga att göra och uttrycka medvetna etiska ställningstaganden grundade på kunskaper och personliga erfarenheter (<i>innebörden av detta mål bedöms vara ett kompetensmål och liknar nuvarande mål att sträva mot under Kunskaper; ”befäster en vana att självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper som förnuftsmässiga och etiska överväganden”</i>), • respekterar andra människors egenvärde, • tar avstånd från att människor utsätts för förtryck och kränkande behandling, samt medverkar till att bistå andra människor, • kan leva sig in i och förstå andra människors situation och utvecklar en vilja att handla också med deras bästa för ögonen, • visar respekt för och omsorg om såväl närmiljön som miljön i ett vidare perspektiv. 	<p>Mål <i>Skolan verkar för att varje elev</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • respekterar andra människors egenvärde, • känner trygghet och lär sig att ta hänsyn och visa respekt i samspel med andra (<i>flyttat från mål att sträva mot under Kunskaper</i>), • tar avstånd från att människor utsätts för förtryck och kränkande behandling, samt medverkar till att bistå andra människor, • kan leva sig in i och förstå andra människors situation och utvecklar en vilja att handla också med deras bästa för ögonen, • visar respekt för och omsorg om såväl närmiljön som miljön i ett vidare perspektiv, och • utvecklar [har utvecklat] förståelse för andra kulturer (<i>flyttat från mål att uppnå under Kunskaper</i>).

Kunskaper

Även avsnittet 2.2 *Kunskaper* behöver en översyn. De övergripande målen i läroplanen bör ange de generella kompetenser eleverna skall ha utvecklat när de lämnar grundskolan. Staten har i det europeiska samarbetet förbundit sig att stödja de mål som bestämdes inom Lissabonöverenskommelsen. Denna överenskommelse bör återspeglas i den svenska läroplanen. Det är därför viktigt att de övergripande målen utformas så att det finns en täckning för sådana kompetenser som all undervisning i grundskolans ämnen skall bi-

dra till. Ett sätt att göra dessa kompetenser tydliga är att det anges kompetensmål i läroplanen. Dessa skulle med dagens innehåll i Lpo 94 kunna utformas i linje med nedanstående skissade justeringar av texten.

Nuvarande text	Skiss till justering
<p>Mål att sträva mot <i>Skolan skall sträva efter att varje elev</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • utvecklar nyfikenhet och lust att lära (<i>tveksamt om detta kan sägas vara ett kompetensmål</i>), • utvecklar sitt eget sätt att lära, • utvecklar tillit till sin egen förmåga, • känner trygghet och lär sig att ta hänsyn och visa respekt i samspel med andra (<i>detta är möjligen ett mål som bättre hör hemma under Normer och värden</i>), • lär sig att utforska, lära och arbeta både självständigt och tillsammans med andra, • befäster en vana att självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper som förnufts-mässiga och etiska överväganden, • tillägnar sig goda kunskaper inom skolans ämnen och ämnesområden, för att bilda sig och få beredskap för livet, • utvecklar ett rikt och nyanserat språk samt förstår betydelsen av att vårda sitt språk, • lär sig att kommunicera på främmande språk, • lär sig att lyssna, diskutera, argumentera och använda sina kunskaper som redskap för att • formulera och pröva antaganden och lösa problem, 	<p>Kompetensmål <i>Skolan ansvarar för att varje elev</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • utvecklar sitt eget sätt att lära, • utvecklar tillit till sin egen förmåga, • lär sig att utforska, lära och arbeta både självständigt och tillsammans med andra, • befäster en vana att självständigt formulera ståndpunkter grundade på såväl kunskaper som förnufts-mässiga och etiska överväganden, • tillägnar sig goda kunskaper inom skolans ämnen och ämnesområden, för att bilda sig och få beredskap för livet, • utvecklar ett rikt och nyanserat språk samt förstår betydelsen av att vårda sitt språk, • lär sig att kommunicera på främmande språk, • lär sig att lyssna, diskutera, argumentera och använda sina kunskaper som redskap för att • formulera och pröva antaganden och lösa problem, • reflektera över erfarenheter och kritiskt granska och värdera påståenden och förhållanden, • inhämtar tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att kunna träffa väl underbyggda val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning,

<ul style="list-style-type: none"> • reflektera över erfarenheter och kritiskt granska och värdera påståenden och förhållanden, • inhämtar tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att kunna träffa väl underbyggda val av fortsatt utbildning och yrkesinriktning. 	<ul style="list-style-type: none"> • använder informationsteknik som ett verktyg för kunskapssökande och lärande (<i>i dag är detta ett mål att uppnå men bör ligga under rubriken kompetensmål</i>).
---	--

De mål som finns under rubriken mål att uppnå i avsnittet 2.2 *Kunskaper* i Lpo 94 har oftast en tydlig ämneskoppling. I nedanstående sammanställning av dessa mål visas dels kopplingen till ett ämne, dels mål som enligt min bedömning bättre hör hemma under 2.1 *Normer och värden*.

Nuvarande text

Mål att uppnå

Skolan ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola

- behärskar det svenska språket och kan lyssna och läsa aktivt och uttrycka idéer och tankar i tal och skrift (*koppling till svenska*),
- behärskar grundläggande matematiskt tänkande och kan tillämpa det i vardagslivet (*koppling till matematik*),
- känner till och förstår grundläggande begrepp och sammanhang inom de naturvetenskapliga, tekniska, samhällsvetenskapliga och humanistiska kunskapsområdena (*koppling till NO/SO*),
- har utvecklat sin förmåga till kreativt skapande och fått ett ökat intresse för att ta del av samhällets kulturutbud (*koppling till bland annat musik/bild*),
- har en förtrogenhet med centrala delar av vårt svenska och nordiska och västerländska kulturarv (*koppling till bland annat SO, hem- och konsumentkunskap*),
- har kunskaper om de nationella minoriteternas kultur, språk, religion och historia (*koppling till SO, svenska*),
- kan utveckla och använda kunskaper och erfarenheter i så många olika uttrycksformer som möjligt som språk, bild, musik, drama och dans (*koppling till musik, slöjd, bild*),
- har utvecklat förståelse för andra kulturer (*detta mål hör mer hemma under Normer och värden*),
- kan kommunicera i tal och skrift på engelska (*koppling till engelska*),
- känner till grunderna för samhällets lagar och normer och vet om sina rättig-

- heter och skyldigheter i skolan och i samhället (*koppling till SO*),
- har kunskaper om länders och världsdelars ömsesidiga beroende av varandra (*koppling till SO*),
- känner till förutsättningarna för en god miljö och förstår grundläggande ekologiska sammanhang (*koppling till NO/SO*),
- har grundläggande kunskaper om förutsättningarna för en god hälsa samt har förståelse för den egna livsstilens betydelse för hälsan och miljön (*koppling till bland annat idrott och hälsa*),
- har kunskaper om medier och deras roll (*koppling till bild, svenska*),
- kan använda informationsteknik som ett verktyg för kunskapssökande och lärande (*detta mål bedöms mer höra hemma under Kompetensmål*), och
- har fördjupade kunskaper inom några ämnesområden efter eget val (*koppling till eget valt ämne*).

I tidigare avsnitt har frågan om det behövs kunskapsmål i läroplanen tagits upp. Enligt min bedömning är det mer logiskt och effektivt att i läroplanens övergripande mål hänvisa till målen och kunskapskraven i kursplanerna. Detta kan göras med formuleringar som gör sambanden tydliga mellan de övergripande målen och målen i kursplanerna. Mål som att eleverna efter fullföljd grundskoleutbildning t.ex. skall behärska grundläggande matematiskt tänkande och dess tillämpning i vardagslivet måste självklart framgå i kursplanen för matematik. Att inte upprepa kunskapsmålen, som finns uttryckta i kursplanerna, i de övergripande målen i läroplanen gör målsystemet tydligare och mer stringent.

2.3.3 Krav på planering

Med grundskolans *utbildningsmål* avses de nationella mål för undervisningen som anges i läroplanen och kursplanerna. Om det på skolorna finns behov av lokala mål för att utvärdera den egna verksamheten bör detta inte vara ett statligt krav utan något man lokalt kan välja. Sådana mål är en form av verksamhetsmål eller processmål som mer handlar om lokala ambitioner för skolutveckling i allmänhet eller för en eventuell profilering av skolans verksamhet. Lokala mål får dock inte komma i konflikt med de nationella målen för skolan.

Under rubriken *Den enskilda skolans utveckling* i Lpo 94 finns följande text.

Skolans verksamhet måste utvecklas så att den svarar mot uppställda mål. Huvudmannen har ett givet ansvar för att så sker. Den dagliga pedagogiska ledningen av skolan och lärarnas professionella ansvar är förutsättningar för att skolan utvecklas kvalitativt. Detta kräver att undervisningsmålen ständigt prövas, resultaten följs upp och utvärderas och att nya metoder prövas och utvecklas. Ett sådant arbete måste ske i ett aktivt samspel mellan skolans personal och elever och i nära kontakt med såväl hemmen som med det omgivande samhället.

Begreppet *undervisningsmål* i läroplanen är som texten ovan beskriver inte liktydigt med de nationella mål för undervisningen som föreslås inom ramen för en samlad läroplan för grundskolan. Därför bör begreppet ”undervisningsmål” ersättas med ”undervisningen” i stycket ovan. Det är alltså inte frågan om att lokalt pröva de nationella målen för undervisningen utan den egna planeringen och utformningen av undervisningen. Det innebär inte att man på skolan inte längre måste planera sin verksamhet och undervisning så att de nationella målen nås.

Planeringen skall enligt dagens bestämmelser dokumenteras i arbetsplanen. Enligt grundskoleförordningen är arbetsplanen till för genomförandet av de fastställda målen för utbildningen och den skall kontinuerligt följas upp och utvärderas. Det är alltså i arbetsplanen som den lokala planeringen av hur undervisningen skall genomföras för att nå de nationella målen skall finnas. I kvalitetsredovisningen skall det bland annat klargöras på vilket sätt planeringen och genomförandet av undervisning leder mot de nationella målen. Kvalitetsredovisningen blir därmed ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av undervisningen.

Skollagskommittén har föreslagit att arbetsplanen skall utgå ur författningen. Om arbetsplanen får en tydligare funktion som ett lokalt pedagogiskt planeringsinstrument kan frågan behöva ses över på nytt. Det finns enligt min bedömning skäl att förtydliga kraven på planering och uppföljning. Detta bör kunna ske i samband med en eventuell revidering av Lpo 94 eller inom ramen för den skollagsberedning som pågår inom Utbildningsdepartementet.

2.4 Bedömning och betygssättning

Mitt förslag:

Föreskrifter om bedömning av elevens kunskaper bör ingå som en del i kursplanen. Dessa föreskrifter föreslås få rubriken *Grund för bedömning*. Under denna rubrik anges kunskapskraven i ämnet. För de årskurser där betyg inte sätts bör det finnas kunskapskrav som anger vad som krävs för godtagbara kunskaper. För årskurs 9 anges kunskapskraven för betygsstegen Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt.

Skolans och huvudmannens ansvar för att eleverna ges möjlighet att nå kunskapskraven för godtagbara kunskaper respektive betyget Godkänt skall anges i läroplanen.

I ett förändrat målsystem krävs att sättet att ange kunskapskraven anpassas till att läroplanen och kursplanerna har en ny struktur. I dag utgör mål att uppnå betygsriterier för betyget Godkänd.¹⁷ I och med att begreppet mål att uppnå föreslås tas bort i kursplanerna ligger det nära till hands att, givet dagens betygssystem, på samma sätt som för gymnasieskolan ange betygsriterier för betyget Godkänd.

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 16) uttrycker regeringen att betyg bör bli obligatoriska från och med årskurs 6 samt att antalet betygssteg skall vara fler än i dag. En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet fick den 12 mars 2007 i uppdrag att utreda och föreslå en betygsskala med flera steg än i dag för alla skolformer där betyg skall sättas¹⁸. En utgångspunkt för arbetsgruppens arbete är att betyg skall sättas från årskurs 6 i grundskolan. I mina direktiv ingår att pröva hur betygsriterierna kan samverka med ett reformerat målsystem samt om och i så fall hur betygsriterierna behöver anpassas. Mina överväganden om bedömning och betygssättning utgår från dagens betygssystem. Jag bedömer att mina förslag inte kommer i konflikt med arbetsgruppens fortsatta arbete utan kan tillämpas oberoende av antal betygssteg och vid vilken årskurs betyg introduceras i grundskolan.

¹⁷ Från och med den 1 juli 2007 ersätts betygsbeteckningarna Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd med Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt.

¹⁸ *En ny betygsskala*, regeringsbeslut 2007-03-12, bilaga till protokoll § 41

2.4.1 Grund för bedömning

Skolverket har utöver betygskriterier för betygen Väl godkänd och Mycket väl godkänd fastställt vad som benämns *Bedömningens inriktning*. I Skolverkets författningssamling¹⁹ föreskrivs med stöd av grundskoleförordningen (1994:1194) 7 kap. 8 § andra stycket de betygskriterier som skall gälla för ämnen i grundskolan. Föreskrifterna anger bedömningens inriktning samt betygskriterier för Väl godkänd respektive Mycket väl godkänd för varje ämne.

I inledningen till skriften *Kursplaner och betygskriterier*²⁰ skriver Skolverket:

I avsnittet bedömningens inriktning beskrivs de kunskaper och kunskapskvaliteter som skall bedömas oavsett betygssteg. Avsnittet utgör en brygga mellan kursplaner och betygskriterier och ett stöd i det lokala arbetet med att konkretisera och fastställa de kunskapskvaliteter som skall ligga till grund för bedömningen av eleven.

Skolverkets förklaring till avsnittet *Bedömningens inriktning* måste ses som något verket bedömer behövs för att betygskriterierna skall kunna tolkas och tillämpas. I grundskoleförordningen finns dock inget uttalat bemyndigande att utfärda föreskrifter om bedömningens inriktning, varför det är osäkert om Skolverket i föreskrifter kan fastställa annat än betygskriterier. Även i de kursplaner som gällde före år 2000 fanns bedömningens inriktning angiven. I Skolverkets kommentarer till kursplanerna var ”bedömningens inriktning” fogad till betygskriterierna för varje ämne²¹. Bedömningens inriktning hade då karaktären av allmänna råd. Rådet syftade till att uttrycka de kvaliteter som undervisningen skulle inriktas mot och utgjorde på så sätt en brygga mellan kursplan och betygskriterier. Att bedömningens inriktning har gjorts om från att vara allmänna råd till bindande föreskrifter utan ett tydligt bemyndigande i grundskoleförordningen förstärker oklarheten i anvisningarnas rättsliga ställning. Bedömningens inriktning utgör en del av målsystemet som lärarna skall följa, även om det inte finns klart framskrivet i grundskoleförordningen som ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter.

Det finns skäl att ta ställning till om det i föreskriftens form behövs texter av den typ som i dag finns under rubriken *Bedömningens inriktning*. Innehållet liknar målen att sträva mot. I en artikel i

¹⁹ Skolverkets föreskrifter om betygskriterier för grundskolans ämnen (SKOLFS 2000:141)

²⁰ Skolverket (1991) *Kursplaner och betygskriterier*, ISBN 91-38-31729-X

²¹ Skolverkets databas Kursinfo (1999/00), tillgänglig via www.skolverket.se

Grundskoletidningen²² skriver Steve Wretman: ”Gör man en analys av avsnittet *Bedömningens inriktning i alla ämnen kommer man att finna att de förmågor som eleverna ska utveckla är de samma i ämne efter ämne.*”

Erfarenheterna av betygssystemet visar att lärarna behöver handledning i sitt bedömningsarbete och det är logiskt att ge lärarna sådant stöd i någon form, t.ex. i föreskrifter eller i allmänna råd. Innehållet i sådana föreskrifter bör vara av ett annat slag än i dag. Det är viktigt att föreskrifterna betonar vad läraren skall ha med i sitt underlag för bedömningen. För de lägre åldrarna handlar det om att bedöma elevernas kunskaper i relation till kursplanens mål och huvudsakliga innehåll. I de årskurser där betyg skall sättas finns föreskrifter som anger kunskapskraven för de olika betygsstegen. Därför föreslår jag att föreskrifter om bedömning skall finnas samlade under en rubrik som heter *Grund för bedömning*.

Att bedöma elevernas kunskaper är inte bara en fråga om betygsättning. Under hela grundskoletiden skall läraren följa elevernas kunskapsutveckling och bedöma i vad mån eleverna är på väg mot målen. Läraren skall t.ex. vid utvecklingssamtalet grunda sin information på en utvärdering av elevens kunskapsutveckling i relation till målen i läroplanen och kursplanerna.

2.4.2 Kunskapskrav

Dagens system med mål att uppnå som anger nivån för betyget Godkänd och betygsriterier för nivåerna Väl godkänd och Mycket väl godkänd behöver revideras. Som en konsekvens av mitt förslag att benämningen mål att uppnå tas bort är det nödvändigt att formulera kraven för godtagbara kunskaper på ett annat sätt. I de årskurser som är nationellt fastställda som avstämningstillfällen, se avsnitt 2.5, är det särskilt angeläget att kunna avgöra om eleverna har uppfyllt kunskapskraven. För de årskurser där eleverna inte får betyg måste kunskapskraven anges i tydliga föreskrifter. Frågan är vad dessa föreskrifter bör kallas när benämningen mål att uppnå utgår. Eftersom det handlar om krav på kunskaper i ett ämne faller det sig naturligt att kalla det för *kunskapskrav för godtagbara kunskaper*.

I årskurs 9 finns det mål att uppnå som avser kraven för betyget Godkänd och betygsriterier för Väl godkänd och Mycket väl god-

²² Grundskoletidningen, *Vägen till IUP*, Nr 6/2006

känd. Den enkla lösningen vore att behålla begreppet betygskriterier och införa betygskriterier även för betyget Godkänd. Det skulle ge ett enhetligt system med betygskriterier för alla betygssteg i såväl grundskolan som gymnasieskolan. Min bedömning är dock att det är bättre att använda begreppet kunskapskrav även för årskurs 9 och ange kunskapskraven för betygsstegen Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd. Bedömningen bygger förvisso på att dagens betygssystem är givet, men även med fler betygssteg i grundskolan bör kunskapskrav kunna formuleras. Om det sker för varje eller endast för vissa betygssteg är något för den arbetsgrupp som arbetar med frågan att fundera över.

I dag har skolhuvudmannen och skolan enligt läroplanen²³ ansvar för att eleverna ges möjlighet att nå mål att uppnå. Eftersom mål att uppnå föreslås utgå som benämning måste detta ansvar formuleras på ett annat sätt. Mitt förslag är att kunskapskraven för godtagbara kunskaper respektive för betyget Godkänd anger skolans och skolhuvudmannens ansvar på samma sätt som mål att uppnå anger ansvaret i dag. Detta ansvar bör göras tydligt i läroplanen. Frågan har även betydelse för det pågående arbetet med en ny skollag. I Skollagskommitténs förslag (SOU 2002:121) knyts elevens rätt att få särskilt stöd tydligt till rätten att få möjlighet att uppnå skolans mål.

Kunskapskraven i kursplanerna anger således vilka krav som ställs på eleverna. Det faktum att skolorna och skolhuvudmännen ansvarar för att eleverna ges möjlighet att nå kunskapskraven innebär också ett resultatkrav på skolorna. Statens krav på skolorna och skolhuvudmännen är att de skall visa att eleverna når kunskapskraven. Gör de inte det måste skolhuvudmannen t.ex. överväga hur resurserna till skolorna bättre kan fördelas. Rektorn på respektive skola måste i sin tur bland annat bedöma hur lärare och stödresurser bäst kan utnyttjas. Den statliga skolinspektionen har en viktig uppgift att bedöma hur väl skolhuvudmannen och skolorna följer upp och analyserar resultaten och vidtar lämpliga åtgärder.

2.4.3 Om likvärdighet i terminsbetyg

I dag sätts betyg från och med hösten i årskurs 8. För denna årskurs finns inga nationella mål eller betygskriterier angivna. Enligt grundskoleförordningen skall läraren bedöma de kunskaper

²³ Lpo 94 avsnitt 2 *Mål och riktlinjer*

som eleven inhämtat i ämnet eller ämnesblocket fram till och med den aktuella terminen. Då det avgörs lokalt hur långt man har planerat hinna till denna tidpunkt bedöms inte kunskaperna efter en nationell enhetlig angivelse. I årskurs 8 finns det inte heller ämnesprov att stödja bedömningen på, endast diagnosmaterial för vissa ämnen. Prov i provbank saknas i stort sett²⁴ men håller enligt Skolverket på att utvecklas i några ämnen. Det får till följd att betygssättningen före det att slutbetyg sätts i ämnet inte är nationellt likvärdig.

Det är en avvägningsfråga hur viktigt det är med en nationell likvärdighet i betygen i tidigare årskurser. Om man skall ställa ett sådant krav måste det fastställas nationella kunskapskrav för varje termin eller åtminstone varje årskurs före årskurs 9 där betyg skall sättas. Det är enligt min bedömning inte lämpligt, bland annat för att det skulle medföra en alltför omfattande kravsamling i kursplanerna. Det bör räcka med att betyg som sätts innan den termin då slutbetyg ges är en form av ”prognosbetyg”. Betygssättningen bör bygga på en bedömning av elevens kunskaper i relation till de kunskaper en elev bör ha uppnått vid betygstillfället i förhållande till kunskapskraven för årskurs 9.

2.4.4 Föreskrifter om bedömning bör ingå som en del i en kursplan

I Skolverkets skrift *Kursplaner och betygskriterier 2000 – grundskolan*²⁵ finns – utan källhänvisning till regeringens förordning om kursplaner för grundskolan (SKOLFS 2000:135) – de kursplaner som gäller sedan år 2000. Skriften inleds med rubrikerna *Kursplaner* och *Bedömning*. Rubriken *Bedömning* presenteras som om avsnittet är en del av kursplanen, och det klarläggs inte att avsnittet bedömning inte det formellt inte är så. En jämförelse med författningen visar att texten under rubriken *Kursplaner* är förordningstext, medan texten under *Bedömning* inte kan ses som annat än en kommenterande och förklarande text till grundskoleförordningen och Skolverkets föreskrifter om betygskriterier.

Bristen på tydlighet i vad som är förordning, föreskrifter, kommentarer eller annan information i Skolverkets skrift är besvärande,

²⁴ Sedan vårterminen 2006 finns tre provuppgifter i ämnet hem- och konsumentkunskap i provbanken för grundskolan.

²⁵ Skolverket (2000) *Kursplaner och betygskriterier år 2000*

även om det kanske inte är ett problem för den enskilde läraren som troligen uppfattar allt som kommer från staten som bestämmelser. Utifrån principiella utgångspunkter kan det inte accepteras om det i skrifter där författningar som kursplaner och betygskriterier publicerats inte klarläggs vad som är bindande föreskrifter respektive annan typ av information. Det måste vara tydligt för lärare och skolledare vad som är bindande bestämmelser – lag, förordning eller föreskrifter – respektive allmänna råd eller annan information i publikationer från staten. Det är därför rimligt att bestämmelserna i grundskoleförordningen ändras så att det klart framgår att föreskrifter om bedömning är en del i kursplanerna. Då både målen och kunskapskraven finns i kursplanen får lärarna ett samlat styrdokument för både undervisningsplaneringen och bedömningsarbetet.

I grundskoleförordningen (1994:1194) föreskrivs i 2 kap. 6 § att kursplanerna fastställs av regeringen och i 7 kap. 8 § att Statens skolverk skall fastställa betygskriterier för betygen Väl godkänd och Mycket väl godkänd. Kursplanernas mål att uppnå utgör kraven för betyget Godkänd vilket innebär att regeringen fastställer godkändnivån och Skolverket övriga betygsnivåer. Det har medfört att om man vill ändra på betygskriterierna för nivån Godkänd så måste regeringen besluta om förändringar i kursplanernas mål. Detta skedde senast i samband med bestämmelsen i 7 kap. 8 § sista stycket i grundskoleförordningen, som medger vissa undantag i betygssättningen för elever med funktionshinder. Om förslaget att det skall finnas kunskapskrav för alla de tre betygsstegen i grundskolans ämnen genomförs, så undviks problemet att regeringen fastställer föreskrifterna för godkändnivån och Skolverket övriga betygsnivåer.

Kursplanernas mål, innehåll och grund för bedömning skall enligt mitt förslag vara starkt kopplade till ämnets karaktär. Kursplanerna skall vidare vara utformade så att de är funktionella såsom statligt styrinstrument. Detta kräver att Skolverket har både egen kompetens och inlånad kompetens när kursplanerna skall utarbetas. Jag anser att kursplanerna också måste väl förankrade hos dem som skall använda kursplanerna. I avsnitt 2.6.1 Kursplanearbete redogörs mer i detalj för vad som bör ingå i ett kursplanearbete.

För gymnasieskolans kursplaner är det Skolverket som fastställer alla delar i kursplanerna och därmed har ett samlat ansvar för att kursplanerna och betygskriterierna är fungerande helheter. Det finns skäl att överväga om det bör vara så även för grundskolan. De förslag till kursplaner som Skolverket tagit fram skall med dagens

ordning sedan fastställas av regeringen. Det är enligt min bedömning mer ändamålsenligt och praktiskt om Skolverket även fastställer kursplaner för grundskolan. Om en sådan ordning införs innebär det att det ställs större krav på regeringens uppdrag och beställning till Skolverket. Erfarenheten från kursplanearbetet år 2000 är att regeringens styrning av arbetet var ytterst begränsad. Oavsett om det är regeringen eller Skolverket som fastställer kursplaner, måste regeringen enligt min bedömning noga precisera de krav som Skolverkets kursplanearbete skall utgå från.

2.4.5 Komplettering med belysande exempel

Oberoende av hur väl målen och kunskapskraven formuleras kan det befaras att de uppfattas som abstrakta och lämnar en osäkerhet i tolkningen. Att i kommentarmaterial eller på annat sätt ange konkreta exempel på hur målen och kunskapskraven kan tolkas medför att lärarna och eleverna kan få en bättre förståelse av vilka kunskapskvaliteter kunskapskraven syftar till att beskriva. Hur sådana kommentarmaterial kan utformas framgår av utredningens exempel i matematik i kapitel 6. Publiceringen av belysande exempel kan även ske på det sätt som i dag görs på Skolverkets hemsida ("betygswebben", <http://www.skolverket.se/betyg>).

2.5 Avstämningstillfällen

Mitt förslag:

Det bör finnas nationellt fastställda avstämningstillfällen i slutet av årskurserna 3 och 6. I kursplanerna bör för dessa årskurser anges ett huvudsakligt ämnesinnehåll och kunskapskrav för godtagbara kunskaper. I årskurs 3 bör detta gälla för matematik och svenska och i årskurs 6 för samtliga ämnen.

Min bedömning:

Det bör även finnas nationella avstämningstillfällen i årskurs 3 för ämnen inom de naturorienterande och samhällsorienterande områdena. Mycket talar för att det för samtliga ämnen bör finnas ett huvudsakligt ämnesinnehåll i årskurs 3. Detta förutsätter en översyn av grundskolans ämnen och särskilt av vilka ämnen som bör finnas i de tidigare årskurserna.

I detta avsnitt behandlas i enlighet med utredningens direktiv överväganden och förslag om avstämningstillfällen i grundskolan. En särskild problematik är de natur- respektive samhällsorienterande ämnena där undervisning kan ske ämnesintegrerat och eleverna kan få betyg i enskilda ämnen eller i ämnesblock.

I dagens kursplaner anges mål att uppnå efter det femte respektive nionde skolåret. Detta tillsammans med information från främst Skolverket har lett till att begreppet ”skolår” i flera sammanhang ersatt begreppet ”årskurs”. Motivet är att kopplingen mellan ett år i skolgången och en specifik lärokurs inte är självklar. Det finns dock inte i skollagen eller i grundskoleförordningen något stöd för att ersätta årskursbegreppet. Skollagskommittén tog i sitt betänkande (SOU 2002:121) ställning för att begreppet ”årskurs” av rättssäkerhetsskäl bör behållas och motiverade detta med att det är nödvändigt för att på ett precist sätt reglera elevernas rättigheter och skyldigheter samt ange den position i systemet där en elev befinner sig, t.ex. när betyg skall sättas eller när nationella prov skall hållas. Jag delar Skollagskommitténs bedömning och använder därför i mina förslag begreppet årskurs.

2.5.1 Motiv till regelbundna nationella avstämningstillfällen

Enligt mina direktiv skall det prövas om mål skall fastställas för tre eller fyra tillfällen under tiden i den obligatoriska skolan samt vid vilka tillfällen detta skall ske. I dagens kursplaner finns det mål att uppnå för årskurs 5 i alla ämnen. Regeringen bedömde i budgetpropositionen för år 2007 att det skall finnas ett antal regelbundna, obligatoriska kontrollstationer, att en översyn av skolans mål skall genomföras och angav att man avser att utreda frågan om målrelaterade och obligatoriska betyg från årskurs 6.

Som ett led i införandet av sådana avstämningstillfällen uppdrog regeringen den 30 november 2006 åt Skolverket att utarbeta mål att uppnå och nationella prov i svenska och matematik för årskurs 3²⁶. I uppdraget påtalas att syftet med regelbundna, obligatoriska kontrollstationer är att ”sätta en lägsta garanterad nivå för lärarnas kontinuerliga utvärdering och uppföljning”. Skolverket skall under sitt arbete med uppdraget samråda med Utredningen om mål och

²⁶ Uppdrag till Statens skolverk att föreslå mål att uppnå och nationella prov i årskurs 3 2006-11-30 (U2006/8951/S)

uppföljning i grundskolan. Ett sådant samråd har också skett den 9 mars 2007.

Dagens mål att uppnå i kursplanerna för årskurs 5 har flera syften. Det främsta syftet bedöms vara att de skall utgöra grund för både lokal och nationell utvärdering. Skolan och skolhuvudmannen ges en möjlighet att bedöma hur kunskapsresultaten ser ut vid en årskurs, relaterat till nationellt fastlagda krav. Avstämningarna ger också förutsättningar för att låta resultaten påverka de insatser som behövs för att åtgärda eventuella kunskapsbrister, t.ex. genom omfördelning av resurser eller stödinsatser.

På nationell nivå ger målen i årskurs 5 en möjlighet att få en bild av situationen i landet som en del av det nationella uppföljningsarbetet. Nationella avstämnings- och avstämningar av elevers kunskaper för vissa årskurser i kursplanerna är inte nödvändigtvis förenade med nationella prov. Det är bland annat en ekonomisk fråga om vid vilka tillfällen och i vilka ämnen det skall finnas nationella prov. Däremot är det en förutsättning för konstruktion av nationella prov att det finns nationella avstämningstillfällen med fastställda kunskapskrav.

Ett argument som påtalades i läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) för att ha mål för årskurs 5 är att de skulle kunna underlätta övergångar mellan skolor. Med detta argument skulle framtida tätare och tidigare avstämnings- och avstämningar i än högre grad underlätta vid elevers skolbyten under grundskoletiden. Byte av skola tenderar att bli allt vanligare. Företrädare för Riksförbundet Hem och skola som jag samrått med lyfter fram att elever läser ämnen så olika beroende av i vilken skola de går att det blir en sorts inläsningseffekt. Det gör t.ex. att familjer kan ha svårt att följa med om en förälder får arbete på en annan ort då en flyttning skulle innebära skolbyte, liksom problem med att flytta elever vid mobbning och kränkningar.

Tätare avstämnings- och avstämningar under grundskoletiden ger lärarna kunskaper om vad elever gjort eller inte då lärare kan förutsätta att nya elever har undervisats inom de områden som avstämningstillfällena anger för berörda årskurser. Samtidigt blir risken mindre att eleven missar hela kunskapsområden om t.ex. den nya skolan behandlar något tidigt som den gamla planerat in sent under grundskolan.

2.5.2 Kursplaner i natur- och samhällsorienterande ämnen

I grundskolan kan undervisning i natur- och samhällsorienterande ämnen ske antingen ämnesintegrerat eller ämnesuppdelat. I kursplaneförordningen (SKOLFS 2000:135) är ämnena biologi, fysik och kemi samlade under rubriken *Naturorienterande ämnen* och ämnena geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap under rubriken *Samhällsorienterande ämnen*. I inledningen till kursplaneförordningen anges följande:

De gemensamma texterna för naturorienterande respektive samhällsorienterande ämnen och kursplanerna för de enskilda ämnena inom respektive block utgör tillsammans det nationella uppdraget för utbildningen i dessa ämnen.

Vad denna text innebär är inte självklart. Om lärarna planerar och genomför undervisning i ett enskilt ämne, t.ex. i fysik, kemi och/eller biologi, innebär det då att texten som står under blockämnet är något att ta hänsyn till? Om svaret är ja – hur skall det ske? Är det rimligt att tro att en biologilärare respektive en fysiklärare kan tolka texterna inom ämnesområden som de inte har kunskaper om? Om lärarna däremot planerar att genomföra undervisningen ämnesintegrerat är det naturligt att de tillsammans väger in respektive ämnes kursplan – i annat fall kommer eleverna inte att få en undervisning i alla delar.

Ämnesuppdelad eller ämnesintegrerad undervisning

I den nationella utvärderingen av grundskolan 2003 (NU-03) tillfrågades lärare i samhällsorienterande ämnen om hur de bedriver sin undervisning. 28 procent av lärarna angav att de har ämnesundervisning med betyg i varje ämne, 36 procent ämnesövergripande undervisning med blockbetyg medan 36 procent sade att de bedrev en blandning av dessa två.²⁷

Enligt NU-03 erbjuds de elever som har ämnesövergripande undervisning i samhällsorienterande ämnen ett mer varierat arbetssätt, har större inflytande, använder fler källor och uttrycksmedel och är mer intresserade av ämnesområdet. Eleverna upplever det som svårare med ämnesövergripande undervisning, men presterar på

²⁷ Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Huvudrapport – naturorienterande ämnen, samhällsorienterande ämnen och problemlösning i årskurs 9*, Skolverkets rapport 252

samma nivå som elever med ämnesuppdelad undervisning. NU-03 visar också att lärarna som undervisar ämnesövergripande upplever att de har en större arbetsbörda jämfört med dem som undervisar ämnesuppdelat.

Natur- och samhällsorienterande ämnen i Norden

De nordiska länderna har valt olika sätt att lägga upp kursplaner för natur- och samhällsorienterande ämnen. I Danmark finns följande ämnen inom det natur- och samhällsorienterande området: biologi, fysik/kemi och natur/teknik respektive historia, geografi, kristendoms-kunskap och samhällskunskap. Ämnet fysik/kemi har en integrerad kursplan, där ämnena fysik och kemi inte hålls åtskilda i målen. Ämnet natur/teknik avslutas i årskurs 6 och har sedan en fortsättning i ämnena fysik/kemi och biologi i högre årskurser.

I Finland finns ämnena miljö- och naturkunskap, biologi och geografi, fysik och kemi respektive religion, historia och samhällslära. I ämnena biologi och geografi läses de ingående ämnena integrerat och skall enligt kursplanen betona ansvar, naturskydd och vård av livsmiljöer samt stödja elevens uppväxt till en aktiv medborgare som har förbundit sig till en hållbar livsstil. Ämnet miljö- och naturkunskap är en integrerad ämnesgrupp sammansatt av biologi, geografi, fysik, kemi och hälsokunskap och läses under årskurserna 1–4. Fysik och kemi läses integrerat med ett gemensamt mål vid årskurs 6, därefter finns separata mål för ämnena i årskurs 9.

I den norska läroplanen finns ämnena *naturfag* som har huvudmoment som t.ex. hållbar utveckling, kropp och hälsa, energi och framtiden samt teknik och design, *kristendoms-*, *religions-* och *livs-synskunskap* (KRL) samt *samfunnsfag* som innehåller huvudområdena historia, geografi och samhällskunskap. Huvudområdena har egna mål, så kallade *kompetensmål*.

Det verkar vara en genomgående tendens att det i grannländerna finns en intention att stödja ett ämnesövergripande arbetssätt i de tidigare årskurserna genom integrerade kursplaner. Detta gäller särskilt naturorienterande ämnen.

I de samhällsorienterande ämnena är bilden en annan. Där har alla de nordiska grannländerna valt att införa ämnet religion eller kristendoms-kunskap tidigt i grundskolan. I de danska kursplanerna betonas kristendomen, men även andra religioner skall tas upp, och

undervisningen skall leda till att eleverna självständigt skall kunna ta ställning i livsåskådningsfrågor. I den finska läroplanen finns möjlighet att välja undervisning mellan olika religiösa livsåskådningar, t.ex. evangelisk-luthersk eller ortodox religion. I undervisningen skall också allmänbildning i religion och livsåskådning eftersträvas. Ämnet kristendoms-, religions- och livsåskådningskunskap i den norska läroplanen är ett allmänt ämne som syftar till att bidra till en gemensam kunskaps- och referensram.

Naturorienterande ämnen i andra länder

I TIMSS 2003 (Trends in International Mathematics and Science Study/årskurs 8) har man undersökt hur olika länder organiserar sin NO-undervisning. Vissa länder har integrerad undervisning i NO-ämnena, medan andra länder delar upp undervisningen i olika ämnen. I Sverige förekommer såväl integrerad som ämnesuppdelad NO-undervisning varför Sverige inte finns med i tabellen nedan.

Tabell 8 Hur NO-undervisningen bedrivs i de länder som undersöks i TIMSS²⁸

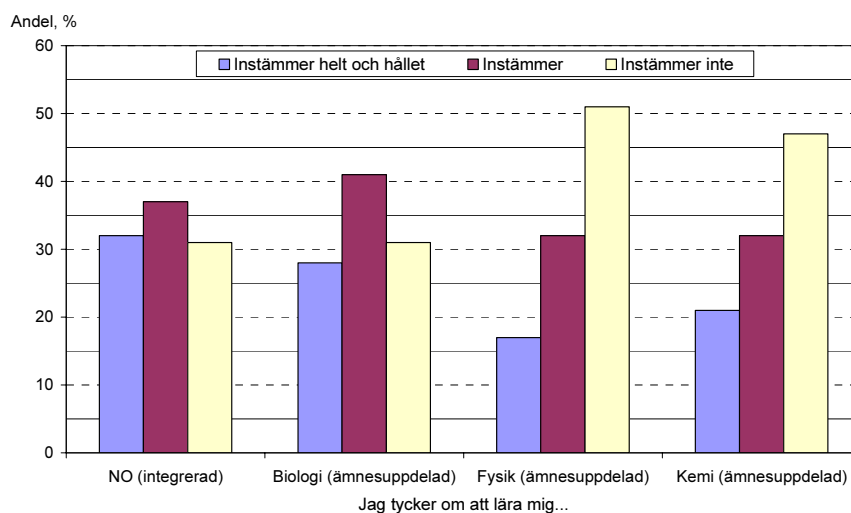
Integrerad NO	Separata NO-ämnen
Australien	Belgien
England	Cypern
Italien	Estland
Japan	Lettland
Norge	Litauen
Nya Zeeland	Nederländerna
Singapore	Ryska federationen
Skottland	Slovakien
Sydkorea	Slovenien
USA	Ungern

I TIMSS 2003 undersöktes också elevernas intresse för de naturvetenskapliga ämnena, där resultatet redovisas utifrån hur undervisningen bedrivs. Enligt studien tycker elever som har integrerad undervisning i högre grad om att lära sig NO jämfört med de som har

²⁸ Skolverket (2004) *TIMSS 2003 – tabell 4.5 i Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i skolår 8 i ett nationellt och internationellt perspektiv*, Skolverkets rapport nr 255

en ämnesuppdelad undervisning, i alla fall när det gäller fysik och kemi.

Figur 5 Intresset för NO utifrån hur undervisningen bedrivs i de länder som undersöks i TIMSS²⁹



Avstämningstillfällen i NO- och SO-ämnena

Jämfört med de nordiska länderna och de länder som undersökts i TIMSS är Sverige det enda land där undervisningen kan bedrivas antingen i ämnen eller i ämnesblock. I de skolor jag besökt förekommer det sällan undervisning i de enskilda ämnena i de tidiga årskurserna. Många av målen att uppnå i årskurs 5 i t.ex. fysik och kemi uppges vara svåra att förstå för de lärare som undervisar i de inledande årskurserna. Undervisningen är ofta upplagd i olika projekt eller teman som gör att ämnena inte behandlas som enskilda ämnen utan som blockämnen.

Ett ämnesövergripande arbetssätt sker alltså redan i dag i tidiga årskurser. Enligt min bedömning finns det skäl att överväga om de ämnen som i dag finns inom NO- och SO-blocken bör grupperas på ett annat sätt än i dagens ämnesblock. Detta gäller särskilt i de tidigare grundskoleåren. I dag är t.ex. geografi en del av SO-blocket

²⁹ Skolverket (2004) *TIMSS 2003 – Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i skolår 8 i ett nationellt och internationellt perspektiv*, Skolverkets rapport nr 255

medan det i andra länder ofta ligger inom det naturorienterande området. I tidigare läroplaner fanns det också olika varianter av integrerade kursplaner för de tidigare årskurserna. I Lgr 62 var t.ex. både NO- och SO-blocken integrerade i orienteringsämnena i årskurserna 1–6.

I de nordiska grannländerna finns mål för naturkunskap redan i tidiga år. Jag anser att det även i Sverige finns skäl att ha en tidig avstämning i ett naturorienterande ämne som skulle kunna motsvara det engelska ämnet *science*. Inget hindrar att det skulle kunna finnas vissa ämnen i de tidigare grundskoleåren, t.ex. naturkunskap, som i senare årskurser övergår till de ämnen som finns i dagens timplan. Ett alternativ är att likt Norge vänta med att införa de berörda ämnena till först i gymnasieskolan. I gymnasieskolans kärnämnen ingår ämnet naturkunskap. Det är endast på naturvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet som biologi, fysik och kemi är obligatoriska karaktärsämnen.

Den bild som ges i TIMSS visar också att elever som har en integrerad NO-undervisning uttrycker ett större intresse för ämnesområdet jämfört med elever som har en ämnesuppdelad undervisning. Enligt min bedömning är det rimligt att överväga att införa tidigare nationella kunskapskrav inom ett eller flera av de ämnen som i dag finns inom NO- respektive SO-området. Det skulle t.ex. kunna finnas ett naturkunskapsämne som sträcker sig över årskurserna 1–6. Eftersom det inte ligger i direktiven att föreslå ändringar i utbudet av ämnen i grundskolan kan inga konkreta förslag ges, men enligt min bedömning bör det finnas nationella avstämnings-tillfällen i årskurs 3 även för ämnen inom dagens NO- respektive SO-block.

2.5.3 Övriga ämnen

I föregående avsnitt görs bedömningen att det är rimligt att det i årskurs 3 finns nationella kunskapskrav i vissa kunskapsområden inom dagens NO- respektive SO-block. Tidigare har jag lämnat förslag om att ämnesinnehåll och kunskapskrav i ämnena matematik och svenska skall finnas i årskurs 3. Min bedömning är att det finns ämnen eller ämnesområden för vilka det kanske inte är lämpligt att ange nationella kunskapskrav så tidigt i grundskolan. Det gäller praktiskt-estetiska ämnen som t.ex. musik, idrott och hälsa, bild och slöjd. Det ligger enligt min bedömning inte inom ramen

för min utredning att föreslå kunskapskrav i dessa ämnen. Däremot kan det finnas skäl att ange ett ämnesinnehåll även för dessa ämnen.

Ett skäl är att ett avstämningssystem i alla ämnen vid givna årskurser underlättar en rörlighet för föräldrar med skolbarn och gör det lättare att byta skola.

2.5.4 Överväganden

En granskning av hur våra nordiska grannländer organiserat grundskoleutbildningarna visar att samtliga har formulerat mål, centralt innehåll och/eller kriterier för tidigare årskurser i sina måldokument. Det är dock svårt att hitta en gemensam nämnare för ländernas val av avstämningstillfällen av elevers kunskaper enligt nationella krav. En tendens är att det bedömts som angeläget att ha en tidig avstämning i modersmål och matematik. Finland och Norge har årskurs 2 och Danmark har årskurs 3 som första avstämningstillfälle. Finland och Danmark har tre år till nästa årskursmål i modersmål och matematik medan Norge har två år och därefter tre år till nästa avstämning. I NO-ämnen förekommer att avstämningstillfälle i de danska kursplanerna för första gången i årskurs 8, men redan i de första årskurserna finns ett naturkunskaps-/teknikämne med delmål i årskurs 2 och 6. Englands system påminner om Finlands och har tidig avstämning i modersmål och matematik men prövar också tidigt elevernas kunskaper i naturvetenskapliga ämnen/science.

Det kan knappast sägas att jämförelsen av avstämningstillfällena i de nordiska länderna eller i internationella studier, t.ex. PISA och TIMSS, ger några tydliga fingervisningar om när det kan anses lämpligt att ange nationella avstämningstillfällen i den svenska grundskolan. En aspekt är hur mycket undervisning som kommer att hinnas med mellan avstämningstillfällena. Om ett avstämningstillfälle ligger i årskurs 3 – är det då lämpligt att ha nästa redan efter två år eller finns det motiv att vänta till årskurs 6?

I mina direktiv ingår att bedöma om ett första avstämningstillfälle bör ligga i årskurs 2 eller 3. Regeringens uppdrag till Skolverket i november 2006 handlar om att föreslå mål att uppnå och nationella prov i årskurs 3 i ämnena svenska och matematik³⁰. Det finns även andra länder som har en avstämning i årskurs 3. Enligt

³⁰ Uppdrag till Statens skolverk att föreslå mål att uppnå och nationella prov i årskurs 3 2006-11-30 (U2006/8951/S)

lärare jag träffat skulle både årskurs 2 och 3 kunna vara möjliga tidpunkter för en första kunskapsavstämning. Några argument som talar för att en av årskurserna är lämpligare än den andra som första avstämningstillfälle har inte framförts. Därför kan årskurs 3 lika väl väljas som kontrollstation för svenska och matematik som årskurs 2.

Vid bestämning av när man kan lägga en första avstämning måste man fundera på vilka kunskaper barn har kapacitet att utveckla vid olika åldrar. Något underlag som ur vetenskaplig synpunkt, t.ex. ur aspekten barns utveckling och lärande, tydligt pekar på när en första avstämning kan eller bör ske har inte påträffats inom ramen för utredningen. När jag tagit upp frågan vid mina skolbesök fanns det inte någon gemensam uppfattning bland lärarna om en första avstämning bör ske i årskurs 2 eller 3. Enligt några lärare att det före årskurs 3 en stor spridning i utvecklingen mellan barnen vilket, om det är sant, talar för att årskurs 3 bör väljas. Samtidigt menade flera lärare jag mött att oberoende av när ett nationellt avstämningstillfälle sker så vet man oftast redan i årskurs 1 vilka elever som behöver extra stöd.

Skolverket redogör i en studie av könsskillnader i måluppfyllelse³¹ för biologisk forskning på området som hävdar att flickor mognar snabbare än pojkar, och att förmågan att träna och automatisera färdigheter infaller under olika perioder för de båda könen. Skolverket refererar till medicinsk forskning som anger att det kan vara upp till 1,5 års skillnad i hjärnans mognad mellan pojkar och flickor. I studien fastslås att ”den mänskliga hjärnan utvecklas i etapper”, men studien berör dock inte t.ex. frågan om i vilka åldrar sådana ”språng” för olika förmågor och funktioner utvecklas hos barn. Det går inte heller med utgångspunkt i denna studie att finna särskilda skäl för att föreslå en given årskurs.

2.5.5 Avstämningstillfällena – bedömning

Med direktiven som utgångspunkt har inte några tunga skäl att föreslå ett annat avstämningstillfälle än årskurs 3 framkommit. I mina förslag om målstrukturen i kursplanerna är därför årskurs 3 utgångspunkten.

³¹ Skolverket (2006) *Könsskillnader i måluppfyllelse och utbildningsval*, Skolverkets rapport nr 286

Givet årskurs 3 som första avstämningstillfälle kan det diskuteras om nästa avstämning skall ligga i årskurs 5 eller 6. Det som talar för årskurs 5 är att det i dagens kursplaner finns mål att uppnå för denna årskurs. Ett alternativ är att det i stället blir årskurs 6 som skulle kunna bli den årskurs där det i kursplanerna skall finnas nationella angivelser om vad som är godtagbara kunskaper. Fördelen med detta alternativ är att det blir lika stora tidsavstånd mellan avstämningstillfällena. Ser man grundskolan och gymnasieskolan i ett sammanhang skulle det finnas nationella avstämmningar i årskurserna 3, 6, 9 och 12, dvs. att staten formulerat nationella referenspunkter för vart tredje år i barn- och ungdomsskolan.

Ett annat argument för årskurs 6 är att dagens avstämningstillfälle i årskurs 5 inte har brutit traditionen från tidigare läroplaner med en årskurs 3-, 6- och 9-indelning av kommunernas skolorganisation. Av alla elever i grundskolan läsåret 2005/06 gick de flesta i en årskurs 1–6-skola eller i 1–3- respektive 4–6-skolor (33 procent av eleverna i grundskolan), vilket kan jämföras med att tio procent av eleverna gick i 1–5 skolor³². En tredjedel av eleverna gick i årskurs 1–9 skolor, men hur uppdelningen internt ser ut framgår inte av statistiken.

Som tidigare nämnts har regeringen givit en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet direktiv att utreda och föreslå en betygsskala med fler steg än i dag samt att betyg skall ges från och med höstterminen i årskurs 6 i grundskolan. Om betyg införs i årskurs 6 talar också det för behovet av att denna årskurs bör bli ett nationellt avstämningstillfälle.

Mycket talar för att årskurs 6 är ett bättre avstämningstillfälle än årskurs 5. Den enda ”risken” med att välja årskurserna 3 och 6 som avstämningstillfällen är det kan ses som en återgång till tidigare stadieindelning i grundskolan och just därför betraktas som ett dåligt förslag. Sakligt sett kan jag inte finnas något annat argument.

I Utbildningsdepartementets remisspromemoria *Lärexamen – förslag till författningsändring med anledning av en ny utbildnings- och examensstruktur* (U2007/272/UH), utformat till följd av beslut inom ramen för den så kallade Bologna-processen, föreslås införandet av två olika examina för två olika kategorier lärare i grundskolan: examen för undervisning i grundskolans tidigare år respektive för undervisning i grundskolans senare år och i gymnasieskolan. I förslaget definieras inte vilka årskurser som avses med tidigare re-

³² Skolverket (2006) *Sveriges Officiella Statistik – Riksnivå, del 2 2006, Barn, elever och personal*, Skolverkets rapport nr 277

spektive senare år, dvs. om 'gränsen' går efter årskurs 5 eller 6. Min bedömning är att det vore lämpligt att knyta denna gräns till en tidpunkt för vilken det finns en nationell avstämning, enligt mitt förslag i årskurs 6. På detta sätt kan det göras tydligt att t.ex. en blivande tidigarelärares lärarutbildning skall förbereda för att kunna ge en sådan undervisning så att eleverna under årskurs 1–6 utvecklas i enlighet med målen för utbildningen och att angivna kunskapskrav för årskurs 6 kan nås.

Min bedömning är således att årskurserna 3 och 6 är de lämpligaste årskurserna att ha som nationella avstämningstillfällen av elevernas kunskaper enligt kursplanernas kunskapskrav. I årskurs 3 bör det främst avse ämnena svenska och matematik och i årskurs 6 alla ämnen. Det bör även som jag tidigare angivit finnas möjlighet till avstämning i årskurs 3 i fler, kanske alla ämnen, men hur det bör se ut måste behandlas i den översyn av grundskolans läroplan och ämnen som jag anser vara nödvändig.

2.5.6 Betyg i natur- och samhällsorienterande ämnen

Mitt förslag:

Nuvarande möjlighet att antingen sätta sammanfattande betyg för ämnen inom de natur- respektive samhällsorienterande blocken eller i vart och ett av de ingående ämnena bör tas bort. Givet dagens ämnesutbud i grundskolan bör endast ämnesbetyg sättas i slutbetyg i årskurs 9 från grundskolan.

Betygssättningen i NO- och SO-ämnen

Regeringen föreslog i propositionen *Vissa skolfrågor m.m.* (prop. 1995/96:206) möjligheten att sätta blockbetyg i natur- och samhällsorienterande ämnen i grundskolan. Förslaget byggde på den tradition som finns inom grundskolan att arbeta på ett ämnesintegrerat sätt i natur- och samhällsorienterande ämnen. Regeringen ansåg därför att det även i det nya betygssystemet skall finnas möjlighet för skolorna att kunna sätta sammanfattande betyg i ämnesblocken NO, dvs. fysik, kemi och biologi, respektive SO, dvs. geografi, historia, samhällskunskap och religionskunskap. Enligt regeringens uppfattning i propositionen bör lärare, som så önskar,

kunna välja att i stället för ämnesbetyg sätta ett sammanfattande betyg för respektive ämnesblock.

Bland annat vid mina skolbesök, har det framkommit att kursplanerna för natur- och samhällsorienterande ämnen och tillhörande betygskriterier uppfattas som oklara och svåra att tillämpa. I detta avsnitt belyses de problem som hör samman med dessa ämnesblock.

Som stöd för betygssättningen finns för de samhällsorienterande ämnena betygskriterier för ämnesblocket samt betygskriterier för respektive ämne som ingår i blocket. De naturorienterande ämnena, som saknar betygskriterier på blocknivå, har gemensamma betygskriterier för biologi, fysik och kemi. Däremot finns mål att uppnå, som är kravet för betyget Godkänd, på såväl blocknivå som för respektive ingående ämne för de naturorienterande ämnena. I tabell 9 är dessa fakta sammanställda.

Tabell 9 Struktur för kursplaner och betygskriterier i NO och SO

Kursplan, mål och kriterier	Naturorienterande ämnen, biologi, fysik och kemi	Samhällsorienterande ämnen, religionskunskap, samhällskunskap, historia och geografi
Kursplan	För blocket och för respektive ämne	För blocket och för respektive ämne
Mål att uppnå	För blocket och för respektive ämne	För blocket och för respektive ämne
Bedömningens inriktning	Endast gemensamma för de tre ämnena	För blocket och för respektive ämne
Betygskriterier	Endast gemensamma för de tre ämnena	För blocket och för respektive ämne

Skolverkets skrift (*Kursplaner och betygskriterier 2000 – grundskolan*) respektive Skolverket författningssamling ger lite olika bilder. I skriften anges inga betygskriterier för blocket. Efter kursplanerna i biologi, fysik och kemi finns rubriken *Bedömning (biologi, fysik, kemi)*, vilket bör tolkas som att det är samma inriktning på bedömningen i respektive ämne och samma betygskriterier. I författningssamlingen står dock rubriken *Naturorienterande ämnen: biologi, fysik, kemi* ovanför *Bedömningens inriktning och betygskriterier* medan rubriken *Samhällsorienterande ämnen* inleder *Bedömningens inriktning och betygskriterier* för blockämnet och respektive ämne inom blocket. Läsaren av författningssamlingen kan fås att tro att de angivna betygskriterierna även gäller för det naturorienterande

blocket. Att de gemensamma betygskriterierna gäller för biologi, fysik och kemi innebär inte med självklarhet att de även är tillämpliga för det naturvetenskapliga blocket som helhet. Om så vore fallet borde det framgå i klartext.

I Skolverkets allmänna råd och kommentarer³³ står bland annat: ”*De naturorienterande ämnena har gemensamma betygskriterier. För de samhällsorienterande ämnena finns kriterier dels för ämnesblocket, dels för varje enskilt ämne.*” Dessa meningar är inte mer klagörande för läsaren.

I grundskoleförordningen anges föreskrifter för hur betyg skall sättas i ämnesblock:

3 § Betyg skall sättas i grundskolans ämnen. Om undervisningen i samhällsorienterande ämnen och naturorienterande ämnen (ämnesblock) helt eller i huvudsak varit ämnesövergripande, får läraren besluta att ett sammanfattande betyg skall sättas för ämnesblocket. Om frågan om ett sammanfattande betyg skall sättas är beroende av flera lärares bedömning och lärarna inte kan enas, skall rektorn besluta i frågan.

Med samhällsorienterande ämnen avses geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap. Med naturorienterande ämnen avses biologi, fysik och kemi. Förordning (1999:683).

Av grundskoleförordningen framgår att det åligger lärarna att avgöra om det skall sättas blockbetyg eller inte. När det sedan gäller betygssättningen anges i grundskoleförordningen 7 kap. 8 § följande:

8 § När betyg sätts efter det att ett ämne eller ett ämnesblock har avslutats, skall betyget bestämmas med hjälp av

1. de mål som eleverna enligt kursplanerna skall ha uppnått i grundskolan, och
2. de betygskriterier som har fastställts för ämnena och ämnesblocken.

I punkt 2 föreskrivs bland annat att betygen skall sättas på grundval av betygskriterier för ”ämnesblocken”, vilket innebär att regeringen i sin förordning förutsätter att det finns betygskriterier för båda ämnesblocken. Det är dock endast fallet för SO-blocket.

Ovanstående beskrivning leder till två allvarliga frågor: Är det överhuvudtaget görligt för lärare, med en kanske bristande vana att läsa författningstext, att begripa vad staten avser med sina kursplaner och betygskriterier i natur- och samhällsorienterande ämnen?

³³ Skolverket (2004) *Likvärdig bedömning och betygssättning* Allmänna råd och kommentarer

Och vad avser staten? Sammantaget bedöms staten vara oklar vad gäller styrningen av undervisningen och betygssättningen i NO- och SO-ämnena.

Meritvärdering av blockbetyg från grundskolan

Andelen elever som har blockbetyg i natur- och samhällsorienterande ämnen var år 2006 21 respektive 36 procent³⁴. Andelen blockbetyg har ökat över tid. År 1998 var motsvarande andelar 11 respektive 19 procent av eleverna medan 15 respektive 30 procent fick blockbetyg i natur- respektive samhällsorienterande ämnen våren 2002.

I gymnasieförordningen (1992:394) 6 kap. 4–5 §§ anges bestämmelser om hur betygen skall räknas vid intagning till gymnasieskolan. För ett sammanfattande betyg (blockbetyg) i samhällsorienterande ämnen respektive naturorienterande ämnen erhålls betygsvärdet³⁵ genom att värdet för blockbetyget multipliceras med antalet ämnen inom blocket. Det innebär t.ex. att en elev som har betyget Väl godkänd i NO-blocket får tillgodoräkna sig tre gånger meritvärdet 15, dvs. 45 poäng. Om eleven i stället exempelvis hade haft ämnesbetygen Väl godkänd i kemi och biologi och Mycket väl godkänd i fysik hade denne fått meritvärdet 50 poäng, dvs. 5 poäng mer än om denne fått blockbetyget Väl godkänd.

Konsekvenserna av dagens bestämmelser om betygssättning i blockämnena och meritvärdet vid intagningen till gymnasieskolan är att lärarnas val att sätta blockbetyg kan medföra nackdelar för eleverna. Detta har också framförts av lärare och skolledare i samband med mina skolbesök.

Blockbetyg respektive ämnesbetyg – bedömning

Att lärarna kan bestämma att undervisa i NO- respektive SO-ämnena separat eller i block har inget direkt samband med betygssättningen. Även om undervisningen skett ämnesintegrerat kan lärarna sätta betyg i de enskilda ämnena inom respektive ämnesblock. Det är lärarnas uppgift att bedöma om de vill sätta blockbetyg eller inte.

³⁴ Skolverket (2007) *Sveriges Officiella Statistik – Riksnivå, del 2 2007, Barn, elever och personal*, Skolverkets rapport nr 290

³⁵ Godkänd (G) 10 poäng, Väl godkänd (VG) 15 och Mycket väl godkänd (G) 20

Två problem konstateras med detta. Det ena är att det, enligt lärare och rektorer jag träffat, är svårt att tolka och tillämpa kursplaner och betygskriterier för NO- respektive SO-blocken och kursplanerna i de olika ämnena. Det andra problemet är betygssättningen då elever som får blockbetyg kan missgynnas jämfört med dem som får betyg i de enskilda ämnena vid beräkningen av meritvärde för ansökan till gymnasieskolan.

Dagens ”duala” system med ett val mellan ämnesbetyg respektive blockbetyg bör mot bakgrund av de beskrivna problemen avvecklas. Det skulle dels göra mål- och betygssystemet enklare att förstå för lärare och elever, dels skulle meritvärderingen till gymnasieskolan bli enklare och lika för alla elever. Enligt min mening bör möjligheten att sätta blockbetyg i natur- och samhällsorienterande ämnen i grundskoleförordningen tas bort. Möjligheten att undervisa integrerat kvarstår på grund av den stora pedagogiska frihet som fortfarande skall finnas inom kursplanernas ram. Som jag tidigare nämnt bedömer jag att det behövs en översyn av vilka ämnen som skall finnas i grundskolan. En sådan översyn kan leda till nya ämnen, t.ex. naturkunskap (science), så mitt förslag att ta bort möjligheten att sätta blockbetyg innebär inte nödvändigtvis att betyg skall sättas i dagens ämnen biologi, fysik och kemi

2.6 Läroplans- och kursplanearbete samt implementering

Min bedömning:

I framtida kursplanearbete bör lärare medverka i högre utsträckning än hittills. Förslag till nya kursplaner bör ”utprövas” på ett antal skolor innan de fastställs nationellt. Innan nya kursplaner träder i kraft krävs att rektorer och lärare får möjlighet att ordentligt sätta sig in i dem innan de skall användas i undervisningen.

2.6.1 Kursplanearbete

Tidigare avsnitt har behandlat hur de kursplaner som började gälla från år 2000 togs fram. I det arbetet är det påfallande hur få praktiker, dvs. verksamma lärare, som medverkat. De arbetsgrupper som har tagit fram underlag till kursplaner har till övervägande del be-

stått av ämnesexperter från universitet och högskolor. I vissa ämnen har endast några enstaka lärare deltagit. Ambitionsnivån har av detta skäl blivit hög, i vissa ämnen kanske för hög då varje ämnesföreträdare kämpat för "sitt" ämne. Detta förhållande bedömer jag har bidragit till att kursplanerna blivit abstrakta och svåra att tolka. Självklart skall ett gediget ämneskunnande ligga till grund för kursplanernas innehåll, men lika viktigt är att lärare med olika slag av utbildning och varierande erfarenhet skall känna igen sig i texterna och anse att kursplanerna kan fungera som effektiva styrverktyg för deras undervisning.

Kursplanehandbok

För att styra det arbete som skall göras i samband med att nya kursplaner tas fram behöver någon typ av "kursplanehandbok" utvecklas inom Skolverket. En kursplanehandbok skulle beskriva arbetsgången vid en kursplanerevidering så att kunskapen finns befast och kan återanvändas och byggas vidare på vid nästkommande revidering. Exempel på vad som skulle kunna behandlas är vilket underlag som krävs inför en revidering, hur arbetsorganisationen bör se ut och hur beslutsgången är inom Skolverket och gentemot regeringen, vilka mandat externa experter har, hur en förankring och implementering bör genomföras, hur regeringsuppdrag bör redovisas och hur motiv till förändringar bör motiveras gentemot regeringen och professionen.

I en kursplanehandbok kan också de perspektiv eller liknande som skall beaktas i en kursplanerevidering beskrivas. Som exempel kan nämnas att det vid varje revidering bör beaktas ett genusperspektiv, så att kursplanerna inte missgynnar flickor eller pojkar, och ett integrationsperspektiv, så att kursplanerna inte missgynnar barn och ungdomar med olika kulturell bakgrund. Utöver sådana allmänna perspektiv kan regeringen också i sin beställning till Skolverket ange riktlinjer rörande sådant som verket särskilt skall beakta i arbetet. En kursplanehandbok bör också kunna innehålla slutsatser från utvärderingar och forskning, i den mån sådan finns att tillgå, om hur kursplaner bäst fungerar som styrinstrument.

Utprovning av kursplaner

Framtida kursplaner bör i mycket högre utsträckning än vad som gjordes i kursplanearbetet år 2000 arbetas fram och utprövas i samarbete med praktiker, för praktiker. För att staten skall kunna försäkra sig om att kursplanerna är funktionella bör de ”prövas ut” i representativa lärarlag. Jämfört med nationella prov, som genomgår ordentliga utprovningar innan de används i full skala, saknas utprovningar när det gäller kursplaner. Utprovningar av nya kursplaner kan dock inte ske på samma sätt som för de nationella proven. Visserligen tillämpade Skolverket bland annat webbaserade dialoger om kursplanerna 2000, men jag bedömer att detta inte är tillräckligt. Det är t.ex. oklart om de lärare som kommenterar förslag som läggs ut på webben är representativa för lärarkollektivet i stort. Nya former för remissarbete och förankring av nya kursplaner måste därför utvecklas av Skolverket.

I arbetet med de tänkta förändringarna av gymnasieskolan 2007 inledde Skolverket ett omfattande arbete för att förankra program mål och kursplaner. I arbetet med mål för årskurs 3 arbetar Skolverket med en liknande modell för implementering och förankring. Dessa former kan vidareutvecklas så att remissarbete och förankring av nya kursplaner dels sker öppet via webben och informationskonferenser med olika målgrupper, dels sker i större och skolnära samverkan med praktiker som är representativa för lärarkollektivet i stort. Lärarsamverkan kan t.ex. genomföras med hjälp av referensskolor där hela arbetslag åtar sig att ge synpunkter, genom att kursplaneförfattarna besöker arbetslag för att i dialog med lärarna höra hur de uppfattar skrivningar i kursplanerna eller via riktade utskick till olika lärargrupper där utbildningsnivån, erfarenheten och vilka årskurser man undervisar i skiljer sig åt.

Kommentarmaterial

En kursplan skall i idealfallet förstås av alla lärare oavsett tidigare erfarenhet. Så är dock inte fallet i dag. Bland annat har mina skolbesök visat att lärare generellt har svårt att förstå innehållet i dagens kursplaner. Erfarna lärare och lärare med relevant utbildning klarar situationen bättre. De kan luta sig mot egen erfarenhet och tidigare kursplaner. De som har mindre erfarenhet har vänt sig till de mer

erfarna lärarna eller är i högre grad styrda av läroböcker och innehåll i nationella prov.

För att staten skall kunna möta lärarnas behov behöver kursplanerna kompletteras med kommenterande material av olika slag. Syftet med sådana material är bland annat att de skall beskriva de bakomliggande motiven till kursplanernas mål och innehåll samt ge lärarna en djupare förståelse för vad kursplanen syftar till. Det är dock inte meningen att dessa kommentarer skall ta över kursplanen som styrdokument. Det måste från statens sida vara klart och tydligt angivet vilka dokument och texter som är bestämmelser och som skall ha en bindande verkan i lärarnas arbete. Kommenterande material och liknande skall inte vara bestämmelser. För lärare med mindre erfarenhet och även lärare som saknar utbildning behövs det kanske ytterligare planeringsunderlag som kan stödja dem i arbetet.

Förändrat arbetssätt

En konsekvens av att arbetsgrupperna som tog fram de kursplaner som började gälla från år 2000 till övervägande del bestod av ämnesexperter från universitet och högskolor är, som konstaterats ovan, att verksamma praktiker fått för litet utrymme i kursplanearbetet. En annan konsekvens, som konstaterats i avsnitt 1.3, är att kursplanerna sinsemellan ser olika ut och att skillnaderna inte fullt ut kan motiveras av ämnens olika karaktär. Med anledning av detta bör kursplaner i framtiden tas fram på ett annat sätt.

Min uppfattning är att ett fåtal skribenter bör ansvara för framtagandet av samtliga kursplaner. Dessa bör vara anställda på Skolverket och bör ha vissa ämneskunskaper, men skall framförallt kunna skriva texter som skall kunna publiceras som författningar. Underlaget för skribenternas arbete skall samlas in från ämnessakkunniga, såväl verksamma lärare som ämnesexperter från universitet, högskolor och lärarutbildningar. Förslag på skrivningar skall också kontinuerligt stämmas av med ämnessakkunniga. Jag bedömer att ett sådant arbetssätt ger en bättre kvalitet i kursplanerna – både vad gäller form och innehåll.

Utvidgad redovisning av kursplanarbete

I avsnitt 2.4.4 framgår bedömningen att Skolverket i stället för regeringen skall fastställa kursplaner för grundskolan, något som ställer större krav på regeringens uppdrag och beställning till Skolverket. Det ställer också större krav på att Skolverket i sin redovisning av nya kursplaner ger regeringen en utförlig beskrivning av hur uppdraget har utförts. Denna beskrivning bör innehålla motiveringar till de förändringar som genomförts, såväl principiellt som för olika ämnen. Motiveringarna fungerar som en återkoppling gentemot regeringen men också som ett stöd för de verksamma i skolan att uppmärksammas på varför kursplaneförändringarna genomförts.

Timplanens betydelse för kursplanarbetet

Enligt min bedömning har timplanen två uppgifter. Den ena är att ange hur många undervisningstimmar i ett ämne eller ämnesblock som eleverna minst skall erbjudas. Den andra är att staten genom timplanen anger ambitionsnivån för ämnet, vilket har betydelse i samband med kursplanerevisioner.

Angivande av antalet undervisningstimmar

Det finns skäl att belysa sambandet mellan en mål- och resultatstyrning genom kursplaner och behovet av en timplan. Motivet till timplanen i läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) var att värna skollagens mål om en likvärdig skola. Regeringen skrev i propositionen: ”Genom centralt fastställda kursplaner garanteras ämnesinnehållet och genom timplanerna undervisningens minsta omfattning.” Givet att kursplaner är tydliga styrinstrument för undervisningen kan det förefalla som om staten ”överstyr” när man därtill har en timplan. Mot bakgrund av den bristande tydligheten i dagens kursplaner är det kanske bra att det för närvarande finns en timplan.

Det är med nuvarande regelverk möjligt att lokalt bestämma om en viss avvikelse från den nationellt fastställda timplanen. I timplaneförsöket ingår dessutom möjligheten för ca 900 skolor i 79 kommuner att inom ramen för den totala garanterade undervis-

ningstiden få organisera utbildningen i grundskolan utan att följa timplanens indelning i tid per ämne eller ämnesblock.

Försöksverksamhetens första fem år utvärderades av Timplane-delegationen som i sitt betänkande (SOU 2005:101) föreslog att timplanen skulle avskaffas i styrningen av grundskolan. Delegationen menade att en nationell timplan rimmar illa med mål- och resultatstyrningen och pekade bland annat på att erfarenheterna av försöket sammantaget visade på att en avveckling kan bidra till ökad måluppfyllelse genom att stimulera utveckling i skolorna. Samtidigt konstaterade delegationen att timplanen över tid har setts som ett verktyg för att värna likvärdighet och kvalitet samt att det funnits en oro bland annat vad gäller effekterna för olika ämnen i skolan och att målen i kursplanerna skulle behöva göras mer detaljerade om timplanen tas bort. Till delegationens förslag om ett avskaffande av timplanen fogades kompletterande förslag och behov av åtgärder.

För att garantera eleverna rätten till en likvärdig utbildning och för att stärka utvecklingen i skolorna krävs vissa kompletterande åtgärder om timplanen avvecklas. Det finns exempelvis, oberoende av försöket, en osäkerhet om hur den garanterade undervisningstiden följs upp i grundskolan, vilket kräver en tydligare reglering. Möjligheten att ytterligare tydliggöra kravet på balans i elevernas skoltid, skolar och skoldag bör också övervägas om timplanen avvecklas. Dessutom finns ett generellt behov av att tydliggöra målen och målstrukturen i läroplanen och i kursplanerna. Vidare krävs satsningar på att utveckla kompetensen hos lärare och skolledare främst vad gäller styrsystemet liksom att utveckla insatserna för stöd och stimulans till skolutveckling./.../Det handlar t.ex. om utvecklingen av skolornas strukturerade kvalitetsarbete, utvecklingen av det nationella provsystemet samt uppgifterna för Skolverkets utbildningsinspektion och ansvaret för Myndigheten för skolutveckling att stödja och stimulera skolutvecklingen.

Jag gör en liknande bedömning som den Timplanedelegationen gör. Om framtida kursplaner blir tydligare och mer styrande för vilka kunskapskrav som ställs på eleverna kan en friare användning av undervisningstiden än i dag vara möjlig och kanske t.o.m. önskvärd. Om det bör ske i form av en slopad timplan eller i en annan form tar jag inte ställning till. Men om en minskad tidsstyrning införs krävs flera insatser utöver tydliga kursplaner, t.ex. en omfattande kompetensutveckling av lärare och skolledare och ett robust uppföljningssystem med den inriktning som redovisas i kapitel 3.

Ambitionsnivå i kursplanerna

Timplanens andra uppgift är att staten anger ambitionsnivån för ämnena i förhållande till kursplanearbetet. Exempelvis anger timplanen en omfattning på 1 490 timmar i svenska och 118 timmar i hem- och konsumentkunskap. I ett kursplanearbete krävs uppgift om ambitionsnivån för ett ämne. Det kan ske genom att ställa krav på vilka kunskaper eleverna skall ha när de fullföljt grundskoleutbildningen och hur mycket undervisning som krävs för att eleverna skall nå kunskapskraven. Timplanedelegationen belyste även denna fråga och skriver:

Förr eller senare kommer emellertid balansen mellan olika ämnen och ämnesgrupper att förändras. Det är en naturlig följd av att samhället och kunskapsområden utvecklas. Omprövningen kommer då att ske inom ramen för den statliga styrningen, genom att läroplan och kursplaner ses över. När detta blir aktuellt kommer inte tiden att vara utan betydelse, även om timplanen har avskaffats.

Eftersom den totala undervisningstiden i princip är given för grundskolan – vissa justeringar är dock möjliga, t.ex. när det gäller skolans respektive elevens val – handlar det om prioriteringar av kunskapskraven i de olika ämnena och hur mycket undervisningstid som behövs för dem. I en översyn av läroplanen och grundskolans ämnesutbud blir frågan om prioritering aktuell. Vilka ämnen kan behöva minska i omfattning och vilka kommer att få större betydelse? I bedömningen av dessa frågor måste flera hänsyn tas, framför allt om vilka kunskaper svensk grundskola behöver ge eleverna som förberedelse för gymnasieskolan och fortsatta samhälls- och yrkesliv.

Inför ett utarbetande av nya kursplaner behövs det enligt min bedömning angivelser om ambitionsnivåer för ämnena. Det ställer inte i sig krav på en timplan som styr skolornas arbete, utan gäller oberoende av detta. För detta ändamål behövs någon form av tidsangivelser för hur omfattande olika ämnen eller ämnesgrupper förväntas vara.

2.6.2 Marknadsföring och genomförande av nya kursplaner

Statens insatser för att implementera reformer inom skolområdet har skett med olika grad av ambition. Jag har tagit del av hur tidigare kursplaner introducerats i skolsystemet och konstaterar att det inte finns en given och framgångsrik modell. Några systematiska

utvärderingar av de implementeringsinsatser som gjordes med anledning av Lpo 94 och kursplaner 2000 har inte rapporterats till regeringen.

Det finns såvitt jag kunnat se ingen samlad erfarenhet hur ett framgångsrikt in- och genomförande av nya läroplaner och kursplaner bör organiseras, även om sådan erfarenhet börjat byggas upp i samband med de tänkta, men dock aldrig genomförda, förändringarna av gymnasieskolan 2007³⁶. De senaste kursplanerna för grundskolan från år 2000 introducerades dock inte på annat sätt än via nyhetsbrev, tidskriften Reform i rörelse och information på Skolverkets webb. Detta bedöms vara en bidragande orsak till att många lärare fortfarande använder de kursplaner som fastställdes år 1994. Mot denna bakgrund är det svårt att föreslå en given och funktionell modell för att föra ut förändringar till lärare och skolledare, men min bedömning är att Skolverkets erfarenheter från arbetet med gymnasieskolan 2007 och mål i årskurs 3 bör tas tillvara.

För att framgångsrikt genomföra förändringar i skolsystemet krävs att mottagarna, främst lärare och skolledare, för det första får kunskap om motiven till och innehållet i förändringarna. Förstår man inte skälen till förändringar är det svårare att bli motiverade att genomföra förändringarna i den egna undervisningen. Detta kräver i sin tur att lärarna och skolledarna är varse om att det kommer att ske eller har skett förändringar. På grundskolans område finns i storleksordningen etthundratusen lärare och skolledare. Det är en gigantisk uppgift att ge dem alla nödvändiga kunskaper om och motiv till t.ex. nya kursplaner och betygskriterier. Uppgiften kan till en del lösas med olika slag av informationsinsatser via olika media där staten har ett delansvar för att de kommer till stånd. Det krävs dock initiativ på huvudmannanivå och framför allt vilar ett stort ansvar på rektorer och lärare själva.

Ett par faktorer bedöms vara särskilt viktiga att ta hänsyn till i ett förändringsarbete, bland annat att alla rektorer är väl förtrodda med pågående kursplanearbete och känner det som sitt ledningsansvar att lärare m. fl. är medvetna om att det kommer nya kursplaner. Rektorn har ett ansvar för att planera inför kommande förändringar, t.ex. genom att bereda lärarna faktiska möjligheter att diskutera förändringarna. För att sådana diskussioner skall bli fruktbara måste den myndighet som tar fram kursplaner även ta fram

³⁶ *Avrapportering projektet förankring och implementering av gymnasieskolan 2007* (2006-10-25) samt *Utvärdering av projektet Förankring och implementering av gymnasieskolan 2007 via webbenkät* (2006-12-13), Skolverket, dnr 2004:1522

informationsunderlag av olika slag. Det är viktigt att alla lärare innan nya kursplaner börjar gälla har fått ordentlig tid att sätta sig in i kursplanerna och möjlighet att planera undervisningen utifrån dem. Detta förutsätter att lärarna har tillgång till kursplaner och kommenterande material i god tid innan de träder i kraft.

Det finns en inbyggd problematik i begreppet implementering. Staten kan avsätta medel och kan med egna eller upphandlade resurser genomföra implementeringen, men det måste finnas såväl mottagarkapacitet som mottagarvilja hos dem som skall tillämpa det nya. Problematiken gäller också den löpande informativa styrningen från staten. I dag finns två myndigheter inom skolområdet som båda vänder sig till bland annat lärare och skolledare. Staten har till viss del ansvaret för att material görs lätt tillgängliga och både Skolverket och Myndigheten för skolutveckling har i sina respektive myndighetsinstruktioner³⁷ som en av sina uppgifter att informera och sprida kunskap om verksamhetsområdet. Detta görs på olika sätt. Båda myndigheterna har enligt min bedömning ambitiösa hemsidor, men en myndighets hemsida skall fylla många syften och det kan vara svårt för en lärare att hitta relevant information för dennes undervisning. Detta är något Skolverket har försökt lösa genom att det finns en särskild ingång för lärare.

Den 15 mars 2007 fattade regeringen beslut om en översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. (dir. 2007:28). Enligt direktiven skall utredaren föreslå en ny och mer överskådlig myndighetsstruktur som skall underlätta statens styrning. Ett syfte är enligt regeringen att myndighetsstrukturen bättre skall bidra till att tydliggöra ansvar och uppgifter på nationell respektive lokal nivå i ett mål- och resultatstyrt skolsystem med ett stort friutrymme för rektor och lärare. Utredaren skall i sina förslag, som skall rapporteras senast den 1 november 2007, utgå från att Skolverket skall svara för sådana kärnuppgifter som i dag vilar på Skolverket, Myndigheten för skolutveckling och Centrum för flexibelt lärande (CFL).

³⁷ Förordning (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk respektive Förordning (2002:1161) med instruktion för Myndigheten för skolutveckling

Huvudmannens och rektors roll vid införande av nya måldokument

Det finns många lärare som inte har kännedom om för dem viktiga dokument och annan information som är avsedd att beskriva läraruppgifterna och utgöra grunden för lärarnas arbete, dvs. undervisningen. Detta trots de informationsinsatser som Skolverket och Myndigheten för skolutveckling bidragit till. Lärare och skolledare måste på samma sätt som andra välutbildade yrkesmänniskor känna ett eget ansvar för att söka kunskap om det som gäller den egna professionen. Ytterst är det rektorn och skolhuvudmannen som har ansvaret för att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt skall kunna utföra sina uppgifter³⁸.

Enligt mina intervjuer med personer som ansvarade för implementeringen av kursplanerna i början av 1990-talet är en viktig uppgift för rektorer att skapa tid för diskussioner om nya kursplaner. I annat fall tar vardagen lätt över. En annan viktig uppgift för rektorer och huvudmän är, enligt samma källa, att skapa nätverk mellan skolor, någonting som också Timplanedelegationen lyfte fram. Vidare angav Timplanedelegationen även erfarenhetsutbyte mellan skolor och pedagogiska diskussioner på alla nivåer som viktiga insatser för en lyckad implementering.

Strategi för implementering

Det finns enligt min bedömning starka skäl för att staten i samråd med Sveriges kommuner och landsting, Friskolornas riksförbund och elev- och lärarorganisationer utarbetar en gemensam strategi för implementering av reformer. En sådan strategi bör innehålla instruktioner och anvisningar om sådant som ansvarsfördelning, metoder, målgrupper, tidsplan etc. Bristen på utvärderingar av tidigare implementeringsinsatser har medfört att det saknas kunskaper om effektiva och mindre effektiva ageranden. Därför är det enligt min bedömning viktigt att det i en strategi för implementering ingår krav på effektstudier.

³⁸ Lpo 94 2.8 *Rektors ansvar* samt skollagen 2 kap. 7 §

2.7 Sammanfattning

En förutsättning för att en kursplan skall fungera i ett målstyrt skolsystem är att den förstås och används av lärarna. Kursplanen skall vara grunden för planering och genomförande av undervisningen. Den skall också vara underlag för diskussioner mellan lärarna för utveckling av metoder och arbetssätt. Kursplanen skall kunna förklaras för och diskuteras med eleverna. Den skall därutöver vara ett konkret och vägledande underlag för konstruktion av nationella prov och för läromedelsbranschen.

En vald princip i dagens kursplaner är att de inte skall ange ett ämnesinnehåll, dvs. vad det skall undervisas om. Tanken bakom detta är att innehållet i ett ämne är obegränsat och om staten väljer ut ett visst innehåll så begränsar staten lärarnas möjligheter att själva välja innehåll. Ett annat motiv är att innehållet snabbt kan bli inaktuellt till följd av bland annat forskning inom ämnet och därmed ställa krav på täta revideringar. Dessa motiv bedöms i princip vara riktiga, men har sannolikt ingen större betydelse på den nivå i ämnet som tas upp i grundskolan. Det är inte heller säkert att balanspunkten mellan att inte ange respektive att vara övertydlig i innehållsangivelser i kursplanerna är rätt avvägd i dag. Det går mycket väl att vara tydligare om vad som skall undervisas om, utan att det styr den lokala planeringen i en för lärarprofessionen ej önskvärd riktning.

Dagens målstyrda kursplaner bedöms ha medfört att lärarna återskapar ett innehåll med utgångspunkt i målen, vilket ju var avsikten. Det har dock samtidigt inneburit att landets tiotusentals lärare – var och en i sina grupperingar – med olika framgång försökt tolka vad staten avsett i kursplanernas mål. I själva verket visar utredningen att kursplaner från tidigare läroplaner eller innehåll i läromedel varit det som styrts verksamheten. Detta har med stor sannolikhet medfört att likvärdigheten i utbildningen i grundskolan brister. Det kan konstateras att lärare med dagens kursplaner har haft uppenbara svårigheter att planera sin undervisning enbart utefter målen. Staten måste på ett mer påfallande och tydligare sätt än i dag i kursplanerna uttrycka vad undervisningen skall handla om. Att göra detta bedöms vara betydligt lättare om kursplanerna även anger ett innehåll, dvs. vad som skall ingå i respektive ämne.

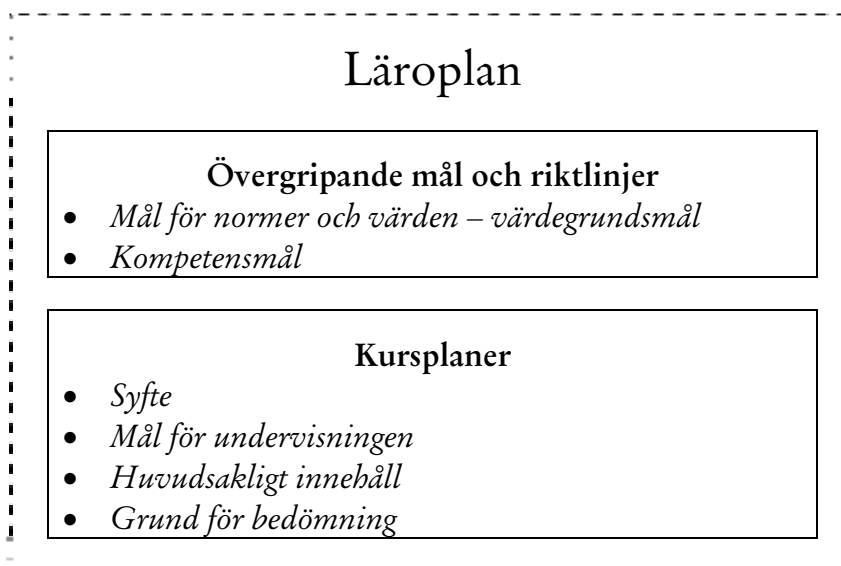
Kursplanen bör utformas med ett fåtal rubriker: *Syfte*, *Mål för undervisningen*, *Huvudsakligt innehåll* och *Grund för bedömning*. Under *Syfte* anges ämnets roll och sammanhang i utbildningen och

under *Mål för undervisningen* vad undervisningen skall leda till för kunskaper i ämnet. Texten i kursplanen bör vara kortfattad, koncis, saklig och författningsmässig. Självklarheter och ”floskler” bör inte förekomma. Målen skall ha en inriktningskaraktär och en uttrycklig ämneskoppling. De skall vara realistiska i förhållande till vad grundskolans elever som bäst bedöms kunna klara av. Detta gäller i princip också kunskapskraven. Även de skall vara sakliga, ämnesanknutna och utformade så att läraren kan avgöra om eleven visar kunskaper på godtagbar nivå eller i enlighet med olika betygssteg i senare årskurser.

Kursplanerna bör ange vad som skall tas upp i undervisningen under rubriken *Huvudsakligt innehåll*. Det bedöms som en nödvändig åtgärd för att kursplanerna skall uppfattas som tydliga. Innehållsangivelserna skall vara sådana att de ger lärarna en god förståelse för vad som skall behandlas, men inte vara av den omfattningen att de begränsar lärare i valet av ett mer detaljerat ämnesinnehåll eller arbetsätt. Det är alltså frågan om en balansgång mellan professionell frihet och statlig styrning.

Begreppet *läroplan* bör enligt min bedömning vara samlingsnamnet för de styrdokument som anger mål för skolan. Genom en samlad och väl strukturerad läroplan ges lärarna bättre möjligheter att se sambanden mellan t.ex. värdegrundsmålen och kursplanernas mål och därigenom i det konkreta arbetet med planeringen och genomförandet av undervisningen göra kopplingar mellan målen. Nedanstående figur visar huvuddragen i hur en läroplan kan se ut.

Figur 6 Förslag till struktur för grundskolans måldokument – ett dokument



De mål som gäller all verksamhet bör kallas för övergripande mål och rikta sig till alla som verkar i skolan. Huvudmannen har ansvaret för att verksamheten får de förutsättningar som krävs för att eleverna skall utvecklas mot målen och att verksamheten följs upp.

I läroplanen ingår kursplaner för de ämnen som ingår i grundskolans timplan. I kursplanerna anges syfte, mål och huvudsakligt innehåll i respektive ämne. Kursplanerna innehåller också de föreskrifter som utgör grund för bedömning och som behövs för att lärarna under hela grundskoletiden skall kunna bedöma elevernas kunskapsresultat och för de högre årskurserna sätta betyg. Kursplanerna riktas i första hand till lärarna som har ansvaret för att eleverna ges goda möjligheter att utvecklas mot målen i ämnet.

I kommentarer till läroplanen motiveras och förklaras de övergripande målen samt målen för undervisningen och kunskapskraven i kursplanerna för de olika ämnena. Kommentarererna är inte bindande föreskrifter utan skall ses som ett underlag och stöd till lärarna i deras planering och genomförande av undervisningen.

3 Ett stärkt uppföljningssystem

Mina förslag:

Grundskoleförordningen bör ha bestämmelser om att nationella prov skall användas för alla de årskurser nationella prov ges i. Ämnesprov i svenska, engelska och matematik skall utöver i årskurs 9 användas i slutet av årskurs 6, och för svenska och matematik även i slutet av årskurs 3 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling.

Min bedömning:

Lärare skall kunna redovisa på vilka grunder betygssättningen sker. Rektor skall kunna begära att en sådan redovisning sker skriftligt, t.ex. om läraren avser att sätta slutbetyg som systematiskt avviker i förhållande till resultat i de nationella proven.

I den mån satta slutbetyg avviker systematiskt från resultat på nationella prov skall skolan ange orsakerna i sin kvalitetsredovisning.

Varje skola och kommun skall i sitt löpande kvalitetsarbete analysera och dokumentera hur väl kunskapskraven nås i alla ämnen.

Resultat på nationella prov bör samlas in för varje årskurs och ämne det finns nationella prov i. Det bör övervägas att centralt årligen samla in såväl uppgifter om elever som elevers resultat på nationella prov och slutbetyg på individnivå.

I mina direktiv anges att ett mål- och resultatstyrt skolsystem förutsätter en väl fungerande uppföljning för alla nivåer i systemet. Förutsättningarna för hur uppföljningen av måluppfyllelsen kan ske är dock beroende av hur mål- och uppföljningssystemet är konstruerat. Regeringen exemplifierar detta med att det är svårt att på nationell nivå följa upp måluppfyllelsen för årskurser i grundskolan där det saknas nationella avstämningsstillfällen, medan man på de

enskilda skolorna måste ha en löpande uppföljning av utvecklingen mot målen för sin planering av undervisningen. Jag skall enligt direktivet lämna förslag till anpassningar av uppföljningssystemet med anledning av mina förslag till förändringar av målsystemet liksom hur uppföljningssystemet i övrigt kan stärkas, såväl för den enskilde elevens studieutveckling som för skolnivån, kommunnivån och den nationella nivån.

3.1 Vad är uppföljningssystemet?

Uppföljningssystemets olika delar har olika syften och olika användningsområden. Med det ”nationella uppföljningssystemet” avses ofta den statistik som Skolverket samlar in såsom ansvarig för den nationella statistiken inom utbildningsområdet, med information om såväl elevsammansättning i skolor och skolformer som resultatinformation från betygs- och provsystem. Det nationella provsystemet som Skolverket ansvarar för består av nationella prov och diagnosmaterial samt prov i provbank. Skolverket avser att komplettera provsystemet med rullande nationella utvärderingar i grundskolans ämnen. Såväl statistik-, betygs- och provsystem kan användas som underlag för uppföljning på skol-, huvudmänna- och riksnivå. De internationella studier som Sverige deltar i, däribland PISA, TIMSS och PIRLS, är inte utvecklade utifrån de svenska måldokumenterna men utgör värdefulla komplement till de inhemska mätningarna då den svenska skolans resultat på nationell nivå kan jämföras med andra länders.

I ett fungerande, systematiskt kvalitetsarbete dokumenteras och analyseras erhållna resultat i förhållande till uppsatta mål och i den mån avvikelser finns ger uppföljningen avtryck i planeringen för den kommande perioden. Resultatet av vidtagna åtgärder följs sedan aktivt upp. Syftet med de kvalitetsredovisningar som varje skola och kommun årligen skall upprätta är att vara ett nav i ett sådant kvalitetsarbete. Kvalitetsredovisningarna är således ett verktyg i uppföljningssystemet, som samtidigt utnyttjar information från andra delar i systemet.

För uppföljning av kunskapsutvecklingen på individnivå finns såväl nationella prov som diagnos- och andra bedömningsmaterial tillgängliga som ett stöd för läraren att bedöma hur eleven utvecklas i förhållande till målen. Resultat på nationella prov kan ställas i relation till annan information läraren har om elevens prestationer.

Hur eleven lyckas på diagnostiska prov ger läraren ett stöd för planering av eventuella stödinsatser för att kunskapskraven skall nås, men är inte i dagsläget utformade för att kunna ge resultatinformation på summerade nivåer. En dokumentation av elevens prestationer, styrkor och svagheter bildar underlag för utvecklingsamtal. Dokumentationen utgör också grund för den individuella utvecklingsplan som skall upprättas för alla elever.

3.2 Nationella prov

3.2.1 Syftet med nationella prov

Enligt grundskoleförordningen skall ämnesprov användas i svenska, engelska och matematik i slutet av årskurs 9 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling och som stöd för betygssättning. Likaså finns ämnesprov i samma ämnen som kan användas i slutet av årskurs 5 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling. Det författningsmässiga stödet för nationella prov är således tvåfaldigt: för att bedöma kunskapsutveckling och som stöd för betygssättning.

Det finns olika typer av prov. I skolsammanhang kan man dela in dem i diagnostiska prov, stöd för kunskapsbedömning och allmänt utvärderande prov. De förstnämnda är sådana prov som läraren kan använda sig av för att följa upp sin egen undervisning, t.ex. för att stämma av om eleverna förstått ett visst avsnitt eller en viss metod i ämnet. På nationell nivå har sådana prov tagits fram av Skolverket, men det finns även andra aktörer, t.ex. läromedelsförlag, som tar fram diagnostiska prov. Prov som skall stödja kunskapsbedömning är bland annat av den typ Skolverket tar fram för ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik. Dessa nationella prov syftar främst till att utgöra underlag för betygssättningen. De allmänt utvärderande proven kan ha många olika syften, t.ex. vara en del av lärarnas underlag för betygssättningen eller ett sätt att utvärdera själva undervisningen.

Proven inom nuvarande betygssystem

De prov som användes för det tidigare femgradiga relativa betygssystemet kallas för normrelativa, dvs. de skulle ange gränserna för de olika betygstegen 1–5, medan dagens nationella prov i stället är

kriterierelaterade. Kriterierelaterade prov måste vara avstämde med kursplanernas mål och betygskriterier. I betygssystemet bestäms betygsnivåerna utöver godkändnivån av betygskriterier för betygen Väl godkänd och Mycket väl godkänd. Det faktum att det finns betygskriterier borde kanske egentligen ha haft som konsekvens att det inte skulle behövas nationella prov. Väl formulerade och tydliga betygskriterier borde i ett perfekt system vara ett tillräckligt underlag för lärarnas bedömning och betygssättning.

Utgångspunkter enligt läroplanspropositionen

I läroplanspropositionen¹ angav regeringen att ett nationellt provsystem behövs av flera skäl och lade fast riktlinjerna för utvecklingen av ett nationellt provsystem i anslutning till de nya styrdokumenterna. Propositionen byggde delvis på Skolverkets förslag till utformning av ett uppföljningssystem för skolektorn samt verkets förslag till ett nytt provsystem i anslutning till nya läroplaner och ett nytt betygssystem². Skolverkets förslag för grundskolans del omfattade tre delar; ett utvärderingsprov i årskurs 9, ämnesprov i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik i årskurs 9 samt diagnostiska prov i svenska/svenska som andraspråk och matematik för årskurs 5.

Propositionen angav att det behövs centralt utarbetade prov för att bibehålla en likvärdig utbildning över riket och för att mäta kvalitet och kunskaper i landets skolor. Proven skulle även underlätta jämförelser av Sveriges utbildningsresultat med andra länders. Dessutom ställde kommunernas frihet att organisera och driva sin skolverksamhet ökade krav på central uppföljning och utvärdering av att skolan verkligen ger alla barn en gemensam kärna av bas-kunskaper och alltså når upp till de nationellt fastställda målen i detta avseende. På lokal nivå förutsågs nya timplaner och kursplaner öka skolornas behov av att kunna stämma av att utbildningen är på rätt väg och kommer att uppfylla nationella mål, vilket nationella prov skulle kunna svara mot. Provsystemet förväntades också kunna ge skolorna underlag för att sätta in stödåtgärder till elever som behöver det.

¹ *En ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan* (prop. 1992/93:220)

² Redovisning av regeringsuppdrag givet 1991-09-12 , 1992-09-08, samt Redovisning av regeringsuppdrag U1992/2172/O, 1992-12-01

Enligt regeringens uppfattning borde det i ett nationellt provsystem för grundskolan ingå såväl diagnostiska prov och, som det kallades, grundläggande färdighetsprov i årskurs 2 och 7 som ämnesprov för alla elever i ”basämnena” i årskurs 5 och 9³:

Ämnesprov

Ämnesprovets syfte skulle enligt läroplanspropositionen vara att kontrollera om eleven uppnått kursplanernas mål i svenska, engelska och matematik för årskurs 5 och 9. Proven skulle också vara ett hjälpmedel för läraren vid betygssättning och upprätthålla jämförbarheten mellan olika betyg i det nya betygssystemet. Ett skäl till att provsystemet inte föreslogs omfatta fler ämnen var de höga kostnader som är förenade med att utveckla nya prov. Regeringen pekade på att andra former av centralt utformade bedömningsinstrument skulle kunna användas för kunskapsutvärdering i andra ämnen.

Diagnostiska prov

Regeringen föreslog i läroplanspropositionen att diagnostiska prov skulle utvecklas för avstämning mot de nationella målen vid andra tillfällen än i årskurs 5 och 9. De diagnostiska proven skulle hjälpa skolorna att bedöma sina förutsättningar att nå de mål som skall uppnås i årskurs 5 respektive vid grundskolans slut och ge skolan ett underlag för att tidigt sätta in stöd till elever som behöver det. Regeringen pekade på vikten av att prov tillhandahölls i en central provbank, särskilt prov som mäter grundläggande färdigheter i att läsa, skriva och räkna, och att diagnostiskt material utvecklas i många ämnen som stöd i undervisningen.

Övrig utvärdering

Urvalsundersökningar för uppföljning av kunskaper i olika ämnen och årskurser, motsvarande de utvärderingar Skolöverstyrelsen genomförde år 1988 och Skolverket år 1992, föreslogs komplettera provsystemet. Regeringen var dock inte beredd att gå vidare med

³ Förslaget innebar en utvidgning av det då gällande provsystemet som bestod av standardprov i engelska i årskurs 8 och prov i svenska och matematik i årskurs 9.

Skolverkets förslag till avslutande utvärderingsprov i årskurs 9 för att mäta elevens problemlösande förmåga att utifrån sina kunskaper självständigt formulera ståndpunkter i aktuella frågor, då provtypen var ny och oprövad i Sverige.

Utformning

I betygspropositionen⁴ (prop. 1994/95:85), där nuvarande betygssystem för grundskolan föreslogs, togs även frågan om nationella prov upp. Nationella prov behövs enligt propositionen som ”*ett stöd för lärarens betygssättning av elever, för att lärare skall kunna stämma av sin bedömning med andra lärares så att betyg kan hävdas vara jämförbara över landet*”. Därför skulle ämnesprov finnas i svenska, engelska och matematik i slutet av årskurs 9 för alla elever. Lärare bör, sadet det, även i samma ämnen i årskurs 5 ha tillgång till nationella prov, som inte behöver vara obligatoriska, för att se om eleverna nått kravnivån. Därutöver bedömde regeringen att det bör finnas diagnostiska prov för olika årskurser som ett uppföljningsstöd för läraren.

Utbildningsutskottet stödde i ett betänkande⁵ regeringens bedömning och framhöll särskilt att Skolverkets arbete med nationella prov syftar till att bibehålla en likvärdig utbildning över riket och att möjliggöra en mätning av kvalitet och kunskaper i såväl det offentliga skolväsendet som i fristående skolor. Betydelsen av ett nationell provprogram behandlades även i regeringens utvecklingsplan⁶ år 1997 där Skolverkets uppdrag med en så kallad provbank och dess syften beskrevs närmare:

Utvecklingen av provbanken bör fortsätta. Den bör inriktas mot att ge exempel på hur inlärning och kunskaper kan analyseras och därigenom ge stöd till lärare för att bedöma måluppfyllelse i förhållande till kursplanerna. De instrument som tas fram bör också kunna bli ett av de kvalitetsmått som utvecklas och läggs till grund för resultat- och kvalitetsbedömningar både på lokal och nationell nivå.

⁴ *Betyg i det obligatoriska skolväsendet* (prop. 1994/95:85)

⁵ *Betyg i det obligatoriska skolväsendet* (bet. 1994/95:UbU6)

⁶ *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – Kvalitet och likvärdighet* (skr. 1996/97:112)

Provuppdrag 1999

I september 1999 fick Skolverket ett nytt provuppdrag⁷ enligt vilket Skolverket för grundskolans del skulle utveckla diagnostiskt material, ämnesprov samt en provbank:

Diagnostiskt material anpassat dels för åren före årskurs 6, dels för skolåren mellan årskurs 6 och årskurs 9. Syftet är att ge lärarna hjälp att bedöma och stödja elevernas utveckling. Materialet för de tidiga skolåren bör i första hand utarbetas med fokus på språkutveckling och matematisk begreppsbyggnad, så att stöd kan sättas in tidigt. Materialet för årskurs 6 till årskurs 9 bör ge underlag för bedömning av var varje elev står i förhållande till uppställda mål.

För skolorna frivilliga ämnesprov i svenska och svenska som andraspråk, engelska och matematik att användas i slutet av årskurs 5. Syftet med dessa prov skall vara att ge läraren stöd vid bedömning om eleverna nått uppställda mål.

För skolorna obligatoriska ämnesprov i svenska och svenska som andraspråk, engelska och matematik att användas i slutet av grundskolan. Syftet med dessa prov skall vara att ge läraren stöd vid bedömning om eleven nått uppställda mål och att ge underlag för lärarens betygssättning av elevernas kunskaper.

Regeringen angav således tre syften med det nationella provsystemet: att det skall ge lärarna hjälp att bedöma och stödja elevernas utveckling, ge underlag för bedömning av var varje elev står i förhållande till uppställda mål samt ge underlag för lärarens betygssättning av elevernas kunskaper. Skolverket redovisade emellertid i ett svar på ett regeringsuppdrag om det nationella provsystemet⁸, rapporterat i november 2003, olika brister i provsystemets funktion:

Utredningsgruppen bedömer att provens betygstödande funktion är oklar och svårförståelig. Detta torde också vara fallet bland lärare, elever och föräldrar. Det saknas tydliga instruktioner om hur provresultaten skall förstås och provsystemets roll i skolans ansvars- och styrsystem är oklar och svårbegriplig. Ur detta perspektiv är provsystemet av låg kvalitet.

Skolverkets rapport visar bland annat att det förekommer stora skillnader mellan provresultat och slutbetyg i ämnena, men Skolverket menar att det inte vore lämpligt att t.ex. på central nivå be-

⁷ Uppdrag till Skolverket att tillhandahålla ett nytt nationellt provsystem (U1999/3290/S)

⁸ Skolverket (2003) *Det nationella provsystemet - vad, varför och varthän? Uppdrag avseende resultatinformation Del E: Skolverkets bedömning av dagens system med nationella prov med avseende på kvalitet och kostnadseffektivitet*, dnr 2003:2038

stämman att en viss fastställd relation skall råda mellan provbetyg och slutbetyg. Däremot kan det enligt Skolverket finnas skäl för en föreskrift om att skolan och kommunen i sin kvalitetsredovisning skall kommentera sin användning av provresultat och sin syn på relationen mellan provbetyg och slutbetyg.

Provuppdrag 2004

I ett nytt provuppdrag till Skolverket år 2004⁹ angavs att provsystemet för grundskolan skall bestå av nationella ämnesprov för årskurserna 5 och 9, en provbank med prov inom olika ämnesområden och för olika åldrar samt diagnostiskt material. Genom det nya uppdraget med fler instrument utökades syftet med provsystemet ytterligare, att det skall

- bidra till ökad måluppfyllelse för eleverna,
- förtydliga målen och visa på elevers starka och svaga sidor (diagnostisk funktion),
- konkretisera kursmål och betygskriterier,
- stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning, och
- ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapsmålen nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

Att proven även skall ”*bidra till ökad måluppfyllelse för eleverna*” tillkom som ett nytt syfte, men det framgår inte på vilket sätt det var tänkt ske. I en bilaga till regeringsbeslutet framgår att de nationella proven även fortsättningsvis skall vara ”*stödjande inför betygssättningen, inte styrande som tidigare*”.

⁹ Uppdrag till Statens skolverk avseende det nationella provsystemet, 2004-12-22, U2004/5293/S

Sammanfattning

Inom ramen för nuvarande läroplan, Lpo 94, har syftet med det nationella provsystemet successivt utvidgats. I läroplanspropositionen angavs att centralt utarbetade prov behövdes för att bibehålla en likvärdig utbildning över riket, för lärares betygssättning och för att mäta kvalitet och kunskaper. I en senare proposition tillkom behovet av att lärare skall kunna stämma av sin bedömning med andra lärares så att betyg kan hävdas vara jämförbara över landet.

I provuppdraget från år 1999 angavs som motiv till proven att de skall ge lärarna hjälp att bedöma och stödja elevernas utveckling, visa var varje elev står i förhållande till uppställda mål samt ge underlag för lärarens betygssättning av elevernas kunskaper. I provuppdraget till Skolverket år 2004 tillkom två syften, dels att provsystemet även skall kunna bidra till ökad måluppfyllelse för eleverna, dels till att konkretisera kursmål och betygskriterier. Det kan således konstateras att regeringen över tid ökat kraven på vad provsystemet skall åstadkomma och bidra till.

3.2.2 Nationella prov i årskurs 9

Ett syfte med de nationella proven är ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapsmålen nås på skolnivå, på huvudmannivå och på nationell nivå. Skolverket skall utifrån resultaten på de nationella proven kunna beskriva, analysera och bedöma olika elevgruppers resultat för att identifiera kunskapsområden där det behövs nationellt motiverade stödinsatser. Proven, med dess medföljande bedömningsanvisningar och elevexempel, fungerar även som konkretiseringar av kursplaner och betygskriterier genom att vara "förevisande exempel" för lärares bedömning av olika kunskapskvaliteter.

Skolverket har regelmässigt samlat in resultat på ämnesproven i årskurs 9, från början enbart för ett urval skolor omfattande totalt ca 10 000 elever årligen. Sedan 2003 samlas resultat in för alla elever tillsammans med elevernas slutbetyg¹⁰. Totalinsamlingen gör att resultatet på ämnesproven kan jämföras med betygen för samtliga elever och bildar underlag för uttalanden på skolnivå om såväl mål-

¹⁰ Skolverket (2006) *Ämnesprovet 2006 i grundskolans åk 9 och specialskolans åk 10*, dnr 2006:2230

uppfyllelse och skillnader mellan provresultat och slutbetyg liksom för olika grupper av elever med hänsyn till deras bakgrunds-förhållanden. Vissa jämförelser kan också göras över tid.

Stöd för betygssättning?

Då de första nationella ämnesproven efter Lpo 94:s införande i grundskolan genomförts år 1998 gjordes en djupare analys av provresultaten¹¹, bland annat av hur resultatet förhöll sig till slutbetygen för olika grupper av elever och ämnen. Bortfallet i insamlingen var betydande vilket framhölls som ett problem utifrån elevens rättssäkerhet, att alla inte givits möjlighet att visa sina kunskaper i ett väl utprovat test. Av uppföljningen framgår att många undantagits från att göra prov då det inte bedömts som meningsfullt att pröva eleverna¹² och att många av dem sedan saknade betyg i ämnet i slutbetyget.

I studien jämfördes elevers höstterminsbetyg i årskurs 9 år 1997 med provresultat och slutbetyg vårterminen 1998. Resultatet pekade på stora och oförklarade skillnader mellan bedömningarna, främst bland invandrade elever och barn till lågutbildade. Mönstret skilde sig åt mellan ämnen så att fler elever uppnådde målen enligt slutbetygen än enligt provbetygen i svenska och matematik, men denna skillnad fanns inte i engelska. Skolverket angav några tänkbara förklaringar till de redovisade avvikelserna, t.ex. att lärarna kan ha ansett att provet i engelska bättre överensstämde med deras egen tolkning av målen att uppnå än i de båda andra proven, och/eller att de kunskaper som inte testades i proven vägde tyngre än provresultaten i matematik och svenska när slutbetygen har satts så att provet endast utgjorde en del av lärarnas underlag för betygssättning.

Skolverkets kvalitetsgranskning av en likvärdig betygssättning 2000¹³ visade att många lärare använder sig av breda bedömningsunderlag men att prov kraftigt dominerar som underlag för kunskapsbedömning. Skolverkets inspektörer drog slutsatsen att proven verkar bidra till en samsyn mellan grundskollärare om betygsnivåer, då samsynen framstod som större i ämnen med nationella

¹¹ Skolverket (1999) *Ämnesproven skolår 9 1998. Analys av resultaten*, dnr 1997:475

¹² Ett exempel är nyinvandrade elever som utan kunskaper i svenska språket undantas från det nationella provet i svenska.

¹³ Skolverket (2000) *Betygssättningen, Nationella kvalitetsgranskningar 2000*, Skolverkets rapport nr 190

prov. Det fanns samtidigt stora skillnader mellan ämnen, lärare och skolor.

Skolverket sänder i samband med proven ut en enkät till lärarna med frågor om hur man uppfattat provens funktion och stöd vid betygssättningen. Enligt resultatredovisningar¹⁴ anser flertalet tillfrågade lärare att proven utgjort en god konkretisering av kursplanens kommunikativa och funktionella mål, och att proven ger ett gott stöd vid bedömningen av elevernas kunskaper. Provens bredd och variation framhålls som mycket positiv liksom deras bidrag till en likvärdig bedömning.

Mellan 80 och 90 procent av tillfrågade årskurs 9-lärare uppger att proven gett dem stöd för betygssättningen. I enkäterna lyfter dock många lärare i svenska fram att det finns en risk att lärare gör olika bedömningar då det är svårt att skilja kvalitativt olika svar åt och att lärare inte ser kvaliteten i svaren på riktigt samma sätt. Oberoende bedömares granskning av ett 100-tal elevers svar på de nationella proven i svenska år 2004¹⁵ (totalt ca 300 elevuppgifter) visade att samstämmigheten i bedömningarna var relativt hög. Lärare bedömdes ha avvikit från bedömningsanvisningarna i drygt tio procent av svaren där bedömningen i mer än hälften av fallen var strängare än vad anvisningarna avser.

Stora avvikelser mellan provresultat och slutbetyg i årskurs 9

Det finns skolor där slutbetygen i genomsnitt är ett betygssteg över provresultaten men också skolor där det omvända gäller¹⁶. Samtidigt uppger den övervägande majoriteten tillfrågade lärare i svar på lärarenkäter¹⁷ att proven betyder mycket vid betygssättningen av enskilda elever. Det finns också lärare som tycker att ett nationellt prov mer är ett underlag bland andra att ta hänsyn till. Skolverket¹⁸ har konstaterat att resultat på nationella prov endast skall utgöra ett av flera underlag vid betygssättningen av enskilda elever, men att det samtidigt är rimligt att det på nationell nivå finns en överensstämmelse i stort mellan resultat på nationella prov

¹⁴ Enligt Skolverkets årliga redovisningar av resultat på ämnesprov i årskurs 9 åren 1998–2004. Svartalternativen skiljer sig dock något åt såväl mellan ämnena och över tid. Uppgiften har inte redovisats i de senaste årens resultatredovisningar.

¹⁵ Skolverket (2005) *Ämnesprovet 2004 i svenska och svenska som andraspråk i grundskolans åk 9 och specialskolans åk 10*, dnr 2003:1551

¹⁶ Skolverket (2004) *Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan*, best.nr 04:870

¹⁷ Skolverkets årliga redovisningar av resultat på ämnesprov i årskurs 9 åren 1998–2004

¹⁸ Skolverket (2002) *Lägesbedömning 2002*, Skolverkets rapport nr 225

och slutbetyg i ämnena. Att det ibland förekommer omfattande skillnader mellan elevers resultat på prov och erhållna slutbetyg i ämnet fick Skolverket att ställa sig frågan i vilken grad proven fungerar betygsstödjande, särskilt vad gäller matematikämnet där avvikelserna är störst.

Skolverket återkom till frågan i sin handlingsplan för rättvis och likvärdig bedömning och betygssättning våren 2004¹⁹, där verket menade att det är oklart i vilken mån proven verkligen fungerar som ett stöd vid betygssättningen. Enligt handlingsplanen avsåg verket att förbättra de nationella provens betygsstödjande roll genom att ta fram centrala anvisningar för samordning av delprovsbetyg till ett samlat provbetyg för alla elever som genomfört proven. Genom detta skulle möjligheterna till jämförelser av provresultat mellan elever och skolor öka, och bidra till att provresultat på ett tydligare sätt skulle kunna diskuteras i relation till slutbetygen. Skolverket återinförde våren 2005 regler för hur sammanfattande provbetyg skall fastställas. Skolverket framhåller att det gör att samordnade jämförelser med slutbetyg kan göras på såväl lokal som kommunal och nationell nivå vilket bildar utgångspunkt för en bättre underbyggd diskussion om betygssättningsfrågor²⁰.

Som framgått anser lärarna i årskurs 9 att de har stöd av de nationella proven i betygssättningen. Enkätstudierna ger dock inte besked om på vilket sätt proven fungerat betygsstödjande eller om och hur provresultaten givit avtryck i slutbetygen. Erfarenheterna från mina skolbesök visar att det framför allt är de nationella provens exemplifierande roll som har haft betydelse, och som sådana har de bildat underlag för gemensamma diskussioner om hur elevers kunskaper kan bedömas.

Korrelationen mellan skolmedelvärdet för provbetyg och slutbetyg²¹ i årskurs 9 var 0,82 i matematik och 0,91 i svenska respektive engelska våren 2001²². Enligt preliminära uppgifter från Skolverkets pågående utvärdering av relationen mellan provbetyg och slutbetyg²³ är sambandet på elevnivå i genomsnitt för alla de tre ämnena svenska, engelska och matematik sammantaget åren 1998-

¹⁹ Skolverket (2004) *Handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*, dnr 2004:556

²⁰ Skolverket (2007) *Effektutvärdering av Skolverkets handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*, dnr 2006:2781

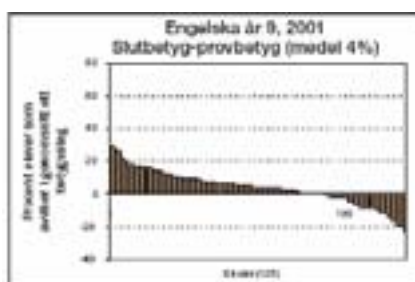
²¹ Beräknat som meritvärden där betyget Godkänd = 10 poäng, Väl godkänd 15 poäng och Mycket väl godkänd 20 poäng.

²² Skolverket (2004) *Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan*

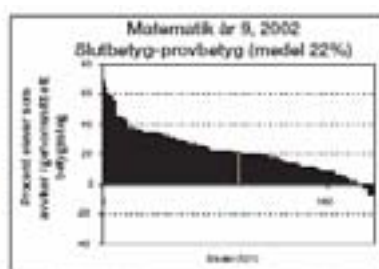
²³ Enligt Tommy Lagergren, Skolverket

2006 0,8. Att provbetyg och slutbetyg är detsamma för 80 procent av eleverna motsvarar samma nivå som för de tidigare standardproven. Detta kan tyckas vara en hög siffra och möjligtvis godtagbar sett ur perspektivet att provet skall vara betygsstödjande, inte styrande. Samtidigt måste vi komma ihåg att det är resultatet på nationell nivå. Enligt Skolverkets rapportering är avvikelserna stora på skolnivå, se nedanstående figurer hämtade från en undersökning av prov- och slutbetyg i årskurs 9 våren 2002²⁴. Frågan är hur stora avvikelser mellan provbetyg och slutbetyg på enskilda skolor som är rimliga?

Figur 7 Avvikelser mellan provresultat och slutbetyg i engelska och matematik i årskurs 9 2002, skolnivå



Figur 27. Andel elever som i genomsnitt avviker ett betygsgeslag vid jämförelse av slutbetyg och provbetyg.



Figur 29. Andel elever som i genomsnitt avviker ett betygsgeslag vid jämförelse av slutbetyg och provbetyg.

Min tolkning av de redovisade avvikelserna mellan provresultat och slutbetyg är att proven uppenbarligen inte är betygsstyrande. Skolverkets frågeställning om proven verkligen kan sägas vara betygsstödjande är enligt min bedömning högst relevant. Nästa fråga blir då hur mycket betygen egentligen "skall få" avvika från provresultat.

En annan fråga att överväga är hur bedömningen av nationella ämnesprov i årskurs 9 skall ske. På en del skolor jag besökt bedömer lärarna varandras prov på frivillig basis. Detta är också något provinstitutionerna och Skolverket rekommenderar²⁵. Kanske kan man tänka sig att andra lärare än den undervisande läraren bedömer

²⁴ Skolverket (2004) *Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan*, best.nr 04:870

²⁵ Se t.ex. häftet *Bedömning och exempel, läroanvisning för bedömning av elevlösningar på det nationella ämnesprovet i engelska i årskurs 9* (det "röda häftet").

elevsvar efter Skolverkets bedömningsanvisningar eller att lärare gör det tillsammans?

Sammanfattningsvis anser den stora majoriteten lärare som använt nationella prov att proven ger ett bra stöd för betygs-sättningen av enskilda elever och att bedömningsanvisningarna konkretiserat kursplaner och betygskriterier. Samtidigt finns det ibland avsevärda skillnader mellan provresultat och betyg. I den jämförande analysen av provbetyg och slutbetyg i årskurs 9 år 1998 angavs att Skolverket hade anledning att närmare studera dessa skillnader, men det finns inget underlag som visar att något har gjorts före rapporteringen av regeringsuppdraget att bedöma prov-systemets effektivitet²⁶.

3.2.3 Nationella prov i årskurs 5

Nationella ämnesprov i årskurs 5 har liksom årskurs 9-proven givits sedan år 1996, men proven har olika utformning. Enligt Skolverket är det primära syftet med årskurs 5-proven att pröva måluppfyllelsen. Proven sägs också fylla en viktig funktion genom att konkretisera kursplanernas mål och att de i begränsad utsträckning – eftersom de ges i slutet av den aktuella utbildningsperioden – kan tjäna som diagnostiskt material.²⁷

En så kallad kunskapsprofil medföljer årskurs 5-proven, där läraren redovisar en bedömning av elevens kunskaper baserat på såväl provresultat som övrig information läraren har om eleven. Med hjälp av profilen kan läraren ange mer kvalitativ information, så utöver en bedömning av hur väl eleven nått årskurs 5-målen i ämnet görs även en framåtsyftande bedömning som underlag för vilka insatser som behöver sättas in för att eleven skall nå målen²⁸. Årskurs 5-proven har en hög acceptans bland rektorer och lärare. I en enkätundersökning 2003 höll två tredjedelar av rektorerna och nästan hälften av de tillfrågade lärarna i årskurs 5 med om påståendet att provresultaten är ett mycket viktigt underlag för bedömning av elevernas måluppfyllelse²⁹.

²⁶ Skolverket (2003) *Det nationella provsystemet - vad, varför och varthän? Uppdrag avseende resultatinformation Del E: Skolverkets bedömning av dagens system med nationella prov med avseende på kvalitet och kostnadseffektivitet*, 2003-10-30, dnr 2003:2038

²⁷ Skolverket (2005) *Redovisning av uppdrag att redovisa behov av omedelbara förtydliganden i det nationella uppföljningssystemet m.m.*, dnr 2005:1268

²⁸ Skolverket (2006) *Resultat från insamling av ämnesproven i årskurs 5 2006*, november 2006

²⁹ Skolverket (2004) *Prövostenar i praktiken. Grundskolans nationella provsystem i ljuset av användares synpunkter*, augusti 2004

Användning

En konsekvens av konstruktionen av årskurs 5-proven är att resultat inte kan samlas in på samma sätt som för årskurs 9-proven, och att utformningen därmed inte är lika lämplig för uppföljning på skol-, kommun- och nationell nivå. En annan skillnad är att medan årskurs 9-provet är obligatoriskt för skolorna att använda är det nationella provet i årskurs 5 frivilligt, ett faktum som även det har betydelse för hur resultat kan samlas in och användas.

Även om proven i årskurs 5 formellt är frivilliga att genomföra används de i nästan alla skolor. En utvärderingsstudie 2003³⁰ visar att denna frivillighet framstod som skenbar för elever och lärare då 92 procent av kommunerna infört lokala krav på att proven skall användas. Det framgår även att huvudmännen samlar in resultaten och att kommuner publicerar utfall på skolnivå. Enligt utvärderaren ger provresultaten insyn i enskilda skolors prestanda.

De institutioner som konstruerar proven har över tid samlat in exempel på elevlösningar från skolorna, främst som ett underlag för arbetet med att utveckla proven. Rapporteringen har främst riktats in på redovisningar av hur proven använts och uppfattats av lärare och elever³¹. Information om resultat på ämnesproven har dock efterfrågats. Våren 2005 genomfördes för första gången, på regeringens uppdrag (U2004/5293/S), en försöksvis stickprovsinsamling av resultaten från ämnesprovet i årskurs 5. Skolverket gör fr.o.m. år 2006 reguljära insamlingar av resultaten för att få en bild av måluppfyllelsen på nationell nivå³². Skolverket menar att insamlingen ger ett förbättrat underlag för det lokala förbättringsarbetet³³.

Resultat

I november 2006³⁴ redovisade Skolverket för första gången resultat på ämnesproven i årskurs 5 från ett urval av 200 skolor med 6 400 elever. Även om proven inte är obligatoriska att använda inkom resultat från samtliga skolor i urvalet utom en. I resultat-

³⁰ Skolverket (2004) *Prövostenan i praktiken. Grundskolans nationella provsystem i ljuset av användares synpunkter*, augusti 2004

³¹ Skolverkets årliga redovisningar av resultat från enkäter och ämnesprov i årskurs 5 finns tillgängliga på www.skolverket.se.

³² Skolverket (2005) *Redovisning av uppdrag att redovisa behov av omedelbara förtydliganden i det nationella uppföljningssystemet m.m.*, dnr 2005:1268

³³ Skolverket (2004) *Handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*, dnr 2004:556

³⁴ Skolverket (2006) *Resultat från insamling av ämnesproven i årskurs 5 2006*, november 2006

redovisningen betonar Skolverket att årskurs 5-proven av flera skäl inte kan användas på samma sätt som årskurs 9-proven: de är inte obligatoriska, de ges inte på fastställda provdatum utan kan genomföras när som helst under våren och de omgärdas inte av samma sekretesskydd – bland annat används samma prov två år i rad. Dessutom utformas proven för att mäta om eleven uppnått målen i årskurs 5 eller inte, medan årskurs 9-proven stöder en graderad bedömning av elevernas kunskaper enligt de betygssteg som finns utöver betyget Godkänd.

Precis som för årskurs 9-proven finns det skillnader i resultatet i årskurs 5-proven mellan ämnen, skolor och elever. I engelska var det knappt 10 procent som inte nådde målen på respektive delprov, medan andelen varierade mellan 5 och 19 procent i delproven i matematik och mellan 4 och 12 procent i svenska respektive 16–27 procent i svenska som andraspråk. Enligt Skolverket är det ”*i viss utsträckning olika elever som inte når kravnivåerna för de olika delproven*”, vilket måste tolkas som att eleverna har en ”taggig kunskapsprofil” med bättre kunskaper inom vissa områden och sämre i andra. Elever vars föräldrar har låg utbildningsnivå och elever med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland dem som inte nått målen, och det finns även skillnader i resultat beroende av kön, oftast till flickornas fördel.

Med hänsyn tagen till ett stort bortfall på en uppgift som var gemensam i proven i matematik och svenska uppskattas cirka 60 procent av årskurs 5-eleverna som genomfört de olika delproven nå samtliga mål som prövats. Samtidigt är det en stor andel elever som inte når målen i slutet av grundskolan. Detta resultat måste anses vara uppseendeväckande och en tydlig signal på att skolan inte i tid förmått ge elever det stöd som behövs för att målen i grundskolan skall kunna nås.

Årskurs 5-proven bedöms inte vara tillräckligt breda för att tillåta en graderad bedömning. För det krävs fler uppgifter av olika svårighetsgrad. Skolverket har dragit sig för att utveckla prov som även prövar för högre kunskapsnivåer för att inte riskera att ”bakvägen” öppna upp för betygssättning i de tidigare åren³⁵.

³⁵ Minnesanteckningar från möte med tjänstemän i Skolverket som arbetar med nationella prov och bedömningsmaterial 2006-10-11

Sammanfattning

Ämnesproven i årskurs 5 är främst utformade för att ge läraren stöd i att bedöma om eleverna "nått tröskelnivån" eller inte och för att få underlag till insatser som behöver göras för att målen skall nås. Enkätundersökningar visar att proven, även om de inte är obligatoriska, används i nästan samtliga skolor för uppföljning på såväl elevnivå som på skolnivå. Först i samband med 2006 års nationella prov i årskurs 5 samlades elevresultat in för att ge en rikstäckande bild av måluppfyllelsen. För att kunna utforma nationella prov för en viss årskurs krävs att det finns nationella kunskapskrav för denna årskurs. I dagens system ger proven endast svar på om målen har uppnåtts av eleven – inte i vilken grad därutöver.

Att uppskattningsvis en tredjedel av årskurs 5-eleverna enligt provresultaten inte når målen för årskursen visar på behovet av en tidigare och systematisk uppföljning av elevers kunskapsutveckling. Lärare jag träffat vid mina skolbesök uppger att man tidigt, redan i årskurs 1, kan se vilka elever som kommer att ha svårt att nå målen i årskurs 5 – ett förhållande jag menar stöder ett införande av tidigare nationella mål och kunskapskontroller.

3.2.4 Användning av information från provsystemet

I ovanstående genomgång av syftet och användningen av nationella prov utkristalliserar sig några förhållanden som behöver diskuteras. För det första behöver det bedömas i vilken utsträckning de nationella proven egentligen kan vara en del av ett uppföljningssystem. Vilka andra insatser behövs på nationell nivå för att kunna följa upp kunskapsutvecklingen i riket och hur den står i relation till andra länder? För det andra behöver det övervägas i vilken utsträckning de nationella proven kan och bör styra betygssättningen. För det tredje finns det skäl att bedöma hur många andra uppgifter de nationella proven bör ha, dvs. hur många syften det nationella provsystemet skall uppfylla.

Nationell och lokal uppföljning

Skolverket har återkommande funnit att elevers resultat på nationella prov sällan diskuteras på skolorna eller ställs i relation till andra mått på elevers kunskapsutveckling. Något hårddraget verkar användningen på lärarnivå begränsa sig till att utgöra ett viktigt underlag vid betygssättningen, medan provresultat på skol- och huvudmannanivå i bästa fall rapporteras i olika resultat- och kvalitetsredovisningar, men oftast utan åtföljande analyser.

Otydliga kursplaner sägs försvåra provkonstruktionen

En förutsättning för att proven skall bli tillförlitliga är att de på ett kvalitativt bra sätt prövar innehållet i kursplanerna. Det kan dock vara svårt att konstruera prov som kan mäta resultatet av alla mål i en kursplan. Tjänstemän vid Skolverket menar att nationella prov inte fungerar som underlag för uppföljning på vare sig skol-, huvudmannanivå eller nationell nivå. I rapporten *Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämnen*³⁶ redovisas ett antal svagheter i proven och i konstruktionen av dem, bland annat att det vid provkonstruktionen är svårt att avgöra innehållet i vissa av grundskolans ämnen då kursplanetexterna ofta är så allmänt hållna. Enligt Skolverket tvingas de som konstruerar proven till långtgående ”operationaliseringar som inte självklart eller nödvändigtvis svarar mot de operationaliseringar som görs lokalt av verksamma lärare”. Med detta avses vad jag i kapitel 1 bedömt som en svårighet i uttolkningen av kursplanerna, dvs. att det inte är säkert att provkonstruktörerna väljer samma innehåll som läraren valt för sin undervisning mot ett visst mål.

När kursplanen inte längre föreskriver ett konkret innehåll i undervisningen passar inte ett nationellt prov med samma innehåll in för alla. I stället är det lärarens egen kunskapsbedömning, anpassad till innehållet i den egna undervisningen, som är central. Skolverket menar att ett nationellt provsystem endast kan ge exempel på hur kursplaner kan tillämpas på ett innehåll, där proven blir betygstödande genom ”förebildlighet”³⁷. Skillnaderna i resultat på de nationella proven i årskurs 9 i förhållande till slutbetygen indikerar att proven förutsätter att skolorna behandlat ett visst innehåll.

³⁶ Skolverket (2006) *Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämne*, Skolverkets rapport nr 286

³⁷ Skolverket (2004) *Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan*, best.nr 04:870

Det är också svårt att göra prov som inte förutsätter att undervisningen omfattat ett visst innehåll. Enligt uppgift³⁸ är det praktiskt möjligt att konstruera sådana prov, men mycket tidskrävande då de förutsätter att ett instuderingsmaterial som eleverna kan tillgodogöra sig inför provtillfället åtföljer proven. Provuppgifterna måste sedan uteslutande bygga på innehållet i instuderingsmaterialet.

Nationella bedömningar av elevers kunskaper så som de kommer till uttryck i nationella prov förutsätter att det finns fastställda nationella kunskapskrav för de årskurser ämnesprov ges i. Det måste av kursplanen framgå ämnets huvudsakliga innehåll så att provkonstruktörerna kan ha med dem i proven. I dag finns det föreskrifter under rubriken *Bedömningens inriktning* i kursplanerna, men det som anges under denna rubrik bedöms inte ha haft någon mer påtaglig betydelse för provkonstruktörerna. Skälet till detta är troligen att texten under *Bedömningens inriktning* har samma brist på tydlighet som målen i kursplanerna och betygskriterierna.

Vad säger provresultat om måluppfyllelsen?

Skolverket menar att på skol- och huvudmannanivå är det inte resultaten på de nationella proven i sig som är det intressanta, utan hur de används vid betygssättningen av enskilda elever och hur lärarna resonerar när de sätter betyg³⁹. Ställningstagandet baseras på de stora skillnaderna mellan provresultat och slutbetyg på såväl skol-, kommun- och nationell nivå. En jämförelse visar att betygsmått (slutbetyg och genomsnittlig betygsvärde) är stabilare än provresultaten, samtidigt som det finns skillnader mellan olika ämnen. Denna variation i provresultat är, enligt Skolverket, alltför stor för att vara trovärdig.

Bedömningen är intressant, men frågan är om betygen mäter kunskaper bättre än proven och om betygen är bättre värdemätare bara för att de ger ett stabilare mått över tid. Samtidigt har de internationella studier Sverige deltar i en bättre longitudinell stabilitet jämfört med ämnesproven. Det sägs bero på att de dels inte är betygsstödande och därmed inte intressanta att träna inför, dels att

³⁸ Kristian Ramstedt, Skolverket, 2006-03-08

³⁹ Skolverket (2006) *Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämne*, Skolverkets rapport nr 286

de inte återkommer varje år och medför därför inte samma inlärningseffekt i undervisningen som de årliga nationella proven.

Om ämnesproven skulle användas för samma syfte som de internationella testerna skulle de behöva innehålla fler s.k. ankaruppgifter som ges årligen och där svarsresultatet kan följas över tid. Det bedöms dock leda till att proven kommer att styra och snäva in undervisningen samt att det skulle behöva ställas större krav på sekretess av provuppgifter. Snarare går just nu utvecklingen mot andra hållet så att proven i flera ämnen endast är sekretessbelagda det år de ges. Skolverket har därmed prioriterat provsystemets förebildliga funktion, på bekostnad av syftet att tillhandahålla resultatinformation. Dessutom innebär det ökade kostnader för provkonstruktion då man inte kan återanvända uppgifter på samma sätt som om proven var sekretessbelagda.

Bedömning

Det är enligt min bedömning olyckligt om nationellt framtagna prov med höga utvecklingskostnader och som har en hög tilltro bland lärare inte kan användas i ett nationellt uppföljningssystem. I ett nytt målsystem med en förändrad kursplanstruktur med färre mål och ett huvudsakligt innehåll som tydligare anger vilka kunskaper eleverna skall utveckla bedömer jag att de nationella proven bör kunna användas i uppföljningen av kunskaper – både på lokal och nationell nivå.

Mitt förslag till ett förändrat och tydligare målsystem bygger på att det till kursplanerna tas fram ett omfattande kommentar- och referensmaterial med bland annat elevexempel. Den roll som provsystemet ensamt burit när det gäller att vara förebildligt och stödja lärarna i deras tolkning av kursplan och kunskapskrav för olika betygsteg kan därmed överföras till målsystemet. Det är principiellt riktigt och minskar den sammanblandning mellan mål- och resultatstyrning som nu råder.

Det vore värdefullt med en utökad insamling av uppgifter från det nationella provsystemet. Det gäller inte minst de tidigare årskurserna där det i hög grad saknas information om kunskapsläget i grundskolan. Ett annat skäl är att det som blir mätt och uppmärksammas också blir gjort. Mina skolbesök pekar på att dagens mål att uppnå i slutet av årskurs 5 inte alltid uppfattas som just mål till och med den årskursen, utan förefaller på vissa håll mer fungera

som ett lösligare underlag för planering av vad man skall inrikta undervisningen på i årskurs 6.

Betygssättningen

Nationella prov bör kunna användas som stöd för betygssättning i åtminstone två funktioner – kalibrerande respektive exemplifierande. Den förstnämnda funktionen innebär att proven bör kunna vara ett instrument som styr betygssättningen. I vilken grad de nationella proven skall styra betygssättningen är dock en bedömningsfråga. Föreskrifterna i grundskoleförordningen innebär att proven skall användas i slutet av årskurs 9 och att de skall användas som stöd för betygssättningen. Grundskoleförordningen anger inte till vilken grad proven skall påverka betygssättningen. Det leder till att tolkningsvariationen bland lärarna bedöms som hög.

Jag har mött lärare som säger att ett nationellt prov är som vilket prov som helst och väger lika tungt som egenkonstruerade prov. Samtidigt finns det lärare som anger att det väger tyngre än andra prov och som berättar om hur eleverna stressar upp sig inför ett nationellt prov. Den kalibrerande funktionen hos prov kan sägas vara allt mellan rådgivande, som dagens nationella prov, och helt bestämmande som t.ex. de examensprov som används i England. I Sverige betraktar lärarna ämnesproven i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik som stödjande vid betygssättningen, en inställning som också regeringen uttrycker i provuppdragen till Skolverket.

Provens andra funktion är att de kan vara förebildliga exempel som visar hur nationella mål och kunskapskrav kan förstås i relation till ett ämnesinnehåll och elevers lösningar. Denna roll lyfts fram av många lärare jag träffat vid skolbesök. Orsaken sägs vara att lärarna uppfattar kursplanerna som otydliga och att de först genom provexempel fått stöd i tolkningen av målen och kraven för olika betyg. Proven kan också vara förebildliga i rollen som förnyare av ämnesinnehåll. Genom att proven revideras årligen finns det inom ramen för respektive kursplan möjligheter att föra in nya aspekter och tankar om ämnet eller delar av ämnet. Därigenom kan proven inspirera lärarna att ta in nytt innehåll och att ändra arbets sätt i sin planering och sitt genomförande av undervisningen.

Proven måste ha en sådan tyngd att de fungerar inte bara vägledande i betygssättningen utan även styrande i densamma. Det

förutsätter att kursplaner utformas så att de i högre grad styr såväl undervisningen som provkonstruktionen. De nationella proven utprövas med kvalificerade metoder och bedöms därför vara mer träffsäkra i sin uppgift att pröva elevers kunskaper inom respektive ämne än de flesta lärargjorda prov. Det är inte rimligt att ett kostsamt nationellt provsystem inte styr betygssättningen mer än vad det gör i dag.

Proven som bedömningsstöd

Skillnaden mellan diagnostiska prov och andra bedömningsmaterial respektive nationella ämnesprov anges vara att de förra mer syftar till att identifiera vilka kunskaper elever ännu inte inhämtat medan nationella prov utformas för att visa vad eleverna faktiskt kan och i vilken grad. De diagnostiska proven kan användas när lärarna bedömer att de är lämpliga i förhållande till den genomförda undervisningen medan ämnesproven är fastlagda för årskurserna 5 och 9. Proven i årskurs 5 utgår i dag från mål att uppnå och är inte konstruerade så att man kan utläsa någon distinkt nivå över den som definierats som målnivån. Det är enligt Skolverkets tjänstemän⁴⁰ möjligt att definiera och konstruera en sådan överliggande nivå, men det måste i så fall lösas vem som ska definiera denna nivå och hur den ska betecknas. Det är till exempel i dag inte möjligt att ange det i form av ett betygssteg.

För att de diagnostiska proven liksom proven i årskurs 5 skall kunna vara en grund för graderade bedömningar och visa på olika nivåer i kunskapskvalitet, krävs det större utprövningar än de som görs i dag, vilket bland annat är en kostnadsfråga. Frågan är dock hur betydelsefullt det är att i årskurser där betyg inte sätts kunna göra en bredare bedömning av kunskaperna utan att för den skull vara betygsliknande?

⁴⁰ Tommy Lagergren och Kristian Ramstedt, Skolverket, 2006-12-04

3.3 Brister i uppföljningssystemets användbarhet

I detta avsnitt sammanfattas och bedöms uppföljningssystemets användbarhet utifrån dess syfte: att för användarna tillhandahålla relevanta uppgifter som ger en samlad bild av skolverksamheten och dess resultat och som bildar underlag för eventuella åtgärder.

3.3.1 Bristande uppgiftslämnande

För att uppföljningen skall fungera krävs tillgång till relevant och aktuell information. De uppgifter Skolverket samlar in från skolhuvudmännen hämtas normalt från skoladministrativa och ekonomiska system och i mindre utsträckning via enkätförfaranden och andra manuella inslag. Trots detta tar det ofta mycket lång tid innan den insamlade statistiken finns tillgänglig för användarna. Till exempel brukar betygsstatistik, som samlas in i början av juni varje år, inte kunna publiceras förrän vid det efterföljande årsskiftet. Det beror enligt Skolverket och SCB dels på att många uppgifter lämnas in väldigt sent, dels att uppgifterna ofta inte är kompletta eller är behäftade med felaktigheter.

I en undersökning av Riksdagens revisorer kom man med SCB:s hjälp fram till att bristerna i uppgiftslämnandet innebar att statistiken försenades i genomsnitt med 1,5 månader och att merkostnaden för påminnelser samt SCB:s korrigerings- och kompletteringsarbete var 2,3 miljoner kr i 2001 års prisnivå – en fördyring med närmare 20 procent. Riksdagens revisorer uttryckte i sin granskning en förvåning över att Skolverket inte vidtagit kraftigare åtgärder för att förbättra uppgiftslämnandet, t.ex. genom att förelägga vite, och därmed öka användbarheten av uppgifterna i uppföljningssystemet.⁴¹

Att bristerna i uppgiftslämnandet leder till fördröjningar minskar statistikens användbarhet för skolhuvudmän och andra brukare. Det är också ett av de vanligaste klagomålen till Skolverket när det gäller statistikens användbarhet – man tycker att det tar alldeles för lång tid innan uppgifterna publiceras. För att minska systemets sårbarhet och göra det mindre känsligt för enstaka sena uppgiftslämnare överväger Skolverket enligt uppgift att successivt publicera uppgifter allt eftersom de kommer in från skolhuvudmännen

⁴¹ Riksdagens revisorer (2001) *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*, Rapport 2001/02:13

och kvalitetssäkrats, i stället för att som i dag avvakta tills allt insamlings- och bearbetningsarbete avslutats och statistiken bedöms som så komplett som möjligt.

Även om skolor och skolhuvudmän oberoende av Skolverkets publiceringstider naturligtvis har tillgång till sina egna resultat, behövs tillgång till jämförande statistik från andra skolor och huvudmän för att de egna resultaten skall kunna värderas. En fördel med Skolverkets insamling och publicering av uppgifter är också att skolor och huvudmän får de egna uppgifterna smidigt sammanställda och kvalitetssäkrade och slipper att själva dubbeladministrera kostsamma insamlingar och sammanställningar. Skolverket bör överväga sanktioner för huvudmän som brister i uppgiftslämnandet, och min bedömning är att den successiva publiceringen av uppgifter som diskuteras bör genomföras.

3.3.2 Avsaknad av information från tidigare årskurser

Uppföljningsinformationens användbarhet som instrument för kontroll om verksamheterna bedrivs i riktning mot de nationella målen och om graden av måluppfyllelse är skiftande. Den resultatinformation som presenteras har till nyligen mer eller mindre helt koncentrerats till årskurs 9, vilket medfört att man på nationell nivå saknat kunskap om måluppfyllelsen och kvalitetsutvecklingen i de tidigare årskurserna.

Historiskt sett har endast ett mindre urval lösningar på de nationella proven i årskurs 5 samt de diagnostiska proven samlats in som ett underlag för konstruktion av nya prov och diagnosmaterial. Bedömningsmaterialen har inte utformats för bedömning av elevernas kunskapsnivå, utan främst för att ge lärare hjälp att ta reda på vilka elever som behöver extra stöd för att målen skall nås. Insamlingarna av resultat på årskurs 5-proven har inte varit tillräckligt omfattande för att slutsatser om skolans måluppfyllelse skall kunna dras. Den nyligen införda metoden för insamling av resultat på årskurs 5-proven bedöms dock ge mer information, om än endast för ett urval skolor på riksnivå.

En annan insats Skolverket vidtagit är att utöka sina så kallade attitydundersökningar till att även omfatta elever i årskurs 4–6 (10–12-åringar)⁴². Det ger viss information – om än de tillfrågades sub-

⁴² Skolverket (2004) *Yngre elevers attityder till skolan 2003 - hur elever i årskurs 4-6 upplever skolan*, Skolverkets rapport nr 256

jektiva åsikter – om måluppfyllelsen när det gäller skolans arbete med normer och värden och andra övergripande mål för utbildningen.

3.3.3 Bristande och svårtolkad information från provsystemet

Skolverket har i sin årliga rapportering av resultat på ämnesproven i årskurs 9 återkommande funnit att provinsamlingarna omfattas av ett stort bortfall som till en del beror på att skolor inte skickat in uppgifter, men också på att elever helt eller delvis inte genomfört proven. Våren 2006 saknade ca 10 procent av eleverna i årskurs 9 ett sammanvägt provbetyg i svenska respektive i engelska, och 13 procent saknade provbetyg i matematik⁴³. Enligt Skolverket har dock bortfallet minskat över tid⁴⁴. Om elever inte prövas förlorar proven sin funktion som stöd för läraren i dennes betygssättning av enskilda elever, men också som underlag vid värdering av skolans måluppfyllelse vid sidan av information från betygssystem m.m. Samtidigt äventyras möjligheterna till resultatjämförelser mellan skolor om proven inte genomförs på avsett sätt.

Bortfallsproblematiken behandlas i Riksdagens revisorers granskning av statens styrning av skolan⁴⁵ där revisorerna drar slutsatsen att proven i högre utsträckning skulle kunna användas för att hävda likvärdigheten inom skolväsendet. Revisorerna uppmärksammar även att Skolverket synes godta ett visst bortfall, och trots att provinsamlingarna omfattas av uppgiftsskyldighet enligt författning har inte möjligheten att föreskriva vite om resultat ej rapporterats in använts. I rapporten refereras till en studie av Francia⁴⁶ som konstaterar att det saknas en fungerande statlig kontroll av att kunskapskraven inte skiljer sig åt för mycket mellan skolor och kommuner. En förklaring till detta sägs vara att grundskoleförordningen mer beskriver proven som ett sätt att följa upp elevernas individuella utveckling än som mått på likvärdigheten i resultaten.

⁴³ Skolverket (2006) *Ämnesprovet 2006 i grundskolans åk 9 och specialskolans åk 10*, dnr 2006:2230

⁴⁴ Skolverket (2004) *Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan*

⁴⁵ Riksdagens revisorer (2001) *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*, Rapport 2001/02:13

⁴⁶ Guadelupe Francia (1999) *Policy som text och som praktik: en analys av likvärdighetsbegreppet i 1990-talets utbildningsreform för det obligatoriska skolväsendet*, Stockholms universitet

3.4 Utvärdering

Ett syfte med Skolverkets utvärderingsinsatser var ursprungligen enligt tjänstemän vid Skolverket att de skulle vara fördjupningar av de utvärderingar som görs av kommunerna själva. Utgångspunkter för de nationella utvärderingarna kan också vara information som kommer fram inom ramen för uppföljningen. Till den nationella utvärderingen kommer de internationella studier som genomförs inom ramen för samarbetet inom framför allt IEA (The International Association for Educational Achievement), OECD och senare även EU.

3.4.1 Nationell utvärdering

Inför och i samband med införandet av läroplanen och kursplanerna år 1994 genomförde Skolverket en nationell utvärdering av grundskolan. Studierna – Nationell utvärdering 1992, NU-92 samt Utvärdering av grundskolan 1995, UG-95 – omfattade flertalet ämnen i grundskolan och elever i årskurs 9 som gått i princip hela sin utbildning enligt Lgr 80. Inom ramen för studien Utvärdering av skolan 1998, US-98, som omfattade såväl grundskolans årskurs 5 och 9 som gymnasieskolans årskurs 3, utvärderades fem av läroplanernas centrala kompetenser och kunskapsområden⁴⁷. Studierna utgör punktmätningar av de kunskaper mätverktygen omfattat, men tjänar också som utgångspunkt vid jämförelser av elevers kunskaper i senare utvärderingar. Med viss modifiering upprepades NU-studien år 2003 vilket visade att årskurs 9-elevernas kunskaper i vissa ämnen försämrats jämfört med de tidigare mätningarna.

Nationella utvärderingar av ovanstående slag ger en rikare information om grundskolans måluppfyllelse och faktorer som påverkar den än vad ett nationellt provsystem förmår att fånga. De kan utöver att visa om eleverna utvecklar de kunskapskvaliteter som kursplaner anger även fånga måluppfyllelse avseende värdegrundsmål och ämnesgenerella kompetenser. Genom att använda en kombination av olika verktyg erhålls en såväl bred som fördjupad bild av det som studeras – särskilt konstruerade kunskapsprov, enkätundersökningar till lärare och elever för att fånga deras bild av

⁴⁷ Skolverket (1999) *Läroplanerna i praktiken - Utvärdering av skolan 1998 avseende läroplanernas mål*, Skolverkets rapport nr 175

och attityder till ämnet och undervisningen samt processtudier för att fånga en kvalitativ bild av undervisningen. Denna breda utvärderingsansats är dock dyr att genomföra, och Skolverket har föreslagit regeringen att införa så kallade rullande nationella utvärderingar för grundskolans ämnen och ämnesgenerella kompetenser.

3.4.2 Utvärdering av måldokumentens funktion saknas

Skolverket synes främst prioriterat två av de tre utvärderingstyper Statskontoret⁴⁸ identifierat, dvs. att få kunskap om skolverksamheten samt om elevernas kunskaper. Hur styrdokument som läroplaner och kursplaner uppfattas och används i skolan finns det än så länge begränsade kunskaper om. Enligt uppgifter till utredningen togs det inom Skolverket under senare delen av 1990-talet initiativ till att styrdokument skulle utvärderas, något som dock aldrig kom att genomföras. En bidragande orsak kan ha varit att det uppfattades som känsligt och möjligen olämpligt att Skolverket skulle utvärdera sitt eget arbete. I verkets årsredovisningar finns under senare delen av 1990-talet en del uttalanden om hur lärare uppfattar kursplanerna, men redovisningarna är mycket kortfattade.

Skolverket lyfter i sin plan för utvärderingsverksamheten från år 2006⁴⁹ fram flera syften med den nationella utvärderingen: att studera reformer från beslut till implementering och effekter, att arbeta fram underlag för statens styrning i ett decentraliserat system samt att skapa en gemensam kunskapsbas för att kunna föreslå relevanta förändringar. Verket anger att man skall prioritera utvärderingar som ger underlag för att förbättra måluppfyllelsen i grundskolan. Exempelvis avser man att utvärdera ”*kriteriefrågan, dvs. om och hur eventuella kravnivåer i styrdokumentet och/eller lärarens tolkning av nivåerna förändrats över tid och hur det påverkat bedömning och betygssättning i grundskolan*”. Planen måste ses som ett senkommet åtgärdande av bristen på kunskap om hur måldokumentet fungerar och bedöms vara ett nödvändigt underlag inför kommande kursplanearbete.

⁴⁸ Statskontoret (1996) *Statens styrning av kommunal verksamhet* – En studie åt Kommunala förnyelsekommittén, Rapport 1996:12 (bilaga till SOU 1996:169)

⁴⁹ Skolverket (2006) *Skolverkets strategi och långsiktiga plan för utvärderingsverksamheten*, dnr 2007:539

3.5 Förslag till ett stärkt uppföljningssystem

En robust och stärkt uppföljning av måluppfyllelsen i grundskolan måste enligt min bedömning vila på följande tre utgångspunkter:

1. Målen måste vara uppföljningsbara.
2. Målen måste följas upp.
3. Underlag för bedömning av måluppfyllelse måste vara tillgänglig.

Som framgått i redovisningen ovan anser jag att dagens uppföljningssystem brister när det gäller alla de tre förutsättningarna. Målen är otydliga och svåra att konstruera prov utifrån samtidigt som metoder för att följa upp målen att sträva mot och läroplansmålen saknas. Uppföljningen av måluppfyllelsen i grundskolan begränsas ofta till ämnena matematik, engelska samt svenska och till slutbetygen. Tillgänglig information från uppföljningssystemet har brister när det gäller aktualitet, täckning och analysmöjligheter. Till detta skall läggas det svår genomförbara uppdrag som lagts på provsystemet att vara såväl betygsstödjande, bidra till ökad måluppfyllelse och ge underlag för bedömning om målen nås.

Baserat på de analyser och slutsatser som redovisas tidigare i detta kapitel utkristalliserar sig ett antal förslag som jag menar förbättrar uppföljningssystemets funktionalitet och som redovisas nedan.

Den största förbättringen av uppföljningssystemet är sannolikt den förändring av målsystemet som föreslås i kapitel 2. Tydligare kursplaner som anger ett ämnesinnehåll med återkommande avstämningstillfällen kopplade till fastställda kunskapskrav bedöms väsentligt öka möjligheten att följa upp målen för grundskolan.

3.5.1 Ett stramare provuppdrag

Sedan år 2004 anges fem syften med det nationella provsystemet. Frågan är om det kan spela alla dessa roller samtidigt. Min bedömning är att den viktigaste uppgiften för de nationella proven är att stödja en likvärdig bedömning och en rättvis betygssättning. Det faktum att grundskoleförordningen anger hur proven skall användas vid betygssättningen stöder min bedömning. I 7 kap. 10 § anges nu gällande föreskrifter om ämnesprov.

10 § Ämnesprov i svenska, engelska och matematik skall användas i slutet av årskurs 9 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling och som stöd för betygssättning.

Ämnesprov i samma ämnen kan användas i slutet av årskurs 5 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling.

I de årskurser där betyg inte sätts kan såväl ämnesproven som de diagnostiska materialen ge lärarna underlag för att bedöma elevernas kunskaper, t.ex. för att se elevers starka och svaga sidor.

Den andra viktiga uppgiften för de nationella proven är enligt min mening att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå. Denna uppgift för proven innebär att undervisningens resultat utgör grund för lokala förbättringsinsatser och resurstilldelning för t.ex. stödundervisning.

Dagens syfte att proven skall förtydliga målen innebär indirekt en omvänd styrning. Mina förslag om ett tydligare målsystem innebär att kursplanerna tillsammans med kommentarer och illustrativa exempel bör kunna stå för sig själva. Ett system med mål- och resultatstyrning bör i sin tillämpning vara tydligt och begripligt. Staten måste därför hålla isär delarna i systemet. Kursplanernas mål och ämnesinnehåll bör ange vad undervisningen skall leda mot. Kursplanernas kunskapskrav används för att bedöma utfallet av undervisningen, dvs. elevernas kunskaper. Provens primära syfte skall inte vara att konkretisera mål och kunskapskrav, de skall stödja lärarens bedömning av de kunskaper eleverna visar att de utvecklat. Det innebär inte att proven inte även framgent kommer att kunna fungera förebildligt – bedömningsanvisningar med exempel på hur olika kunskapskvaliteter bedöms i förhållande till kunskapskraven för olika betygssteg bör även fortsättningsvis ge stöd för lärares tolkning av målsystemet – men det är inte ett primärt syfte för proven.

Min bedömning är således att provsystemets nuvarande syften bör begränsas och därigenom förtydligas. Ett nationellt provsystem bör i första hand:

- stödja en likvärdig bedömning av elevernas kunskapsutveckling och en rättvis betygssättning samt
- ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

I dag är ämnesproven i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik obligatoriska i årskurs 9, men frivilliga i årskurs 5. Min bedömning är att det skall finnas nationella ämnesprov för årskurserna 3, 6 och 9, dvs. vid de tidpunkter som är nationella avstämningstillfällen. Det innebär att det i årskurs 3 skall finnas ämnesprov i svenska och matematik, i årskurs 6 därutöver även i engelska. I dag används ämnesproven i årskurs 5 i mer än 98 procent av alla skolor⁵⁰. För att markera provens betydelse är det viktigt att alla ämnesprov blir obligatoriska. Det faktum att proven i årskurs 5 används av i princip alla skolor innebär att en sådan bestämmelse inte innebär en extra belastning för kommunerna. Det är därför inte orimligt att i grundskoleförordningen införa en bestämmelse om obligatoriska ämnesprov för årskurs 6 i stället för årskurs 5.

Med utgångspunkt i mina förslag om avstämningstillfällen i grundskolan är det logiskt med obligatoriska nationella prov även i årskurs 3. Regeringen har i en proposition (prop. 2006/07:86) till riksdagen den 22 mars 2007 föreslagit en upphävning av riksdagsbindningen om i vilka årskurser nationella ämnesprov skall vara obligatoriska. Avsikten är bland annat att göra det möjligt för regeringen att fatta beslut om obligatoriska prov i årskurs 3, vilket framgår av regeringens uppdrag⁵¹ till Skolverket.

3.5.2 Provs ska styra

Ämnesproven i årskurs 9 skall inte bara vara ett stöd när läraren sätter betyg, proven borde i högre grad styra betygssättningen. I läroplanen för gymnasieskolan (Lpf 94) anges bland annat under avsnittet 2.7 *Bedömning och betyg* att läraren skall kunna redovisa för eleverna på vilka grunder betygssättningen sker. Det är rimligt att en motsvarande bestämmelse införs även för grundskolan. Rektor bör exempelvis kunna begära in skriftliga motiv av lärarna om de avser att sätta slutbetyg som systematiskt avviker i förhållande till resultat i de nationella proven. Eftersom det inom Utbildningsdepartementet sker ett arbete om en ny skollag lämnar jag inget konkret förslag för en ändring i grundskoleförordningen.

Ett ytterligare steg för att så långt det är möjligt erhålla en rättvis betygssättning är att provresultat och satta betyg jämförs och dis-

⁵⁰ Skolverket (2004) *Ämnesproven i skolor 5 Insamling av resultat – hur, vad och varför?* Redovisning av regeringsuppdrag, dnr 20023:2038

⁵¹ Uppdrag till Statens skolverk att föreslå mål att uppnå och nationella prov i årskurs 3, U2006/8951/S

kuteras på skolorna. I den mån satta slutbetyg avviker systematiskt från resultat på nationella prov bör skolan ange orsakerna i sin kvalitetsredovisning.

För att öka rättssäkerheten för den enskilde eleven och för att provuppgifterna bedöms i enlighet med bedömningsanvisningarna är det önskvärt att två lärare – den undervisande läraren samt en medbedömare – samarbetar vid bedömningen av elevlösningar, ett arbetssätt jag förordar av flera skäl. Provens funktion att ge den undervisande läraren ett väl utprovat underlag för sin bedömning av enskilda elevers kunskaper i förhållande till annat bedömningsunderlag läraren har tillgång till bibehålls. Samtidigt ger den ”dubbla” bedömningen ett underlag för den viktiga kollegiala diskussionen om hur elevers kunskaper kan bedömas och hur visade kunskaper förhåller sig till de nationella kursplanerna utifrån de bedömningsanvisningar som medföljer proven. Det är även positivt ur elevperspektivet då elever upplever proven som mycket viktiga för en rättvis och likvärdig bedömning. Om proven varit föremål för två lärares bedömning minskar risken för en enstaka lärares eventuellt bristande följsamhet till bedömningsanvisningar för proven.

3.5.3 Utökad provinsamling

För att få en bättre nationell bild av utvecklingen i grundskolan bör provresultat samlas in för varje årskurs där det finns nationellt fastställda kunskapskrav och prov. Som en åtgärd för att minska bristen på information om resultaten under grundskoletiden bör Skolverkets befintliga insamling av resultat på ämnesprov i årskurs 5 utvidgas till att omfatta alla skolor, eller i vart fall fler enheter än dagens 200 skolor. Det ger ett underlag för att på olika nivåer i ansvarssystemet jämföra och analysera skolornas målluppfyllelse i förhållande till varandra och ge en bild av hur likvärdig utbildningen i landet är sett till kunskapsutvecklingen för elever och grupper av elever i olika skolor och landsändar.

Denna vinst måste ställas mot ökade kostnader för insamlingen. Skolverket beräknar i en rapport från år 2004⁵² kostnaderna för en totalinsamling av resultat på ämnesproven i årskurs 5 (insamling på individnivå beräknad på ca 4 300 skolor med årskurs 5-elever) till ca

⁵² Skolverket (2004) *Ämnesproven i skolår 5. Insamling av resultat – hur, vad och varför?* Redovisning av regeringsuppdrag, dnr 2003:2038

två miljoner kronor. Till detta skall läggas att insamlingen, jämfört med dagens begränsade urval, tar längre tid att genomföra samt ger ökade administrativa kostnader för skolorna och en ökad arbetsbelastning för lärarna.

Det är dock oklart vilka kostnader som ingår i Skolverkets kostnadsberäkning från år 2004, och den förefaller väl tilltagen. Troligen ingår engångskostnader för t.ex. utveckling av insamlingsverktyg och databaser. Enligt Skolverket⁵³ kostar totalinsamlingen av resultat på de nationella proven i årskurs 9 mindre än 900 000 kr per år, en insamling som omfattar endast drygt 1 700 skolor. Kostnaderna för dagens urvalsinsamling av resultat på proven i årskurs 5 uppges till drygt 200 000 kr, exklusive kostnader vid Skolverket och för huvudmän/skolor. En totalinsamling skulle troligen bli dyrare än totalinsamlingen av resultat på de nationella proven i årskurs 9, eftersom antalet skolor med årskurs 5 är betydligt större (knappt 3 900 skolor läsåret 2005/06).

Ett komplement till en utvidgad urvalsinsamling, om totalinsamlingar bedöms som för kostsamma, kan vara att kommuner som inte ingår i Skolverkets urval erbjuds att på egen bekostnad "ansluta" sig till insamlingen. Deltagande kommuner behöver då inte själva bygga upp en administration för insamling, kvalitetskontroll och produktion av resultatinformation från proven. Denna ordning tillämpades tidigare med urvalsinsamlingar av resultat på årskurs 9-proven.

Lärare bör använda de diagnostiska prov och bedömningsmaterial som tillhandahålls i de tidigaste årskurserna för att ge en bild av kunskapsutvecklingen när det gäller elevernas läs- och skrivutveckling samt matematikutveckling. Bedömningsmaterialen bör som i dag vara frivilliga att använda för lärare.

3.5.4 Användning av underlag för utvecklingssamtal

Minst en gång per termin skall lärare, elev och förälder i ett så kallat utvecklingssamtal behandla elevens lärande i förhållande till samtliga mål i läroplanen och kursplanerna. Det gäller enligt Skolverket⁵⁴ såväl de övergripande läroplansmålen som mål att sträva mot och mål att uppnå i läroplan och kursplaner.

⁵³ Uppgift från Christina Sandström, Skolverket, 2007-03-29

⁵⁴ Skolverket (2005) *Den individuella utvecklingsplanen*, Skolverkets allmänna råd och kommentarer

Mina skolbesök liksom erfarenheter från Skolverkets utbildningsinspektion⁵⁵ visar att utvecklingssamtalen främst ägnas åt elevens personliga utveckling och mognad, dvs. hur eleven är och uppför sig, medan informationen om elevens kunskapsutveckling är mer begränsad och vag. När kunskaper behandlas ägnas intresset främst åt ämnena svenska, engelska och matematik. Lärare jag mött hävdar att skälet till att informationen om elevens kunskaper är vag till en del beror på en skolkultur där man som lärare vill vara snäll och inte ”döma” elever, samtidigt som man tagit fasta på att eleverna skall få utvecklas i sin egen takt – ett synsätt som ibland kan stå i strid med kursplanernas mål att uppnå. Det var denna utveckling införandet av individuella utvecklingsplaner skulle stävja, genom att tydligt ange att utvecklingsplanerna ska avse hur elevens kunskaper skall utvecklas mot målen utifrån en objektiv bedömning av elevens dokumenterade kunskaper i förhållande till kunskapskraven.

Utvecklingssamtalen skall behandla alla ämnen, i alla årskurser, något som kräver en dokumentation av hur eleven utvecklas⁵⁶. Om underlaget för bedömningen av elevernas kunskaper dokumenteras på ett systematiskt sätt är det möjligt att, efter lokala beslut om vad och hur, på skolnivå sammanställa den information man kommit överens om för analys och slutsatser om i vilken mån eleverna utvecklas mot de nationella målen. Till skillnad från de nationella proven som endast täcker vissa årskurser och vissa ämnen kan man härigenom få information om måluppfyllelsen under hela grundskoletiden, i alla dess ämnen och årskurser. En förutsättning för detta är naturligtvis att dokumentationen följer de nationella anvisningarna och inte innehåller sekretessbelagd eller på annat sätt integritetskänslig information.

Enligt förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. skall varje kommun och varje skola upprätta en kvalitetsredovisning. Redovisningen skall innehålla en bedömning av i vilken utsträckning de nationella målen har förverkligats. Jag bedömer att sammanställningar av viss information från lärares löpande dokumentation av elevernas kunskapsutveckling bör vara ett naturligt och viktigt underlag för skolors och huvudmäns kvalitetsredovisning.

⁵⁵ Skolverket (2005) *Utbildningsinspektionen 2004, Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten*, Skolverkets rapport nr 266

⁵⁶ Skolverket (2005) *Den individuella utvecklingsplanen*, Skolverkets allmänna råd och kommentarer

3.5.5 Uppföljning av alla mål

Med det förändrade målsystem jag föreslår bedöms kriteriet att samtliga nationella mål skall vara uppföljningsbara kunna uppfyllas. Ambitionen är att å ena sidan renodla kursplanens mål till att avse elevernas kunskapsutveckling i enskilda ämnen, å andra sidan göra skolans ansvar för att eleverna når kunskapskraven i kursplanerna tydligt.

Min bedömning är att det är följdenligt att det i författning föreskrivs att varje skola och kommun i sitt löpande kvalitetsarbete skall analysera och dokumentera i vilken utsträckning de nationella kunskapskraven nås. Detta är också något som föreskrivs i förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. (1997:702). Ett naturligt underlag för en sådan redovisning är, utöver den information som kan erhållas från provsystem och betygssystem, sammanställningar av dokumentation som bildar underlag för utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner.

3.5.6 Internationella jämförelser

Skolverket konstaterar i en analys⁵⁷ att de nationella proven inte fungerar särskilt väl för bedömning av kunskapsnivå och kunskapsutveckling över tid då proven mer är till för att stödja lärare i deras tolkning av mål och betygskriterier och därmed främja en rättvis och likvärdig betygssättning. Sverige borde därför, menar verket, prioritera deltagande i de internationella undersökningarna PIRLS och PISA framför att utveckla egna nationella instrument för att pröva läsförståelse bland grundskoleelever på övergripande nationell nivå. Beslutet stöds av att Skolverket visat att de internationella studierna väl överensstämmer med de svenska kursplanerna i det som mäts i proven.

Jag delar Skolverket bedömning att det är viktigt att kunna värdera svenska elevers kunskaper även i ett internationellt perspektiv. Då det som prövas i de internationella studierna dock endast utgör delar av de nationella målen som fastställts i kursplanerna måste informationen kompletteras med annat underlag som mått på graden av måluppfyllelse. Till exempel prövar PIRLS elevers läsutveckling, men inte andra mål i kursplanen för svenska.

⁵⁷ Skolverket (2006) *Med fokus på läsförståelse*, Skolverkets aktuella analyser, juni 2006

3.5.7 En utökad insamling av statistik på individnivå bör övervägas

Elevsammansättning

”Ryggraden” i det nationella uppföljningssystemet är basdata om verksamhetens organisation och uppgifter om elever och lärare. För grundskolans del, till skillnad från gymnasieskolans, är elevstatistiken inte individbaserad utan samlas in på gruppnivå. Det innebär att skolorna rapporterar in antalet elever i olika årskurser, hur många som är flickor och pojkar, uppgift om eventuellt annat modersmål än svenska etc., men det saknas information om vilka elever som går i vilken skola och därmed information om elevsammansättningen i olika skolor. Det är först i samband med den individbaserade insamlingen av elevers slutbetyg från årskurs 9 som uppgift om elevernas personnummer hämtas in. Det är alltså först när elever lämnat grundskolan som det finns information tillgänglig om elevunderlaget i skolor och kommuner, t.ex. när det gäller andelen nyinvandrade elever eller bakgrundsinformation som föräldrarnas utbildningsnivå – båda exempel på faktorer som till en del kan förklara skillnader i måluppfyllelse mellan skolor.

Att ha en god kunskap om de förutsättningar olika skolor arbetar utifrån är viktigt när det kommer till att prioritera och fördela resurser mellan skolor, en kunskap som förhoppningsvis huvudmännen har men som jag befarar inte alltid är systematiserad och inte heller används strategiskt. Enligt uppgift från Skolverket använder en del huvudmän Skolverkets verktyg *SALSA*⁵⁸ som ett av flera underlag vid fördelning av resurser mellan skolor. Det var också avsikten. Enligt information på Skolverkets webbplats är ett syfte med modellen att kommuner och skolor genom att ta hänsyn till skolors elevsammansättning kan få en annan utgångspunkt för diskussion och analys av deras förutsättningar, processer och resultat.

Att basera beslut om framtida resursfördelning utifrån sammansättningen bland elever som redan lämnat skolan förefaller inte helt meningsfullt, men kan förstås utifrån behovet av instrument för huvudmännens prioritering av resurser mellan skolorna. Om den årliga elevstatistiken i stället samlades in på individnivå, med per-

⁵⁸ SALSA = Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser, en statistisk modell med vilken man kan analysera kommuners och skolors betygsresultat när viss hänsyn tagits till skolors elevsammansättning (variablerna kön, föräldrars utbildningsnivå samt utländsk bakgrund).

sonnummer, ges en aktuell information om de elever som går i de olika skolorna. Exempelvis skulle statistiken därmed kunna ge besked om hur stor rörligheten är mellan olika skolor från år till år.

Resultatinformation

I Skolverkets insamling av resultat på ämnesproven i årskurs 5 våren 2006 är de totalt 6 400 eleverna identifierbara så att resultaten kan följas upp i årskurs 9-proven. Urvalet är dock för litet för att resultaten ska vara representativa på lägre nivå än nationellt och på gruppnivå sett till kön och utländsk bakgrund. Det kan vara önskvärt om underlaget skulle kunna användas för så kallade ”value added”-studier, att kunskapsutvecklingen i grundskolan mellan olika årskurser kan beskrivas och följas. Dagens begränsade urval medger endast att man i framtiden kommer att kunna göra jämförelser med resultat på ämnesprov i årskurs 5 och senare provresultat och slutbetyg för den grupp elever som ingått i urvalen.

Skolverket konstaterar, i ett försök att med hjälp av befintlig statistik beräkna samband mellan skolors resurser och resultat, att den information som i dag kan erhållas från det nationella uppföljningssystemet inte är tillräcklig:

Vid jämförelser mellan skolor är försiktighet påkallad då uppföljningssystemet inte innehåller heltäckande information om enskilda skolor. Det är med de data som är tillgängliga svårt att urskilja skolans bidrag till elevernas studieresultat. Detta är en brist i den nationella uppföljningen av skolors resultat. För att analysera skoleffekter krävs en mer ingående information om exempelvis elevernas initiala kunskaper samt en möjlighet att följa elevernas skolgång. Det är därför angeläget att t ex satsa på utökade provdatainsamlingar för att möjliggöra så kallade value added-beräkningar där skolans bidrag eller effekt på elevernas resultat kan utvärderas. Genom en value added-ansats skulle man också kunna komma ett steg närmare kunskapen om samband mellan olika skolfaktorer och elevernas resultat.⁵⁹

Om insamlingen av resultat på ämnesproven i årskurs 5 (6) utökas till fler, kanske alla, skolor kan kunskapsutvecklingen i grundskolan mellan avstämningstillfällena i årskurs 5 (6) och 9 följas på ett bättre sätt. På nationell nivå skulle skillnader i måluppfyllelse mellan olika elevgrupper liksom mellan olika delar av landet och

⁵⁹ Skolverket (2005) *Att mäta skolors relativa effektivitet – En modellanalys baserad på resurser och resultat*, dnr 2004:1464

skolor kunna uppmärksammas som underlag för åtgärder för en ökad likvärdighet i grundskolan. På huvudman- och skolnivå ger en samlad åtkomst till resultatinformation om egna och andras resultat förbättrade möjligheter till analys och bedömning av prioriterade åtgärder.

I regeringens uppdrag⁶⁰ till Skolverket att föreslå mål att uppnå och obligatoriska nationella prov i svenska och matematik för årskurs 3 anges att Skolverket skall förbereda en nationell utvärdering av elevernas måluppfyllelse i svenska och matematik i årskurs 3, i samband med att de nationella proven börjar användas vårterminen 2009. Det innebär att det i vart fall i dessa ämnen kommer att finnas tillgång till uppgifter om elevers resultat vid avstämningstillfället i årskurs 3.

En debatt om lämpligheten att samla in ytterligare resultatuppgifter på individnivå för yngre elever kan förutses. Vinsterna av en individbaserad insamling av elevstatistiken måste även ställas mot en utökad uppgiftslämnarbörda. Att begära in fler uppgifter skulle kunna innebära en ökad administrativ börda för uppgiftslämnarna något myndigheterna snarare är ålagda att minska. Å andra sidan kan skolor och huvudmän dra nytta av att staten ombesörjer statistik som är kvalitetssäkrad och jämförbar mellan enheter. En parallell kan dras med betygsstatistiken, som insamlas på individnivå, där skolor och huvudmän såsom uppgiftslämnare har tillgång till det egna underlaget för statistiken men är mycket kritiska till att det tar Skolverket så lång tid att ge dem tillgång till "sin statistik".

Skolverket skall enligt sitt regleringsbrev för budgetåret 2007⁶¹ genomföra en förstudie i syfte att modernisera det nationella uppföljningssystemet. Studien skall bland annat omfatta en analys av hur verket tillsammans med SCB kan finna former för en förenklad, kvalitetssäkrad och moderniserad uppgiftsinsamling inom utbildningssektorn, där särskild vikt skall läggas vid förslag som kan bidra till en snabbare publicering av statistiken. Enligt uppgift⁶² utreder Skolverket under år 2007 för- och nackdelar med en eventuellt utökad insamling av elevuppgifter på individnivå när det gäller grundskolan.

⁶⁰ Uppdrag till Skolverket att föreslå mål att uppnå och nationella prov i årskurs 3 (U2006/9851/S)

⁶¹ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens skolverk (U2006/9555/BIA/G (delvis))

⁶² Minnesanteckning från samtal med Christina Sandström, Skolverket, 2007-02-01

Bedömning

Det finns mycket att vinna på att införa en individbaserad insamling av uppgifter om eleverna i grundskolan då det kan bidra till såväl ett förstärkt lokalt kvalitetsarbete som till analyser av likvärdigheten i ett nationellt perspektiv.

För gymnasieskolan samlas all information om elever och resultat in på individnivå. Den administrativa kostnaden för insamlingen av elevuppgifter hålls nere då den samordnats med skolors rapportering av elever till Centrala studiestödsnämnden, CSN, som underlag för utbetalning av studiemedel. På motsvarande sätt har insamlingen av elevers slutbetyg från gymnasieskolan samordnats med Verket för högskoleservice, VHS.⁶³ Att insamlingen sker på individnivå ger möjligheter till nationella och regionala/lokala analyser av elevströmmar inom och mellan program och skolor, liksom skillnader i resultat och slutförande mellan studievägar, grupper av elever liksom mellan olika skolor och huvudmän. Denna information är ett väsentligt underlag för de diskussioner som förs om likvärdigheten i gymnasieskolans utbildning och hur den kan förbättras.

Det bör noga övervägas att även för grundskolan centralt samla in uppgifter om elever på individnivå, på så sätt som redan görs när det gäller elevers resultat på nationella prov i årskurs 9 och slutbetyg. En individbaserad uppgiftsinsamling i kombination med en utökad insamling av resultat i tidigare årskurser, bedömer jag förbättrar möjligheterna att följa kunskapsutvecklingen i grundskolan. Att samla in elevstatistik med personnummer gör det möjligt att uttala sig om skolors effektivitet, att följa elevgrupper genom skol-systemet och att få aktuell kunskap om de förutsättningar skolor arbetar med när det gäller elevsammansättningen. En insamling av denna typ måste dock ställas mot den ökade administrativa börda en sådan insamling genererar liksom ökade kostnader för insamling. Det kräver också att man kan hantera en eventuell rädsla för en ökning av centralt insamlade personuppgifter med de möjligheter det ger till samkörningar.

⁶³ Dock har det enligt Skolverket visat sig vara inte helt enkelt att med detta förfarande kvalitetssäkra uppgifterna.

4 Konsekvenser för övriga verksamhetsformer inom Lpo 94 och för Lpf 94

Jag skall med utgångspunkt i mina förslag om ett förändrat målsystem analysera konsekvenserna för samtliga verksamheter som omfattas av Lpo 94, dvs. grundskolan, övriga obligatoriska skolformer, förskoleklassen och fritidshemmet, samt beakta samtliga dessa skol- och verksamhetsformers behov. Detta avsnitt innehåller bakgrundsmaterial med fakta om dessa verksamheter som underlag för min konsekvensanalys samt bedömningar av vilka justeringar som bör övervägas. I avsnittet behandlas även konsekvenser för Lpf 94.

4.1 Särskolan

Min bedömning:

Det bör utredas hur särskolans samt träningskolans behov av kursplaner bäst kan tillgodoses. I utredningen bör även ingå att utreda hur ett eventuellt betygssystem för särskolan bör se ut.

Det bör övervägas hur särskolans resultat bättre kan belysas genom att i styrdokumentet för särskolan ange utvärderingsbara mål.

4.1.1 Dagens särskola

Utbildningen i särskolan syftar enligt skollagen till att ge utvecklingsstörda barn och ungdomar en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan och gymnasieskolan. Till den obligatoriska särskolan räknas grundsärskolan och träningskolan. Grundskolan skall enligt skollagen ha tio årskurser. Elever som slutfört årskurs 9 har rätt till fortsatt utbildning i årskurs 10.

I grundsärskolan går elever med en lindrig utvecklingsstörning. Eleverna undervisas ungefär i samma ämnen som grundskolans elever,

men ämnens innehåll och omfattning anpassas till varje elevs förutsättningar. Därför upprättas också en individuell studieplan för varje elev. På samma sätt som i grundskolan skall läraren i en framåtsyftande individuell utvecklingsplan skriftligt sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven skall nå målen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen och kursplanerna.

Eleverna i träningskolan har en utvecklingsstörning som innebär att de inte kan tillgodogöra sig undervisningen i grundsärskolan. I stället för enskilda ämnen rymmer träningskolas kursplan fem undervisningsområden som tillsammans skall ge eleverna förutsättningar för en god utveckling. De fem områdena är estetisk verksamhet, kommunikation, motorik, vardagsaktiviteter och verklighetsuppfattning.

Enligt särskoleförordningen (1995:206) skall det finnas en kursplan för varje ämne i grundsärskolan och för varje ämnesområde i träningskolan. I kursplanen anges de mål som undervisningen skall sträva mot, de mål som eleverna i grundsärskolan skall ha uppnått i slutet av det femte och det nionde skolåret och de mål som eleverna i träningskolan skall ha uppnått i slutet av det nionde skolåret. Strukturen är alltså densamma som för grundskolans kursplaner. Om en elev i grundsärskolan, eller elevens om vårdnadshavare begär det, skall betyg sättas vid samma tidpunkter som i grundskolan. I förekommande fall kan betyg sättas i slutet av höstterminen i årskurs 10 i ämnen som inte har avslutats och när ett ämne har avslutats. Betyg skall sättas i grundsärskolans ämnen i skalan Godkänd respektive Väl godkänd. Betygssteget Mycket väl godkänd finns inte i särskolan.

Enligt den nationella statistiken gick 22 000 elever i särskolan hösten 2005.¹

4.1.2 Bakgrunden till dagens bestämmelser

Det ingick inte i Läroplanskommitténs arbete att behandla särskolan. I stället tillsattes en särskild arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet och med utgångspunkt i Läroplanskommitténs förslag utarbetade arbetsgruppen en departementspromemoria (Ds 1992:129) om läroplan för specialskolan och den obligatoriska sär-

¹ Skolverket (2006) *Sveriges Officiella Statistik – Riksnivå, del 2 2006, Barn, elever och personal*, Skolverkets rapport nr 277

skolan. Arbetsgruppen föreslog en gemensam läroplan för grundskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.

Lpo 94 anger särskilda mål att uppnå för särskolan respektive träningskolan. Dessa mål uttrycker skolans ansvar för vad eleverna, efter sina individuella förutsättningar, skall ha uppnått när de lämnar särskolan respektive utvecklat i träningskolan.

Före Lpo 94 hade grundsärskolan inga egna kursplaner. I stället skulle grundskolans kursplaner gälla i tillämpliga delar. Däremot hade träningskolan egna kursplaner. Enligt arbetsgruppens uppfattning var det viktigt att såväl grundsärskolan som träningskolan har egna kursplaner. Arbetsgruppen skrev:

Dessa bör ges en sådan utformning att det tydligt framgår att särskolan är en egen skolform. Träningskolans nu gällande kursplaner utgör en god grund för att utveckla träningskolans kursplaner enligt den struktur som Läroplanskommittén föreslår.

Någon mer djupgående analys av särskolans behov av egna kursplaner än det ovan citerade finns inte i departementspromemorian. I läroplanspropositionen² föreslog regeringen att den nya läroplanen (Lpo 94) även skulle gälla för särskolan. Regeringen bedömde att grundskolans kursplaner skulle fastställas av regeringen medan särskolans kursplaner skulle fastställas av Skolverket.

I läroplanspropositionen fördes en diskussion om betyg i särskolan. Enligt den tidigare läroplanen (Lsä 90) skulle betyg inte ges i särskolan. Regeringen föreslog dock att elever i grundsärskolan skulle få betyg om de begärde det och betygen skulle sättas i relation till målen i särskolans kursplaner. Enligt förslaget skulle betyg ges i skalan otillräckliga kunskaper, Godkänd och Väl godkänd. Jag har inte funnit något beredningsunderlag som anger motiven till regeringens förslag. Riksdagen beslutade år 1994 med anledning av utbildningsutskottets behandling av propositionen *Betyg i det obligatoriska skolväsendet* (prop. 1994/95:85) om en ändring av sitt tidigare beslut³ som innebar att betygsstegbeteckningen otillräckliga kunskaper togs bort.

² *En ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan* (prop. 1992/93:220)

³ Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UBU1 med anledning av proposition 1992/93:220

4.1.3 Utredning om särskolan m.m.

Den 6 december 2001 tillsattes en parlamentarisk kommitté – Carlbeck-kommittén – med uppdrag att se över utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning (dir. 2001:100). I oktober 2004 överlämnades slutbetänkandet *För oss tillsammans – om utbildning och utvecklingsstörning* (SOU 2004:98). Kommittén bedömer i sitt slutbetänkande att de kommunala huvudmännen måste ta ett större ansvar för den övergripande planeringen och utvärderingen av utbildningen och föreslår därför en nationell utvecklingsinsats för att stödja kommunerna i detta arbete. Kommittén menar att elever i särskolan behöver få utmaningar i sitt lärande, precis som alla andra elever. För att utveckla ”*elevernas olika förmågor och kvaliteter är det då nödvändigt med tydliga mål, olika undervisningsmetoder och variation i lärandet, vilket också underlättar lärandet i heterogena grupper*”.

Vidare föreslår kommittén att grundsärskolan blir en egen skolform som innefattar såväl den nuvarande grundsärskolan som träningskolan.

I grundsärskolan skall man kunna läsa ämnen enligt både grundsärskolans och grundskolans kursplaner för ämnen och grundsärskolans kursplaner för kunskapsområden. Begreppet kunskapsområde ersätter det tidigare begreppet ämnesområde. Syftet är att varje elev skall kunna få en studiegång som är anpassad till just hans eller hennes behov och förmågor. Alla elever i grundsärskolan skall få ett intyg över genomgången utbildning. På begäran kan elever i grundsärskolan få betyg. Ett betygsdokument skall kunna innehålla betyg från såväl grundsärskolan som grundskolan och betygsskalan skall vara tregradig med Godkänt (G), Väl godkänt (VG) och Mycket väl godkänt (MVG).

I en skrivelse⁴ till riksdagen skriver regeringen bland annat att kvaliteten i utbildningen bör stärkas, t.ex. genom en ökad samverkan mellan skolformerna och ökade specialpedagogiska kunskaper på alla nivåer i skolan, och betonar att kvaliteten inom sär-
vux ”*bör utvärderas, bl.a. med hänsyn till de nationella styrdokumentens ställning och funktion*”. I riksdagens behandling av skrivelsen (bet. 2005/06:UbU23) behandlades inte särskolans kursplaner.

⁴ *Kvalitet och samverkan – om utbildning för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning* (skr. 2005/06:151)

4.1.4 Bedömning

Genomgången av underlag om särskolan visar att det i stort sett saknas redovisningar om bakgrund och motiv till att särskolan har särskilda kursplaner och ett eget betygssystem. I den departementspromemoria (Ds 1992:129) som föreslog att särskolan skulle ha egna kursplaner saknas bevekelsegrunderna till varför det behövs egna kursplaner. Det enda skälet som angavs var att kursplaner utgör underlag för beslut om val av stoff och urval och arbetsgruppen skrev: *”Det är därför – enligt arbetsgruppens uppfattning – viktigt att såväl grundsärskolan som träningskolan har egna kursplaner.”*

I läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) bedömde regeringen att det inte alltid går att ha en generell kravnivå i särskolan. I de kursplaner som Skolverket fastställt för särskolan anges kravnivån i mål att uppnå vid skolgångens slut med följande inledning: *”Eleven skall efter sina förutsättningar kunna...”*. Kursplanen indikerar således att det för varje elev behövs en individuell bedömning av dennes förutsättningar att nå målen. Före Lpo 94 skulle grundskolans kursplaner gälla i grundsärskolan i tillämpliga delar, vilket också innebar att det behövde tas en individuell hänsyn till den enskilde elevens förutsättningar.

Enligt direktiven ingår att analysera konsekvenserna av mina förslag för samtliga verksamheter som omfattas av Lpo 94. Den enkla vägen är att föreslå att särskolans kursplaner ges samma struktur som grundskolans. Jag bedömer dock inte att det är en bra lösning. Mot bakgrund av det begränsade beslutsunderlaget som fanns när regeringen tog ställning till att särskolan skulle ha egna kursplaner bedömer jag att det är en bättre ordning att det utreds närmare hur särskolans behov av kursplaner bäst kan tillgodoses. Skall det finnas egna kursplaner för särskolan eller kan grundskolans kursplaner tillämpas med det särskilda förbehåll som måste göras med hänsyn tagen till den enskilde elevens utvecklingsstörning? Det bör även utredas hur ett eventuellt betygssystem för särskolan bör se ut. Likaså bör träningskolas behov av kursplaner ingå i en eventuell utredning. En väg att pröva ut om det skulle fungera att ha samma kursplaner för särskolan som grundskolan är att starta en försöksverksamhet. En sådan försöksverksamhet kräver dock särskilda forskrifter om hur grundskolans kursplaner skall tillämpas i särskolan, t.ex. hur individuell hänsyn till elevernas skiftande förutsättningar skall tas.

För grundskolan föreslås en samlad läroplan innefattande både övergripande mål och kursplaner. Med liknande motiv kan det finnas skäl att överväga en samlad läroplan även för särskolan. De övergripande målen för grundskolan kan som i dag till största delen vara desamma för särskolan. De särskilda mål som i dag finns för särskolan i Lpo 94 bör kunna inarbetas i en eventuell läroplan för särskolan. Liksom för grundskolan bör särskolan kunna ha en samlad läroplan med kursplaner eller liknande styrdokument. Ett alternativ skulle kunna vara att särskolans kursplaner ingår i en samlad läroplan som gäller för båda grundskolan och särskolan. Hur utformningen av läroplanen bör se ut är bland annat beroende av resultat av en eventuell utredning om behovet av särskilda kursplaner för särskolan. Jag anser mig inte ha underlag för ett ställningstagande i denna fråga och lämnar därför inget förslag.

Ett speciellt problem är hur särskolans resultat skall följas upp. I dag finns inga publicerade resultat på samma sätt som för t.ex. grundskolan. Detta hänger till stor del samman med skolformens särart, men också med att betyg endast sätts för de elever som önskar det. I utbildningsinspektionens årsrapport 2004⁵ görs på grundval av främst intervjuer i inspektionsrapporterna ett fåtal bedömningar av utbildningsresultaten, t.ex. att samtliga elever under de senaste åren har fullföljt sin utbildning inom utbildningstiden eller farhågor om att alla elever inte får tillräckliga utmaningar för sin kunskapsbildning. Det finns enligt min mening skäl att närmare ta reda på hur skolformens resultat bättre kan belysas och hur elevernas kunskapsutveckling kan följas genom att i styrdokumentet för särskolan ange utvärderingsbara mål.

⁵ Skolverket (2005) *Utbildningsinspektionen 2004 – Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten*, Skolverkets rapport nr 266

4.2 Specialskolan

Min bedömning:

Förslagen om kursplaner och en sammanhållen läroplan i kapitel 2 bör också kunna tillämpas för specialskolan. Dagens mål att uppnå för specialskolan som finns i Lpo 94 bör beaktas i den läroplansrevidering som föreslås i kapitel 2.

För barn som på grund av dövhet eller hörselskada inte kan gå i grundskolan eller särskolan finns specialskolan. Specialskolan omfattar ca 800 elever, vilket motsvarar ca 0,08 procent av samtliga skolpliktiga ungdomar⁶. Staten är huvudman för specialskolan och de sex statliga specialskolorna och ett centralt kansli utgör Specialskolemyndigheten, SPM. Myndigheten bildades år 2000 efter förslag av regeringen i den så kallade Funkispropositionen⁷. Fem av skolorna är regionala och erbjuder elever som är döva och hörselskadade en utbildning som motsvarar den kommunala grundskolan. Åsbackaskolan är rikstäckande och erbjuder elever som är döva och hörselskadade med utvecklingsstörning eller dövblindfödda en utbildning som är anpassad efter varje elevs förutsättningar.

I december 2006 tillsatte regeringen en särskild utredare som fick i uppdrag att utreda och föreslå hur Ekeskolan och Hällboskolan skall återetableras som statliga specialskolor för elever med synskada och ytterligare funktionshinder respektive grav språkstörning (dir. 2006:127). Uppdraget skall redovisas senast den 15 maj 2007. Den utredare som den 15 mars 2007 uppdrogs att se över organisationen av myndigheter inom skolområdet (dir. 2007:28) skall enligt direktivet utgå från att en särskild myndighet skall ge råd och stöd i specialpedagogiska frågor och då överväga om SPM skall föras till denna myndighet.

Det som skiljer specialskolor från grundskolor är bland annat:

- undervisning på teckenspråk och/eller tal i en teckenspråkig miljö,
- undervisning i ytterligare ett ämne: teckenspråk,
- utbildningen är tioårig,
- undervisning i rörelse/drama istället för musik,

⁶ Skolverket (2006) *Sveriges Officiella Statistik – Riksnivå, del 2 2006, Barn, elever och personal*, Skolverkets rapport nr 277

⁷ *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd* (prop. 1998/99:105)

- undervisningen i språk, utöver teckenspråk, är för majoriteten av eleverna i första hand inriktad mot att eleverna skall behärska språket i skriven form.⁸

Enligt Lpo 94 gäller grundskolans mål även för specialskolan. För döva och hörselskadade elever gäller dock särskilda mål i stället för grundskolans mål för svenska och engelska. I läroplanen anges två mål att uppnå som innebär att specialskolan ansvarar för att varje döv eller hörselskadad elev efter genomgången specialskola dels är tvåspråkig, dvs. kan avläsa teckenspråk och läsa svenska samt uttrycka tankar och idéer på teckenspråk och i skrift, dels kan kommunicera i skrift på engelska.

För specialskolan gäller i flertalet ämnen samma kursplaner som för grundskolan. De mål som eleverna i grundskolan skall ha uppnått i slutet av det femte skolåret skall i specialskolan uppnås i slutet av det sjätte skolåret. De mål som eleverna i grundskolan skall ha uppnått i slutet av det nionde skolåret skall i specialskolan uppnås i slutet av det tionde skolåret. För ämnena teckenspråk, svenska, engelska, moderna språk samt rörelse och drama har Skolverket utarbetat särskilda kursplaner. Dessa har utformats så att de kan användas av alla elever i specialskolan. För döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning gäller dock särskolans kursplaner.

4.2.1 Bakgrunden till dagens bestämmelser

På samma sätt som för särskolan bereddes läroplansfrågorna i särskild ordning. Det var samma arbetsgrupp som för särskolan som behandlade frågorna och i arbetsgruppens rapport (Ds 1992:129) föreslogs att *”specialskolan bör ha egna kursplaner i de ämnen som inte finns eller skiljer sig från de ämnen som finns i grundskolan”*. Vidare ansåg arbetsgruppen att utformningen av kursplaner och benämningen på de ämnen som ingår i den individuella träningen bör övervägas särskilt.

I läroplanspropositionen (prop. 1992/93:220) behandlades även specialskolan, och på samma sätt som för den obligatoriska särskolan var det riksdagens mening att regeringen skulle kunna bemyndiga Skolverket att fastställa kursplaner.

⁸ Källa: www.spm.se

4.2.2 Bedömning

Det är rimligt att den målstruktur som jag föreslagit för grundskolan också kan gälla för specialskolan. De ämnen som skiljer sig från grundskolans, dvs. teckenspråk och rytmik/drama, bedöms vara av den karaktären att de ämnesmässigt kan jämföras med språk och musik och därmed få kursplaner som bygger på samma principer som jag föreslår för grundskolan. Min bedömning är också att mitt förslag om en samlad läroplan även bör kunna tillämpas för specialskolan. Dagens mål att uppnå för specialskolan som finns i Lpo 94, dvs. att eleven är tvåspråkig samt kan kommunicera i skrift på engelska, bör beaktas i den läroplansrevidering jag bedömer är nödvändig för grundskolan.

4.3 Sameskolan

Min bedömning:

Förslagen om kursplaner och en sammanhållen läroplan i kapitel 2 bör också kunna tillämpas för sameskolan. Dagens mål att uppnå för sameskolan bör beaktas i den läroplansrevidering som föreslås för grundskolan.

4.3.1 Historisk bakgrund

På sameskolstyrelsens hemsida www.sameskolstyrelsen.se ges en historisk tillbakablick över samisk skolhistoria med start i 1600-talets Sverige. Nedanstående citat utgör beskrivningen av utvecklingen under 1900-talet.

I början av 1900-talet fanns det fem olika skolformer för samerna, lappfolkskolor, bibelskolor, vinterkurser, allmänna folkskolor samt svenska missionssällskapets skolor, och dessa kom att bli 35-40 stycken. I enlighet med reglementets avsikter byggdes speciella skolkåtor i anslutning till byskolan. Dessa elevhem ansåg föräldrarna vara dåliga och hälsofarliga och under 1940-talet uppfördes sedan skolhus och elevhem. I 1957 års nomadskoleutredning föreslogs att dessa skolor borde stå öppna för alla barn, vars föräldrar betraktade sig som samer. Samerna borde få välja, om de ville sätta sina barn i nomadskolor eller i det allmänna skolväsendets skolor och att målen för nomadskolan skulle vara detsamma som för grundskolan.

Riksdagen beslutade sedan 1962 att samerna skulle kunna välja mellan två likvärdiga utbildningsmöjligheter, nämligen nomadskola eller

grundskola. I samband med att 1969 års läroplan för grundskolan infördes, skickade skolöverstyrelsen ut kompletterande anvisning för undervisning av samernas barn. I detta tillägg sägs bland annat att innehållet och uppläggningsen ska vara anpassad för samebarnens behov och att det, där så är möjligt, ska anordnas föreskriven undervisning i samiska. I grundskolan och gymnasiet förekom överhuvudtaget inte någon undervisning i samiska före riksdagens beslut 1976 om hemspråksundervisning för invandrabarn och språkliga minoriteter.⁹

4.3.2 Dagens sameskola

Enligt skollagen får samers barn fullgöra sin skolplikt i sameskolan istället för i grundskolan. Sameskolan, som omfattas av skolåren 1-6, skall motsvara utbildningen i grundskolan och syftar till att ge samers barn en utbildning med samisk inriktning. Läsåret 2005/06¹⁰ fanns totalt sex sameskolor i fyra kommuner – Gällivare, Jokkmokk, Kiruna och Storuman. I dessa skolor gick 138 elever med i genomsnitt 23 elever i respektive årskurs.

Målen för undervisningen i sameskolan föreskrivs i Lpo 94. Utöver grundskolans mål att uppnå skall sameskolan ansvara för att varje elev efter genomgången sameskola är förtrogen med det samiska kulturarvet och kan tala, läsa och skriva på samiska. Enligt sameskolförordningen skall undervisningen ges på samiska och svenska samt ämnet samiska förekomma i samtliga årskurser. De kursplaner som fastslagits för grundskolan skall tillämpas också i sameskolan. Skolverket har fastställt en kursplan i samiska som också kan användas i modersmålsundervisning i samiska i grundskolan. Kursplanen är översatt till nord, lule- och sydsamiska. Undervisning vid sameskolorna sker på dessa dialekter.

Sameskolförordningen medger att en kommun får anordna samisk undervisning – undervisning med samiska inslag och undervisning i samiska utöver modersmålsundervisning i samiska – för samiska elever om kommunen träffar avtal om det med sameskolstyrelsen, så kallad integrerad samisk undervisning. Sameskolstyrelsen ger då bidrag till kommunerna. Denna utbildning skall i så fall integreras med motsvarande utbildning i grundskolan. Möjligheten till integrerad undervisning infördes 1987, efter en fyraårig

⁹ www.sameskolstyrelsen.se

¹⁰ Skolverket (2006) *Sveriges Officiella Statistik – Riksnivå, del 2 2006. Barn, elever och personal*, Skolverkets rapport nr 277

försöksverksamhet. I november 2006 har nio kommuner integrerad samisk undervisning¹¹.

4.3.3 Sameskolstyrelsen

Sameskolstyrelsen är huvudman för de i dagsläget sex sameskolorna i landet. Styrelsen anger på sin hemsida att skolformen ”är utformad och profilerad efter samernas behov av en utbildning som tillvaratar och utvecklar det samiska språket och kulturarvet”¹². Enligt sameskolförordningen (1995:205) skall sameskolstyrelsen, utöver att vara styrelse för sameskolorna, främja samiska undervisningsinslag i det offentliga skolväsendet samt främja utveckling och produktion av läromedel för samisk undervisning. Sameskolstyrelsen bör även bistå kommunen i uppsökande verksamhet samt informera om sameskolan och om samiska undervisningsinslag.

Utredningen om översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. (dir 2007:28) skall överväga möjligheten att inrymma Sameskolstyrelsens verksamhet i Sametinget. Motivet till en sådan utveckling anges vara att samla ansvaret för de frågor som har särskild betydelse för det samiska folket.

4.3.4 Bedömning

Min bedömning är att förslaget om en samlad läroplan även bör kunna tillämpas för sameskolan. Dagens mål att uppnå för sameskolan som finns i Lpo 94, dvs. att varje elev efter genomgången sameskola är förtrogen med det samiska kulturarvet och kan tala, läsa och skriva på samiska, bör beaktas i den läroplansrevidering jag bedömer är nödvändig för grundskolan. Likaså bör kursplaner som beslutats för grundskolan även framgent kunna tillämpas också i sameskolan. Den kursplan som Skolverket har fastställt i samiska bör enligt min mening kunna omarbetas efter samma principer som i mina förslag för grundskolans kursplaner.

¹¹ Kiruna, Gällivare, Jokkmokk, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Krokom, Härjedalen och Älvdalen

¹² www.sameskolstyrelsen.se

4.4 Förskoleklass och fritidshem

Min bedömning:

Det finns skäl att i ett revideringsarbete av läroplanen även bedöma behovet av att ha särskilda skrivningar som gör förskoleklassens respektive fritidshemmets uppdrag, syfte och innehåll tydligare. En sådan reform bedöms ge bättre möjligheter att utvärdera verksamheternas kvalitet och resultat.

4.4.1 Förskoleklass

Förskoleklassen är sedan 1 januari 1998 en frivillig skolform inom det offentliga skolväsendet. I propositionen *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet m.m.* (prop. 1997/98:94) skrev regeringen att verksamheten i förskoleklassen med fördel kan integreras med den övriga skolan och att den skall betraktas som undervisning i samma formella mening som i övriga skolformer. Regeringen skrev i propositionen att det ”*som är naturliga inslag i förskolepedagogiken bl.a. lek, omsorg, skapande och barnets eget utforskande bör få genomslag i den övriga skolan*”. Utbildningen i förskoleklassen skall enligt regeringen stimulera varje barns utveckling och lärande och ligga till grund för fortsatt skolgång.

Enligt skollagen skall kommunen anvisa plats i förskoleklassen för barn som är bosatta i Sverige från och med höstterminen det år då barnet fyller sex år till dess att barnet skall börja fullgöra sin skolplikt. Förskoleklassen skall omfatta minst 525 timmar om året. Från hösten 1998 omfattar läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94, även förskoleklassen och fritidshem. Fritidshemmen skall använda sig av läroplanen i så stor utsträckning som möjligt.

Även om förskoleklassen är en frivillig skolform går nästan alla sexåringar i förskoleklass. Hösten 2005 var ca 89 000 elever inskrivna i förskoleklassen.

4.4.2 Fritidshem

Enligt skollagen bedrivs skolbarnsomsorg i form av fritidshem och familjedaghem. I propositionen *En läroplan för förskolan* (prop. 1997/98:93) föreslog regeringen att benämningen ”*integrerad skolbarnsomsorg*” skulle utgå och ges benämningen ”*fritidshem*”. I propositionen om läroplanen för skolan (prop. 1997/98:94) angav regeringen fritidshemmets roll: ”*Fritidshemmet skall komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i deras utveckling.*” För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet, en verksamhet där barnen inte är inskrivna. Skolbarnsomsorgen skall enligt skollagen ta emot barn under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under lov.

4.4.3 Bakgrunden till dagens bestämmelser

Barnomsorg och skolkommittén

Barnomsorg och skolkommittén, BOSK, lämnade i sitt betänkande Växa i lärande (SOU 1997:21) förslag till ett nytt måldokument för den pedagogiska verksamheten för barn och ungdom 6 – 16 år:

Kommittén menar att det är mycket viktigt att arbeta med samma mål för den pedagogiska verksamheten i förskola för sexåringar, grundskola och fritidshem, även i de verksamheter som ännu inte är integrerade. De gemensamma nationella målen ska utgöra basen för det pedagogiska arbetet och bör bidra till en snabbare integration för dessa åldrar.

Gemensamma mål bidrar till att förena samsyn, kontinuitet och stabilitet. Med gemensamma definitioner och begrepp formas successivt ett gemensamt språk som underlättar integrationsarbetet.

Det finns emellertid barn och unga som inte kommer att gå i integrerade verksamheter. En del barn går hem när förskolan och skolan är slut, andra går till familjedaghem och allt eftersom barnen blir äldre väljer de själva vad de ska göra på sin fritid. För dem finns inte arbetslag med lärare och fritidspersonal på samma sätt som för de yngre skolbarnen som är i fritidshem på eftermiddagarna. Därför är det viktigt att vuxna som inte arbetar i integrerade former samverkar med varandra: föräldrar, fritidsledare, dagbarnvårdare, lärare, socialarbetare, fältassistenter m.fl. En samverkan med vuxna som utvecklas till stabila och varaktiga nätverk i ett bostadsområde kan betyda mycket för barn och ungas uppväxtvillkor. Skolans läroplan är ett måldokument som av tradition används av ledning och personal i skolan. Kommittén menar

dock att läroplanen även kan användas av vuxna som arbetar med barn och unga i olika verksamheter och i samverkan kring barns och ungas fostran, fritid och lärande.

Propositionen om läroplan

I *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet m.m.* (prop. 1997/98:94) skrevs följande om förskoleklassen och läroplanen:

Läroplanen skall gälla för förskoleklassen. Förskoleklassen är en del av skolan och det första steget i att genomföra och uppfylla läroplanens mål, oberoende av hur verksamheten är organiserad. Förskoleklassen har därför, tillsammans med den övriga skolan, del i ett gemensamt ansvar för att läroplanens mål uppfylls och att riktlinjer efterlevs. Målen avser vad verksamheterna skall sträva mot och vad barn och unga skall ha uppnått. För förskoleklassen innebär detta att målen sätts längre fram i tiden jämfört med vad som gällde enligt de tidigare riktlinjerna i det pedagogiska programmet för förskolan.

För att utveckla kontinuitet och gemensamma synsätt på utveckling och lärande får förskoleklassen en speciellt viktig roll, eftersom det är där som förskolans och skolans olika kulturer får sin mest påtagliga mötesplats, ofta även i samarbete med fritidshemmet. Den läroplan för förskolan som regeringen nyligen lagt förslag om till riksdagen är en viktig utgångspunkt även för förskoleklassens verksamhet.

I samma proposition står också om fritidshemmet och läroplanen:

Läroplanen är och skall även i fortsättningen vara skriven med utgångspunkt i skolans verksamhet. Läroplanen kan därför inte gälla för fritidshemmet på samma sätt som för den obligatoriska skolan och förskoleklassen. Verksamheten erbjuds inte alla elever, eftersom tillgängligheten i första hand är knuten till föräldrarnas arbete eller studier. Ungefär hälften av alla barn i åldrarna 6–9 år har i dag plats i fritidshem. Fritidshemmets verksamhet kan således inte vara en förutsättning för att läroplanens mål skall nås, men skall, som ett komplement till skolan, bidra till att så sker. Fritidshemmet skall dock använda sig av läroplanen i så stor utsträckning som möjligt. För de avsnitt i läroplanen som behandlar grundläggande värden, förståelse och medmänsklighet, saktighet och allsidighet, normer och värden kan läroplanen helt och hållet tillämpas även av fritidshemmet. När det gäller de mer renodlade kunskapsmålen kan fritidshemmet bidra genom sina erfarenheter av en utforskande, laborativ och praktisk metodik.

4.4.4 Läroplanen om förskoleklass och fritidshem

I regeringens förordning¹³ med anledning av Lpo 94 framgår att läroplanen, som utgör bilaga till förordningen, skall gälla för det obligatoriska skolväsendet och förskoleklassen. Vidare föreskriver regeringen att läroplanen också skall gälla förskollärare och fritidspedagoger som undervisar inom de skolformer som läroplanen gäller för samt att läroplanen skall tillämpas inom fritidshemmet.

I Lpo 94 nämns förskoleklass och fritidshem i följande sammanhang:

Under rubriken Skolans uppdrag:

Ett ömsesidigt möte mellan de pedagogiska synsätten i förskoleklass, skola och fritidshem kan berika elevernas utveckling och lärande.

Under rubriken Övergång och samverkan:

Samarbetsformer mellan förskoleklass, skola och fritidshem skall utvecklas för att berika varje elevs mångsidiga utveckling och lärande. För att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv skall skolan också sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete med förskolan samt med de gymnasiala utbildningar som eleverna fortsätter till. Samarbetet skall utgå från de nationella och lokala mål och riktlinjer som gäller för respektive verksamhet.

Under rubriken Riktlinjer:

Läraren skall
- utveckla samarbetet mellan förskoleklass, skola och fritidshem,

Under rubriken 2.8 Rektors ansvar:

- samarbetsformer utvecklas med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja varje elevs mångsidiga utveckling och lärande,

Utöver ovanstående citat ur Lpo 94 finns inga särskilda riktlinjer till lärarna i dessa verksamheter om hur läroplanen skall tillämpas.

¹³ Förordning (SKOLFS 1994:1) om läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet

Allmänna råd

Regeringen ansåg i propositionen (prop. 1997/98:94) att Skolverket bör utforma vägledande riktlinjer i form av allmänna råd för fritidshem: ”*Det är fritidspedagogernas och övrig fritidshemspersonals ansvar, att med stöd av läroplanen och de allmänna råden, utforma en lämplig helhet för fritidshemmets uppdrag i samverkan med förskoleklassen och skolan.*” Skolverket har utarbetat sådana allmänna råd¹⁴. Det kan konstateras att de allmänna råden mer har karaktären av måldokument än förklarande och motiverande råd för tillämpningen av Lpo 94. Ett exempel på det är följande råd:

För att erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen bör fritidshemmet utmana barnen att successivt vidga och fördjupa sina kunskaper om sig själva och sin omvärld. Verksamheten bör vara rolig och stimulerande för barnen och ta till vara deras nyfikenhet, företagssamhet och lust att lära. Fritidshemmet bör stimulera barns allsidiga utveckling. Verksamheten bör bygga på insikten att barns utveckling och lärande sker hela tiden och i alla sammanhang. Synen på barn som aktiva medskapare av sin egen utveckling och sitt eget lärande bör prägla verksamheten.

I kommentarerna till de allmänna råden ges enligt min bedömning inte mycket annan ledning än mer av det som anges i råden. Ett exempel är kommentaren till ovanstående råd:

Lek, skapande verksamhet, barns eget utforskande av omvärlden och ett temanriktat arbetssätt har under lång tid varit viktiga inslag såväl i förskolans som i fritidshemmets pedagogiska verksamhet. Dessa moment har nu förts in i läroplanen. Enligt läroplanen ska barnen få pröva olika uttrycksformer, till exempel drama, musik och dans samt skapande i text, bild och form. De ska också ges möjlighet att pröva, utforska, tillägna sig och gestalta olika kunskaper och erfarenheter. I läroplanen betonas också lekens betydelse, särskilt för de yngre barnens lärande.

Det är för mig svårt att bedöma om läroplanen tillsammans med de allmänna råden har varit tillräckliga styrdokument för fritidshemmet. Den gemensamma läroplanen avsåg att ge ett helhetsperspektiv på olika verksamheter, och har bland annat medfört att fritidshem och skola numera ofta finns under samma tak och att lärarna arbetar i arbetslag. Skolverket anger i sin lägesbedömning för år 2006¹⁵ att kvaliteten i skolbarnsomsorgen varierar och att

¹⁴ Skolverket (1999) *Allmänna råd med kommentarer för fritidshemmet*, Allmänna råd 1999:2

¹⁵ Skolverket (2006) *Skolverkets lägesbedömning 2006*, Skolverkets rapport nr 288

kommuner ofta saknar såväl mål som uppföljning av fritidshemsverksamheten. Skolverket, som funnit att det finns huvudmän som inte känner till de allmänna råden för fritidshem, avser enligt lägesbedömningen att fatta beslut om nya allmänna råd för fritidshem i början av år 2007.

4.4.5 Uppföljning av integrationen mellan skola, fritidshem och förskoleklass

Integrationen av skola, fritidshem och förskoleklass har av allt att döma inte påverkat skolans dominerande roll. Skolverket har gjort en kunskapsöversikt¹⁶ om fritidshemmet och i den ges orsakerna till skolans dominans:

Skolans verksamhet har en tydligare och historiskt sett längre samhällslig förankring och omfattar alla barn med skolplikt. Att den är obligatorisk har stor del i den tyngd skolan har. Här kan man nog säga att fritidshemmet kommer på sista plats statusmässigt eftersom det omfattar färre barn och då blir ”minst obligatoriskt”, förskoleklassen omfattar i praktiken alla barn fastän den inte är obligatorisk. Skolan har starkare styrmedel, en fullt ut gällande läroplan, kursplaner och en timplan, som ger upphov till schema m.m.”

Vidare skrivs att fritidshemspersonalen blir ”stödtrupper och hjälplärare” åt lärarna. Detta bedöms i Skolverkets kunskapsöversikt vara en källa till irritation hos många fritidspedagoger. De som upplever att de fått underordna sig uppfattar att deras arbetsituation har försämrats med avseende på självständigheten.

I umgänget mellan yrkesgrupperna slår den starkare struktureringen igenom på innehållssidan och lärarna har tolkningsföreträde i kraft av läroplanens bestämda innehåll och obligatorium. Fritidspedagoger följer ofta det innehåll som lärare bestämmer i samarbetet och blir också mer lärarligt strukturerade i sin ledarstil som kompanjonlärare eller hjälplärare.

Skolverket har haft regeringens uppdrag att följa utvecklingen av integrationen mellan förskoleklassen, fritidshemmet och grundskolan. Verket konstaterade i rapporteringen¹⁷ till regeringen att det skett ”en utveckling mot en vuxenstyrd ”skolifiering” av den integrerade

¹⁶ Skolverket (2000) *Fritidshemmet i forskning och förändring En kunskapsöversikt*, best. nr. 00:536

¹⁷ Skolverket (2001) *Integrationen förskoleklass, grundskola och fritidshem, Rapport till regeringen*, dnr 98:2144

verksamheten och verksamheten i förskoleklass än en utveckling i reformens anda mot nya synsätt och arbetsformer med inriktning mot lek, skapande, experimenterande och utforskande.” Vidare konstaterar Skolverket att skolans mer ämnesinriktade kunskapssyn och organisering i stor utsträckning tar över i förhållande till en mer sammanhållen barninriktad kunskapssyn och organisering. Sammanfattningsvis ges enligt Skolverkets studier många exempel på hur man i de integrerade verksamheterna strävar att anpassa barnen till en skolkod av traditionell typ. Skolverket redovisar även att det råder brist på tid för gemensamma diskussioner och gemensam planering av den pedagogiska verksamheten vilket av många anges som den yttersta orsaken till att man inte kommit längre i integrationsprocessen. Likaså finner Skolverket att det saknas kunskap om reformens intentioner och den reviderade läroplanens innehåll.

En annan fråga som berörs i Skolverkets rapport är att valet av förskoleklass också blir ett val av grundskola: *”Detta framstår särskilt tydligt när förskoleklassen är organiserad i åldersblandade grupper med barn i grundskolan. I praktiken medför detta att bestämmelserna i skollagen om intagning till barn i grundskolan blir överspelade genom att grundskolans klasser blir fyllda av de barn som gick i förskoleklassen. Därigenom ges inte alltid föräldrar möjlighet att få plats för sitt barn i en närliggande skola.”*

Kunskapsöversikten och Skolverkets rapport visar att det inte råder jämspelta förutsättningar mellan skolan och fritidshemmet. Förklaringarna ligger sannolikt i att skolan dels uppfattas ha en större betydelse för elevernas kunskapsutveckling än övriga verksamhetsformer, dels att traditionen styr statusförhållandena. Åtgärder på statlig nivå som kan underlätta reformens genomförande är enligt Skolverket främst en fortsatt översyn och synkronisering av lag och förordning. Bland annat kan det enligt verkets bedömning finnas skäl att överväga för- och nackdelar med en gemensam läroplan.

4.4.6 Bedömning

Enligt mina direktiv ingår att bedöma om nuvarande målsystem fungerar och om det är målsystemet som är problemet. Mina förslag om målsystemet skall enligt direktiven stämmas av mot målen för förskoleklassen och fritidshemmet.

Jämfört med särskolan kan det inte sägas att läroplanen i särskilt hög grad formulerar uppdraget för förskoleklassen och fritidshemmet. Särskolan har ett eget avsnitt i läroplanen med mål och riktlinjer. Mot bakgrund av förskoleklassens betydelse som ett inledande steg till grundskolan och då i princip alla barn går i förskoleklassen, är det enligt min uppfattning inte orimligt med en tydligare målstyrning av skolformen.

För fritidshemmet är situationen en annan. Denna verksamhet kan inte anses ha utbildningsmål på samma sätt som förskoleklassen. Fritidshemmet skall i första hand ge barnen en meningsfull fritid och stöd i deras utveckling. I det sammanhanget kan fritidshemmet även ge ett stöd i den kunskapsutveckling som är skolans mål, men huvuduppgiften är en annan än kunskapsuppdraget.

Skolverket¹⁸ framhåller såväl bristen på tid för gemensamma diskussioner och gemensam planering av den pedagogiska verksamheten som kunskap om intentionerna med förskoleklassen och den reviderade läroplanens innehåll. Denna bild stämmer väl med min bedömning av brister i grundskolans undervisning och styrning. Bilden stärker stödet för tesen att staten har varit dålig på att genomföra sina reformer och få dem att tränga ut till alla dem som skall genomföra förändringarna.

Den vaga styrningen av förskoleklassen och fritidshemmet i Lpo 94 är uppenbar och även om det inte ligger i mitt uppdrag att gå in på innehållsliga förändringar i läroplanen vill jag att peka på behovet av förändringar. Det finns skäl att i ett revideringsarbete av läroplanen även bedöma behovet av att ha särskilda skrivningar som gör förskoleklassens respektive fritidshemmets uppdrag, syfte och innehåll tydligare. En sådan förändring kan också ge bättre möjligheter än i dag att utvärdera verksamheternas kvalitet och resultat.

¹⁸ Skolverket (2001) *Integrationen förskoleklass, grundskola och fritidshem, Rapport till regeringen* (dnr 98:2144)

4.4.7 De frivilliga skolformerna inom Lpf 94

Min bedömning:

Med hänsyn till att utredningen av en framtida struktur för gymnasieskolan är så omfattande och genomgripande är det inte rimligt att här belysa vilka justeringar som kan komma att behöva göras i Lpf 94. Mina principiella förslag avseende Lpo 94 bedöms i sak kunna genomföras även i Lpf 94. Utgångspunkterna för mitt förslag till förändrad struktur i kursplaner för grundskolan bör kunna gälla även för kursplaner i gymnasieskolan samt i förekommande fall även vuxenutbildningen.

I mina direktiv framgår att jag skall belysa vilka justeringar som kan komma att behöva göras i Lpf 94 som en konsekvens av förslagen för grundskolan. Sedan direktiven skrevs har dock förutsättningarna ändrats. Den tidigare planerade reformeringen¹⁹ av gymnasieskolan inför år 2007 inhiherades efter regeringsskiftet hösten 2006. En särskild utredare som skall lämna förslag till en framtida struktur för gymnasieskolans studievägar (dir. 2007:8) tillsattes den 1 februari 2007. Utredaren skall bland annat lämna förslag på vilka program och inriktningar som bör finnas i gymnasieskolan. Av förslaget skall det framgå vilka program som skall vara studieförberedande och vilka som skall vara yrkesförberedande. Utredaren skall också föreslå utformning av en modern och flexibel lärlingsutbildning.

Utredarens uppdrag bedöms som så omfattande och genomgripande att det synes orimligt att för min del belysa vilka justeringar som kan komma att behöva göras i Lpf 94. Det är inte osannolikt att utredarens förslag kan leda till att även Lpf 94 behöver revideras. Detta kommer i så fall även att påverka vuxenutbildningens styrdokument. När det gäller läroplanernas innehåll som rör normer och värden samt andra mål och riktlinjer finns flera gemensamma frågeställningar. Det är dock en fråga för regeringen att ta ställning till hur ett arbete med en eventuell revidering av läroplanerna bör ske.

De principiella förslag jag har avseende Lpo 94 bör i sak kunna genomföras även i läroplanen för gymnasieskolan. Det gäller bland annat vad jag föreslagit om generella kompetensmål och behovet av en samlad läroplan för grundskolan. De grundläggande utgångs-

¹⁹ *Kunskap och kvalitet - elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan* (prop. 2003/04:140)

punkterna för mitt förslag till förändrad struktur i kursplaner för grundskolan bör kunna gälla även för kursplaner i gymnasieskolan. Det handlar t.ex. om att kursplanerna i gymnasieskolan skall ha ett huvudsakligt ämnesinnehåll. Sammanfattningsvis bedömer jag att det inte är ändamålsenligt att på en mer detaljerad nivå ange förslag till justeringar när det gäller måldokumentet för gymnasieskolan.

5 Konsekvensanalys

5.1 Ekonomiska konsekvenser

Mina förslag om en samlad läroplan för grundskolan och om en ny struktur för grundskolans kursplaner påverkar inte direkt statens eller skolhuvudmännens kostnader för verksamheten. Förslagen handlar inte om förändrade ambitioner från staten i form av ökade krav på kommunerna och innebär ingen förändring i timplanen. Min bedömning är att regeringen bör överväga att tillsätta en utredning om en ny läroplan. Läroplanen behöver revideras med anledning av dels mina förslag, dels generellt med tanke på att den i nuvarande skick har funnits i över tio år och därför behöver ”moderniseras”. De ekonomiska konsekvenserna av en eventuell revidering av läroplanen blir dock en fråga för en sådan utredning att överväga. Förslagen i övrigt måste också ses i ljuset av en sådan utredning.

Min bedömning av indirekta kostnader med anledning av förslagen är en fråga om en balans mellan kostnader och besparingar. Den tid som lärare sedan Lpo 94 infördes har fått lägga ned på bland annat utformning av olika slag av lokala kursplanedokument och betygskriterier har huvudsakligen berott på otydligheter i statens budskap. De förslag till struktur för grundskolans kursplaner som redovisats i kapitel 2 innebär att kursplanerna tillsammans med kommentarer och referensmaterial blir betydligt tydligare och lättare för lärare att ha som planeringsunderlag. Det är dock omöjligt att i kronor ange vad effekten blir på sikt. Om lärare kan använda mer tid till undervisnings- och planeringsarbete i stället för – onödigt – arbete med att formulera lokala kursplaner borde förutsättningar finnas för en effektivisering av verksamheten och en möjlighet till bättre resultat.

Mina förslag om avstämningstillfällen i årskurserna 3, 6 och 9 kommer att underlätta för skolhuvudmännen att organisera grundskolan. Förslagen gör det också möjligt för huvudmännen och skolorna att bättre följa upp resultaten i verksamheten och därmed

organisera sina resurser på ett effektivare sätt. Det kan t.ex. handla om skolhuvudmännens skyldighet att ge stöd till de elever som befaras inte nå kunskapskraven.

Inriktningen på det nationella uppföljningssystem som föreslås i kapitel 3 bör på ett positivt sätt kunna stödja den lokala uppföljningen. Förslagen innebär att ämnesproven i årskurserna 3 och 6 blir obligatoriska. I dag används ämnesproven i årskurs 5 i 98 procent av skolorna. Då dessa prov ersätts med prov i årskurs 6 bedöms huvudmännens kostnader för proven vara oförändrade. Ämnesproven i årskurs 3 behöver dock finansieras. Min bedömning är dock att de statliga utvecklingskostnaderna täcks av de medel som regeringen bland annat avsatt under anslaget 25:3 i regleringsbrevet för budgetåret 2007. Huvudmännens kostnader för prov i årskurs 3 är svåra att beräkna. Min bedömning är att detta är en fråga som regeringen har att överväga när ämnesprov införs som en följd av regeringens intentioner i budgetpropositionen för 2007.

Om en totalinsamling av proven genomförs tillkommer kostnader. Min bedömning är, med utgångspunkt i redovisningen i avsnitt 3.5.3, att de tillkommande kostnaderna uppgår till ca 1 miljon kronor för vardera årskurs 3 och 6.

Kostnader för olika slag av genomförandeåtgärder är svåra att bedöma storleken av. Det beror bland annat av hur regeringen avser att genomföra andra reformer som nu utreds, t.ex. ett nytt betygssystem och en ny skollag. Jag bedömer – mot bakgrund av vad jag beskrivit om orsakerna till att nuvarande system för mål och uppföljning i grundskolan inte fungerat – att det krävs ordentliga implementeringsinsatser. Om en ny läroplan innehållande nya kursplaner och ett nytt betygssystem införs krävs informations- och marknadsföringsinsatser.

Kostnaderna för implementeringsinsatserna kan delas upp i två poster: kostnader för staten och kostnader för skolhuvudmännen. Hur stora dessa kostnader blir beror helt på vilken ambitionsnivå som antas. Med tanke på vad vi vet om bristerna i den senaste läroplansreformen måste det bli fråga om en hög ambitionsnivå.

Statens kostnader består av de resurser som t.ex. krävs för att genomföra informationsinsatser, stödja utvecklingsarbete, utbilda resurspersoner och genomföra kompetensutveckling. Dessa kostnader beräknas till ca 10 miljoner kronor. I beräkningen ingår kostnader för två resurspersoner/kommun (3 miljoner kronor), en tvåårig projektorganisation inom den statliga myndighet som får uppdraget (3 miljoner kronor) samt kostnader för olika aktiviteter

som konferenser, framtagande av självstudiematerial etc. (4 miljoner kronor). Fristående skolor skall självklart omfattas av statens insatser.

När det gäller huvudmännens kostnader är dessa tudelade. Skolhuvudmännen har enligt skollagen (2 kap. 7 §) ett grundläggande ansvar för personalens kompetensutveckling. När större reformer på skolområdet skall genomföras har även staten ett ansvar. Min bedömning är att det behövs särskilda insatser om en ny läroplan med nya kursplaner införs. Huvuddelen av dessa kostnader bör bäras av skolhuvudmännen. Staten bör dock under en genomförandeperiod tillskjuta resurser som t.ex. kan användas för genomförande av utbildningsdagar i huvudmannens regi. Jag uppskattar kostnaden till ca 400 miljoner kronor, vilket motsvarar kostnaden för 100 000 grundskollärare som deltar i två utbildningsdagar (à 2 000 kronor/dag).

5.2 Andra konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Såvitt gäller den kommunala självstyrelsen utgår jag i mina förslag från de förutsättningar som lades fast vid läroplansreformen år 1994, dvs. att ansvaret för genomförandet åligger kommunala skolhuvudmän. Huvuddelen av grundskoleutbildningarna genomförs av primärkommunerna. På senare år har många fristående skolor tillkommit. Dagens krav på sådana fristående skolor som motsvarar grundskolan framgår av 9 kap. 2 § skollagen (1985:1100). Enligt dessa skall utbildningen ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan skall förmedla.

När det gäller läroplanen (Lpo 94) är det ett villkor för godkännande att den fristående skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Skollagen innehåller dock inte något krav

på att en fristående skola som motsvarar grundskolan skall följa kursplanerna för den offentliga grundskolan utom i de fall då den fristående skolan skall sätta betyg efter samma regelsystem som de kommunala skolorna, något nästan alla fristående skolor gör. Skollagens bestämmelser om kunskaper och färdigheter innebär också en indirekt koppling till kursplanernas mål.

Enligt 2a kap. 7 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor får Statens skolverk medge att en fristående grundskola och särskola anordnar provning och utfärdar betyg enligt de bestämmelser som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet. En fristående skola som fått ett sådant medgivande skall tillämpa bestämmelserna i 7 kap. grundskoleförordningen (1994:1194) respektive 7 kap. särskoleförordningen (1995:206). Mina förslag ändrar i sak inte ändrar på detta förhållande och min bedömning är att konsekvenserna av förslagen inte påverkar förutsättningarna för fristående skolor att bedriva sin verksamhet.

Alla kommittéer och särskilda utredare är enligt kommittéförordningen skyldiga att redovisa konsekvenser av förslag som har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män. Det är oroväckande att pojkars skolresultat är avsevärt sämre än flickors. Det är dock svårt att härleda resultaten till det som ligger inom mitt uppdrag. Har t.ex. kursplanernas struktur och innehåll en styrning som påverkar undervisningen så att pojkar eller flickor favoriseras? Det kan inte uteslutas. Det är en viktig utgångspunkt att nya och moderna kursplaner gynnar jämställdhet. Jag anser att det därför är rimligt att Skolverket i sitt kursplanearbete framgent prövar kursplanerna ur ett genusperspektiv. Det kan leda till att mål som inte är könsneutrala avslöjas.

I uppdraget ingår även att ange eventuella konsekvenser när det gäller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Enligt vad lärare berättat vid mina skolbesök upplevs dagens vaga kursplaner svåra att kommunicera med föräldrar till elever med utländsk bakgrund, något som skapar frustration hos både föräldrar och lärare. Dialogen mellan skolan och föräldrar till barn och ungdomar med invandrabakgrund är viktig för elevernas studier. Mina förslag till förändrad målstruktur med tydligare mål bör underlätta förståelsen av målen för undervisningen och vilka kunskapskrav som ställs.

En annan och mer generell effekt av mina förslag är att de underlättar rörligheten på arbetsmarknaden. Dagens kursplaner gör det nästan omöjligt för föräldrar med skolbarn att byta bostadsort

p.g.a. att det är så stora skillnader mellan skolor i uppläggnings- och undervisningsmetoder. Förslaget om avstämningstillfällen vart tredje år kommer att underlätta byte av skola. Kursplanerna ger genom ett tydligt ämnesinnehåll för årskurserna 3 och 6 skolorna en gemensam kunskapsbas.

6 Exempel på tillämpning av förslaget till nytt målsystem i ett urval kursplaner

6.1 Urval av kursplaner

Enligt direktiven skall jag visa hur det förändrade målsystemet kan tillämpas genom att lämna förslag till hur ett urval av grundskolans kursplaner bör förändras. Urvalet bör göras så att kursplanerna representerar ämnen med olika karaktär.

Utredningen har valt ämnena bild, historia och matematik för att exemplifiera det förändrade målsystemet, då de bedöms representera ämnen med olika karaktär. Bild är ett praktiskt-estetiskt ämne som Skolverket i sin nationella utvärdering av grundskolan 2003 (NU-03) angav som alltför måltungt. Historia ingår i ett ämnesblock och anger i mycket liten omfattning ett ämnesinnehåll. Matematik är ett av de tre behörighetsgivande ämnena till gymnasieskolan. Regeringen har dessutom gett Skolverket i uppdrag att formulera mål i årskurs 3 för bland annat ämnet matematik. Det innebär att matematikförslaget till viss del kan ha likheter med kommande förslag från Skolverket. Dagens kursplaner för de valda ämnena¹ är formulerade på olika sätt, något som har sagts bero på ämnenas olika karaktär. De valda ämnena speglar olika typer av ämnen och min bedömning är att exemplen stödjer uppfattningen att det går att ha en gemensam kursplanestruktur för alla ämnen i grundskolan. Däremot kan utformningen under respektive rubrik komma att variera beroende på ämne.

¹ De befintliga kursplanerna i bild, historia och matematik finns bilagda i bilaga 7.

6.2 Bärande principer i exemplen

De bärande principerna vid framtagandet av hur mitt förslag till ett nytt målsystem kan tillämpas i några kursplaner är följande:

- Målen anger de ämnesspecifika kunskaper som bygger upp ämnet.
- Målen är kopplade till kunskapskraven.
- Målen anger inte ett innehåll utan det huvudsakliga innehållet finns under den egna rubriken.
- Mål, innehåll och grund för bedömning relaterar till varandra.
- Kunskapsformerna fakta/förståelse, färdighet och förtrogenhet bör finnas representerade i alla ämnen och även i samtliga betygssteg inom ett ämne.

Eftersom exemplen endast är avsedda att illustrera förslaget till ny målstruktur återstår många innehållsmässiga överväganden som Skolverket måste göra i ett kommande kursplanearbete. Jag bedömer att mitt förslag till kursplanstruktur och dess bärande principer fungerar för alla ämnen i grundskolan. Ämnenas olika karaktär kan dock medföra vissa skillnader mellan kursplaner inom ramen för strukturen, t.ex. när det gäller hur detaljerat det huvudsakliga innehållet skall vara och hur stora skillnader i detaljeringsgrad som är motiverade på grund av ämnenas olika karaktär. Annat Skolverket behöver överväga är vilka de ämnesspecifika kunskaperna är i olika ämnen och hur de kan formuleras i målen. Inför ett kursplanearbete behöver Skolverket också vidareutveckla hur grunderna för bedömning kan bli ett tydligt stöd för lärarnas bedömning och ange en bra bild av progressionen inom ämnena. Hur ett huvudsakligt innehåll bör anges i olika ämnen, vilken nivå det huvudsakliga innehållet bör ha i olika årskurser och hur det huvudsakliga innehållet relaterar till mål och grund för bedömning behöver också övervägas vidare av Skolverket.

De kunskapsuttryck som använts i de tre exemplen finns bilagda i bilaga 9. Förteckningen är att se som exempel på kunskapsuttryck som kan behöva användas och tas ställning till i ett kursplanearbete. I ett sådant arbete behöver listan fyllas på och revideras allt eftersom fler ämnen, mål och kunskapskrav tillförs. Min avsikt med förteckningen är att visa hur en sådan kan vara ett verktyg för att definiera och minska antalet kunskapsuttryck i kursplanerna.

6.3 Nuvarande kursplaner

6.3.1 Bild

I Skolverkets nationella utvärdering av grundskolan 2003 (NU-03) poängteras att det är angeläget att bildämnet utvecklas i riktning mot ett mer renodlat kommunikationsämne och att det återspeglas i kursplanen. Då kursplanens olika delar bedöms sakna enhetlighet behövs det en förstärkt satsning på att synliggöra relationen mellan betygskriterier, uppnåendemål och betyg. Målen i bild bedöms dessutom sammantagna vara för omfattande för att de skall kunna inrymmas inom den tid som finns avsatt för bildämnet i timplanen.²

NU-03 visar att bild är det ämne där störst andel elever inte anser sig få veta vad som krävs för ett visst betyg och att det är oklart vad ett betyg i ämnet egentligen står för. En slutsats av NU-03 är därför att de statliga styrdokumenterna kan behöva ses över för att göra betygskraven tydliga.³

Enligt utredningens analys av kursplanen i bild handlar kunskapsuttrycken i mål och betygskriterier om kunskaper i ämnet och inte, som i flera andra praktiskt-estetiska ämnen, om mål som kan kopplas till personliga egenskaper hos eleven eller processmål. Analysen visar att ca en femtedel av de undersökta kunskapsuttrycken bedöms röra färdighetskunskaper medan resterande bedöms röra till nästan lika stora delar kunskapsformerna fakta, förståelse respektive förtrogenhet. Om denna fördelning är lämplig kan jag inte bedöma, men i ett kursplanearbete behöver man ta ställning till vilka kunskapsformer som är viktiga i ämnet.

6.3.2 Historia

NU-03 anger att kursplanerna för de samhällsorienterande ämnena (SO) ger ett alltför stort tolkningsutrymme när det gäller ämnesinnehållet. Det medför en risk att eleverna saknar en gemensam medborgerlig kärna i slutet av grundskolan. Kursplanerna lämnar stora möjligheter för enskilda lärare och elever att bestämma innehållet. De vaga målformuleringarna väcker frågan om det egentligen

² Skolverket (2005) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Bild – Ämnesrapport till rapport 253*

³ Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Huvudrapport – bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik och slöjd*, Skolverkets rapport 253

finns något innehåll som inte kan rymmas i kursplanerna för SO. För att skapa en mer samstämmig tolkning av kursplanerna behövs det enligt utvärderingen dels färre mål, dels en ökad tydlighet i precisering och konkretion i målbeskrivningarna. Åtgärderna bedöms, enligt NU-03, nödvändiga för att garantera likvärdigheten i utbildningen.

NU-03 indikerar också brister i kunskapsbedömningen i SO-ämnena. En stor andel elever med betydande luckor i sina kunskaper har fått minst betyget Godkänd i ämnet i årskurs 9. Samtidigt finns det stora skillnader i betyg mellan elever som i utvärderingen visat liknande kunskaper sinsemellan. Detta, menar man, ger anledning att ur likvärdighetssynpunkt uppmärksamma betygskriterierna i SO-ämnena. Utvärderingen betonar att det är viktigt att betygs-kriterierna, till omfång och innehåll, ses som möjliga och rimliga av lärare och av elever.⁴ Ungefär två tredjedelar av tillfrågade SO-lärare anser att varken läroplanen, uppnåendemålen i SO eller lokala kursplaner har särskilt stor betydelse för deras SO-undervisning.⁵

Utredningens analys av kunskapsuttrycken i dagens kursplan för historia visar att huvuddelen av de undersökta kunskapsuttrycken bedöms uttrycka kunskapsformerna fakta och förståelse. Inte heller här kan jag bedöma om det är lämpligt utifrån historieämnets karaktär.

6.3.3 Matematik

NU-03 visar att lärarna i matematik i första hand utgår från målen att uppnå när de planerar sin undervisning. Matematik är också det ämne där störst andel lärare inte tillmäter mål att sträva mot någon större betydelse för undervisningen. Enligt NU-03 är undervisningen läromedelsstyrd och lärarna inriktar i första hand sin undervisning mot de svagpresterande eleverna⁶. Sammantaget bedöms

⁴ Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Huvudrapport – naturorienterade ämnen, samhällsorienterade ämnen och problemlösning i årskurs 9*, Skolverkets rapport 252

⁵ Skolverket (2005) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Samhällsorienterade ämnen – Ämnesrapport till rapport 252*

⁶ Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Huvudrapport – svenska/svenska som andraspråk, engelska, matematik och undersökningen i årskurs 5*, Skolverkets rapport 251

samspelet mellan kursplan och matematikundervisning fungera dåligt⁷.

Redovisningen av NU-03 betonar att matematikkursplanens inriktning mot kommunikation inte tycks ha slagit igenom, snarare tvärtom. Enskilt arbete har blivit vanligare i undervisningen och de gemensamma genomgångarna under lärares ledning har minskat. Jämfört med andra ämnen är det enligt utvärderingen ovanligt med grupparbeten i matematik och diskussioner kring problemlösning förekommer sällan. Det tycks vara relativt vanligt med nivågruppering av elever då sju av tio lärare anger att det förekommer.⁸

Enligt utredningens analys av de undersökta kunskapsuttrycken i matematik är fördelningen mellan kunskapsformerna fakta och förståelse, färdigheter och förtrogenhet relativt jämn. Som tidigare angivits anser jag att det är viktigt att man i ett kursplanearbete tar ställning till hur kunskapsfördelningen bör se ut i ämnet.

6.4 Exempel för att visa hur det nya målsystemet kan tillämpas i kursplanerna

Nedan ges exempel på hur grundskolans kursplaner i bild, historia och matematik kan förändras. Exempelen är inte på något sätt färdiga kursplaner utan skall enbart visa hur mitt förslag till ny målstruktur kan tillämpas i de aktuella ämnena.

6.4.1 Bild

Syfte

Undervisningen i bild syftar till att utveckla kunskaper i bildkommunikation. I undervisningen skall eleven betrakta och uppleva bilder, framställa egna bilder och former samt tolka och analysera bilder. Genom undervisningen skall kunskaper om bilder och bildkommunikation utvecklas så att eleven kritiskt kan granska budskap i visuella informationsflöden i samhället. I undervisningen är bilden som medium central samtidigt som den kan samverka med andra medier, t.ex. tal, text och ljud, inom ramen för ett vidgat

⁷ Skolverket (2005) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Matematik årskurs 9 – Ämnesrapport till rapport 251*

⁸ Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Huvudrapport – svenska/svenska som andraspråk, engelska, matematik och undersökningen i årskurs 5*, Skolverkets rapport 251

textbegrepp. Undervisningen syftar även till att ge eleven möjlighet att lära känna konst och kultur i vidare bemärkelse. Genom undervisningen skall eleven bli medveten om olika sätt att samtala om och värdera estetiska uttryck. Undervisningen i bild skall bidra till att eleven utvecklas mot de övergripande målen i läroplanen.

Mål för undervisningen

Undervisningen i ämnet bild skall utveckla elevens

- förmåga att betrakta och uppleva bilder samt kunskap om bilders uttrycksmedel, utförande och sammanhang,
- förmåga att framställa bilder och former med två- och tredimensionella samt digitala tekniker,
- förmåga att kommunicera med hjälp av bilder och med bilder i samverkan med andra medier i bestämda syften,
- förmåga att analysera och kritiskt granska bilder,
- kunskap om betydelsefulla bilder från historien och samtidigt inom konst och andra kulturella genrer.

Huvudsakligt innehåll

Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 6

Följande huvudsakliga innehåll skall bidra till elevens utveckling mot målen:

- bildens grundläggande uttrycksmedel, t.ex. linjer, ytor, former, kulörer, bilders komposition och djupverkan i bilder,
- två- och tredimensionella tekniker, t.ex. att måla, teckna, bygga och modellera samt framställa bilder med digitala medier,
- enkla två- och tredimensionella bilder t.ex. illustrationer, tecknade serier, reklambilder, informationsbilder, fotografier, data-spel, video och digitala bilder,
- konst och visuell vardagskultur från olika epoker och samtid.

Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 9

Följande huvudsakliga innehåll skall bidra till elevens utveckling mot målen:

- bildens centrala uttrycksmedel, t.ex. rörelse, riktning, ljus, skugga, rumsbildning, djupverkan, främmandegöring och bildretorik,
- två- och tredimensionella tekniker, t.ex. målning, teckning, grafisk form, keramik, skulptur, installationskonst, rörlig bild och digital fotografi,
- två- och tredimensionella bilder t.ex. konstbilder, bilder för reklam och propaganda, nyhetsbilder, underhållning, information och gatukonst,
- konst från skilda tider och kulturer, samtidskonst och visuell vardagskultur.

Grund för bedömning

I slutet av årskurs 6 skall kunskapskraven för godtagbara kunskaper användas för att bedöma elevens visade kunskaper. I slutet av årskurs 9 skall kunskapskraven för betygen Godkänt, Väl godkänt respektive Mycket väl godkänt användas.⁹

Kunskapskrav för godtagbara kunskaper i årskurs 6

Eleven kan betrakta bilder i sin närmiljö och beskriva de vanligaste uttrycksmedlen i bilderna och hur bilderna är gjorda.

Eleven kan framställa egna bilder och former med hjälp av några enkla två- och tredimensionella samt digitala tekniker. I bildframställningen framgår att eleven behärskar enkla material, kan använda färger och gestalta rumslighet.

⁹ I prop. 2005/06:148 *Vissa frågor om vuxnas lärande m.m.* föreslog regeringen att benämningen godkänd i de olika betygsstegen ersätts med godkänt i de skolformer inom det offentliga skolväsendet där betyg sätts. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag. Avsikten är att de nya betygsbenämningarna skall gälla för betyg som sätts efter den 1 juli 2007.

Eleven kan använda enkla bilder för att berätta för andra om erfarenheter i sin vardag.

Eleven kan, i skolarbetet och i konkreta situationer i vardagen, tolka enkla bilders innehåll och beskriva syftet med bilderna och de budskap de ger.

Eleven kan utifrån eget intresse välja några bildkonstnärers verk, beskriva dem och göra jämförelser dem emellan.

Kunskapskrav i årskurs 9

Kunskapskrav för betyget Godkänt

Eleven kan betrakta bilder i olika sammanhang och beskriva vilka uttrycksmedel och utföranden bildskaparen använt i bilden.

Eleven kan framställa egna bilder och former med hjälp av några olika tekniker, såväl två- och tredimensionella som digitala. Av bildframställningen framgår att eleven behärskar olika material, kan komponera en enkel bild och gestalta rumslighet på flera sätt.

Eleven kan använda bilder för att visa upp och presentera dem samt kommunicera med andra.

Eleven kan förstå sin egen tolkning av mediers bilder i relation till avsändarens syfte och att bilder kan uttrycka mer än det som är avbildat.

Eleven kan beskriva några riktningar i konstens historia och i samtidskonsten samt olika genrer inom populärkulturen.

Kunskapskrav för betyget Väl godkänt

Eleven kan variera sin bildframställning och använda olika uttrycksmedel för att åstadkomma visuella effekter och kompositioner.

Eleven kan använda bilder i kombination med andra gestaltungsformer för att kommunicera med andra och påverka idéer och tankar.

Eleven kan tolka konstens och den visuella vardagskulturens bilder och deras budskap i relation till konstnärliga riktningar.

Eleven kan jämföra och finna särdrag i olika kulturella och konstnärliga gestaltningar inom konstens historia, samtidskonsten och olika genrer inom populärkulturen.

Kunskapskrav för betyget Mycket väl godkänt

Eleven kan framställa egna bilder och former så att avsikten med bilderna framgår, välja de material och tekniker som lämpar sig bäst för ändamålet samt utveckla sitt arbete genom en serie utkast eller skisser.

Eleven kan använda bilder i kombination med andra gestaltungsformer för att kommunicera idéer och tankar till andra i bestämda syften samt sätta frågor under debatt.

Eleven kan självständigt granska konstens och den visuella vardagskulturens bilder och deras budskap i relation till konstnärliga riktningar.

Eleven kan reflektera över några väsentliga delar av konstens historia, samtidskonsten och olika genrer av populärkulturen samt upptäcka kulturella och konstnärliga särdrag.

6.4.2 Historia

Syfte

Undervisningen i historia syftar till att utveckla kunskaper för att kunna orientera sig i sin samtid och se sig själv och händelser i nutiden som ett led i ett historiskt skeende. Undervisningen skall ge ett tidsperspektiv och förklaringar kring orsak och verkan i historiska sammanhang. Genom undervisningen skall eleven utveckla ett analytiskt och kritiskt tänkande för att förstå och förklara samhället och dess kultur. Undervisningen skall utveckla elevens förmåga att värdera olika historiska källor. Undervisningen syftar även till förståelse av att den egna kulturen och andras kulturer är resultatet av en historisk utvecklingsprocess. Undervisningen i historia skall bidra till att eleven utvecklas mot de övergripande målen i läroplanen.

Mål för undervisningen

Undervisningen i ämnet historia skall utveckla elevens

- kunskap om centrala historiska tidsperioder, händelser och gestalter,

- kunskap om historiska förändringsprocesser,
- förmåga att tolka händelser i nutiden utifrån kunskaper i historia,
- förmåga att förstå bakgrunden till historiska företeelser och skeenden, se samband mellan dessa samt vara medveten om att de kan tolkas på olika sätt,
- förmåga att använda, jämföra och värdera olika källor.

Huvudsakligt innehåll

Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 6

Följande huvudsakliga innehåll skall bidra till elevens utveckling mot målen:

- den egna familjens historia,
- hembygdens historia,
- forntiden, t.ex. människans utveckling och de första civilisationerna samt svensk förhistoria, t.ex. stenåldern, bronsåldern, järnåldern och vikingatiden,
- några tidsperioder från den svenska och europeiska historien och från världshistorien, t.ex. antiken, medeltiden och renässansen.

Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 9

Följande huvudsakliga innehåll skall bidra till elevens utveckling mot målen:

- den nya tiden, t.ex. svensk stormaktstid och några andra nedslag i den svenska historien samt industrialismen, revolutionerna och kolonialismen,
- modern historia, t.ex. demokratins framväxt och välfärdsamhället, världskrigen, förintelsen och andra folkmord, avkolonialiseringen samt kalla kriget,
- den historiska utvecklingen i slutet av 1900-talet och början av 2000-talet, t.ex. Europas förändring och miljöproblematiken.

Grund för bedömning

I slutet av årskurs 6 skall kunskapskraven för godtagbara kunskaper användas för att bedöma elevens visade kunskaper. I slutet av

årskurs 9 skall kunskapskraven för betygen Godkänt, Väl godkänt respektive Mycket väl godkänt användas.

Kunskapskrav för godtagbara kunskaper i årskurs 6

Eleven kan ge exempel på historiska tidsperioder, händelser och personer samt hur människor levde under olika tidsperioder.

Eleven kan ge exempel på någon historisk förändring av betydelse för hembygden.

Eleven kan se samband mellan enkla historiska företeelser.

Eleven kan använda enkla källor och vet att alla källor inte är tillförlitliga.

Kunskapskrav i årskurs 9

Kunskapskrav för betyget Godkänt

Eleven kan ge exempel på historiska tidsperioder, händelser och gestalter, beskriva karakteristiska drag och hur människor ur olika tidsperioder tänkte och agerade.

Eleven kan ge exempel på någon historisk förändringsprocess som är viktig för att förstå nutiden.

Eleven kan beskriva nutida händelser utifrån sina kunskaper i historia.

Eleven kan se samband mellan historiska företeelser och skeenden.

Eleven kan använda olika källor och avgöra om de är tillförlitliga.

Kunskapskrav för betyget Väl godkänt

Eleven kan placera in historiska tidsperioder, händelser och gestalter i deras sammanhang och förklara varför människor agerade annorlunda förr än i dag.

Eleven kan med något exempel förklara varför historiska förändringsprocesser är viktiga för att förstå nutiden.

Eleven kan förklara nutida händelser utifrån sina kunskaper i historia.

Eleven kan ange orsaker bakom historiska företeelser och skeenden samt förstå att de kan tolkas olika.

Eleven kan jämföra olika källor.

Kunskapskrav för betyget Mycket väl godkänt

Eleven kan förklara följder av historiska händelser och inflytande från historiska tidsperioder och gestalter.

Eleven kan ge exempel på hur historiska förändringsprocesser har påverkat nutidens politiska, ekonomiska och sociala förhållanden.

Eleven kan tolka nutida händelser utifrån olika perspektiv.

Eleven kan värdera olika tolkningar av historiska företeelser och skeenden.

Eleven kan värdera olika källor.

6.4.3 Matematik

Syfte

Undervisningen i matematik syftar till att utveckla de matematiska kunskaper som behövs för såväl fortsatt utbildning som vardagsliv, samhällsliv och studier i andra ämnen. I undervisningen ska elevens logiska tänkande och tilltro till den egna förmågan att lära sig matematik utvecklas. Undervisningen syftar även till att väcka nyfikenhet för matematik och ge möjligheter till undersökande, upptäckande och problemlösningsarbetssätt. Undervisningen skall belysa ämnets historiska utveckling och matematikens roll i vår tid. Undervisningen i matematik skall bidra till att eleven utvecklas mot de övergripande målen i läroplanen.

Mål för undervisningen

Undervisningen i ämnet matematik skall utveckla elevens

- förmåga att förstå, använda och jämföra matematiska begrepp,
- förmåga att utföra beräkningar med olika beräkningsmetoder och lämpliga lösningsstrategier,
- förmåga att formulera och lösa matematiska problem, reflektera över och värdera sina lösningar samt använda och utforma enkla matematiska modeller,
- förmåga att föra matematiska resonemang och argumentera matematiskt såväl muntligt och skriftligt som med hjälp av matematiskt symbolspråk.

Huvudsakligt innehåll

Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 3

Följande huvudsakliga innehåll, uppdelat i olika matematiska områden, skall bidra till elevens utveckling mot målen:

Taluppfattning

- naturliga tal, bland annat talraden, grunderna i positions-systemet och ordningstal,
- begrepp, t.ex. hälften, dubbelt, fler, färre, lika mycket och större än,
- enkla tal i bråkform som exempel på begreppen del av helhet och del av antal,
- de fyra räknesätten som begrepp och sambanden mellan dem samt uppdelning av tal i termer,
- addition och subtraktion med överslagsräkning, huvudräkning, skriftliga räknemetoder och miniräknare,
- ett urval av multiplikations- och divisionskombinationer.

Algebra

- likhetstecknets innebörd,
- enkla talmönster, t.ex. att upptäcka regelbundenheter i talföljder och egenskaper hos tal, t.ex. udda och jämna tal.

Geometri och mätning

- grundläggande rumsuppfattning, symmetri och enkla geometriska mönster,
- namn på och egenskaper hos grundläggande geometriska objekt, t.ex. rektangel, kvadrat, triangel, cirkel, kub och klot,
- innebörden av begreppen längd, area, volym och massa,
- uppskattning och mätning av bland annat tider, längder, volymer och massor,
- avläsning av tid, både analogt och digitalt samt tidsdifferenser.

Statistik

- konstruktion, tolkning och användning av enkla tabeller och diagram.

Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 6

Följande huvudsakliga innehåll, uppdelat i olika matematiska områden, skall bidra till elevens utveckling mot målen:

Taluppfattning

- naturliga tal,
- enkla tal i bråk-, decimal- och procentform som exempel på begreppen del av helhet, del av antal och del av värde,
- positionssystemet,
- negativa tal i vardagliga sammanhang,
- de fyra räknesätten, uppdelning av tal i termer och faktorer samt beräkningar med naturliga tal med överslagsräkning, huvudräkning, skriftliga räknemetoder och miniräknare.

Algebra

- bestämning av obestämda tal i enkla formler,
- talmönster, t.ex. att upptäcka, beskriva och generalisera regelbundenheter i talföljder.

Geometri och mätning

- rumsuppfattning, symmetri och geometriska mönster,
- namn på och egenskaper hos geometriska objekt, t.ex. parallelogram, räblock, cylinder och pyramid,
- jämförelse, uppskattning, mätning och beräkning av längder, areor, volymer, vinklar, massor och tider samt enheter för dessa,
- användning av ritningar och kartor, t.ex. att bestämma avståndet i verkligheten utifrån ritningen eller kartan.

Statistik

- konstruktion, tolkning och användning av tabeller och diagram,
- grundläggande lägesmått t.ex. typvärde, medelvärde och median.

Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 9

Följande huvudsakliga innehåll, uppdelat i olika matematiska områden, skall bidra till elevens utveckling mot målen:

Taluppfattning

- reella tal och deras egenskaper, bland annat kvadratrötter,
- rationella tal i bråk-, decimal- och procentform samt omvandlingar mellan dessa,
- positionssystemet,
- de fyra räknesätten och beräkningar med naturliga tal och decimaltal samt enkla beräkningar med bråktal och negativa tal med överslagsräkning, huvudräkning, skriftliga räknemetoder och miniräknare och dator.

Algebra och funktioner

- variabelbegreppets innebörd,
- tolkning och användning av formler och uttryck samt ekvationslösning,
- tolkning och användning av funktioner och grafer som beskriver verkliga förhållanden och händelser,
- proportionalitet.

Geometri och mätning

- geometriska begrepp och satser, t.ex. likformighet och vinkelsumma,
- metoder, måttssystem och mätinstrument för jämförelse, uppskattning och beräkning av längder, areor, volymer, vinklar, massor, tidpunkter och tidsskillnader samt enhetsbyten,
- skalbegreppet.

Statistik och sannolikhetslära

- konstruktion, tolkning, analys och kritisk granskning av data givna i olika typer av tabeller och diagram,
- jämförelse och kritisk granskning av olika lägesmått,
- begreppet sannolikhet i konkreta slumpsituationer, t.ex. att bestämma hur stor chansen/risken är.

Grund för bedömning

I slutet av årskurs 3 och årskurs 6 skall kunskapskraven för godtagbara kunskaper användas för att bedöma elevens visade kunskaper. I slutet av årskurs 9 skall kunskapskraven för betygen Godkänt, Väl godkänt respektive Mycket väl godkänt användas.

Kunskapskrav för godtagbara kunskaper i årskurs 3

Eleven kan använda enkla matematiska begrepp i konkreta situationer i sin vardag. Eleven kan i vardagliga situationer beskriva begreppen och jämföra dem med andra begrepp.

Eleven kan lösa enkla uppgifter med miniräknare och bedöma svarets rimlighet. Eleven kan använda strategier för att lösa enkla uppgifter i huvudet, med överslagsräkning och någon skriftlig räknemetod när det gäller addition och subtraktion.

Eleven kan lösa enkla matematiska problem. Elevens problemlösning utgår både från konkreta situationer och från problemställningar i elevens närmiljö. Eleven kan också avgöra om resultatet av problemlösningen är rimligt.

Eleven kan följa enkla vardagliga matematiska resonemang. Eleven kan använda vardagliga ord, bilder, konkret material eller matematiskt symbolspråk vid muntlig eller skriftlig redovisning, t.ex. att översätta mellan matematiska symboler och vardagligt språk eller tvärtom.

Kunskapskrav för godtagbara kunskaper i årskurs 6

Eleven kan använda enkla matematiska begrepp i vardagliga situationer och i andra skolämnen. Eleven kan beskriva begreppen och jämföra dem med andra begrepp.

Eleven kan använda strategier för att lösa enkla uppgifter i huvudet, med överslagsräkning, med någon skriftlig räknemetod och med miniräknare.

Eleven kan lösa enkla matematiska problem. Elevens problemlösning utgår från skilda typer av problemställningar, dels sådana som förekommer i elevens närmiljö, dels sådana som förekommer inom matematiken och i andra skolämnen. Eleven kan också avgöra om resultatet av problemlösningen är rimligt.

Eleven kan följa enkla matematiska resonemang i situationer i närmiljön och i andra skolämnen. Eleven kan använda såväl vardagliga ord, bilder eller konkret material som matematiskt symbolspråk vid både muntlig och skriftlig redovisning.

*Kunskapskrav i årskurs 9***Kunskapskrav för betyget Godkänt**

Eleven kan använda matematiska begrepp i olika situationer, beskriva begreppen och jämföra dem med andra begrepp.

Eleven kan använda strategier för att räkna i huvudet, med överlagsräkning, med någon skriftlig räknemetod och med miniräknare och dator.

Eleven kan lösa skilda typer av matematiska problem i olika situationer och avgöra om resultatet är rimligt.

Eleven kan följa matematiska resonemang i olika situationer, tolka enkel matematisk text och med vardagligt språk och matematikens symboler förklara sina lösningar och resultat både muntligt och skriftligt.

Kunskapskrav för betyget Väl godkänt

Eleven kan använda matematiska begrepp i olika situationer, ange en ungefärlig definition av begreppen och jämföra dem med andra begrepp.

Eleven kan utföra beräkningar på ett säkert sätt och välja lämpliga strategier och metoder för beräkningarna.

Eleven kan lösa skilda typer av matematiska problem genom att använda olika metoder, tillvägagångssätt och enkla modeller samt reflektera över sina lösningar.

Eleven kan följa och föra matematiska resonemang både muntligt och skriftligt så att det är möjligt att pröva de tankar och argument som uttrycks.

Kunskapskrav för betyget Mycket väl godkänt

Eleven kan definiera matematiska begrepp med hjälp av ord och matematikens symboler samt se samband mellan begrepp inom olika områden.

Eleven kan utföra beräkningar på ett säkert sätt inom hela talområdet, välja och anpassa räknemetoder till den aktuella situationen samt hantera aritmetiska och algebraiska uttryck och räknelagarna.

Eleven kan formulera matematiska problem, använda generella strategier, jämföra och värdera olika metoder samt utforma enkla modeller.

Eleven kan argumentera för och strukturerat redovisa matematiskt grundade idéer både muntligt och skriftligt med lämpligt och korrekt matematiskt språk.

6.5 Analys av exemplet i matematik

De kunskapsuttryck som föreslås i målen och kunskapskraven i exemplet i matematik har analyserats på samma sätt som tidigare redovisats för befintliga kursplaner (avsnitt 1.3). Analysen av exemplet i matematik visar att samtliga mål och kunskapskrav anger kunskaper i ämnet, vilket också har varit en uttalad ambition i utredningens arbete.

Enligt analysen behandlar målen kunskaper inom alla de tre kunskapsformerna fakta/förståelse, färdighet och förtrogenhet, något som är rimligt för varje ämne.

Det är inte heller rimligt att nu göra någon värdering av om fördelningen av kunskapsuttryck i exemplet är lämplig utifrån matematikämnets karaktär. Däremot är det viktigt att peka på betydelsen av att diskussioner om kunskapsformerna förs och att man i samband med ett kursplanearbete tar ställning till hur fördelningen bör se ut i ett ämne.

6.6 Kommentarer till kursplanen

Som tidigare framgått behövs det kommentarer till läroplan och kursplaner. Kommentarererna bör förklara och motivera texterna i kursplanerna. I detta avsnitt ges exempel på vad som bör behandlas i kommentarer till kursplaner och hur det kan se ut, kopplat till exemplet i matematik.

6.6.1 Motiv för ställningstaganden

Kommentarererna bör presentera motiven för viktiga ställningstaganden som gjorts i kursplanearbetet. Det kan t.ex. handla om varför just de angivna målen bedömts vara viktiga i ett ämne. I matematik skulle det kunna se ut så här:

Det finns fyra mål i kursplanen för ämnet matematik. Målen är utvalda så att de tillsammans formulerar den samlade ma-

tematiska kunskap en elev behöver ha utvecklat under grundskolan. Denna samlade matematiska kunskap består av att hantera matematiska begrepp, utföra beräkningar, lösa matematiska problem och använda matematiska modeller samt föra matematiska resonemang och argumentera matematiskt. Kunskaperna skall bilda en helhet i det matematiska kunnandet. När en elev till exempel löser ett matematiskt problem använder eleven olika begrepp, utför beräkningar och resonerar om och motiverar sitt resultat.

6.6.2 Förklaringar till målen

Formuleringar och begrepp i de enskilda målen bör förklaras i kommentarerna. I matematik skulle en kommentartext om målet som handlar om att formulera och lösa matematiska problem, reflektera över och värdera lösningar samt använda och utforma enkla matematiska modeller kunna se ut så här:

Med begreppet ”*matematiskt problem*” avses en uppgift där eleven själv måste konstruera delar av eller hela det resonemang som leder fram till en lösning. Matematisk problemlösning utvecklar elevens begreppsförståelse, logiska tänkande och förmåga att föra logiska resonemang. Ett matematiskt problem kan ta sin utgångspunkt i många olika sammanhang, t.ex. en vardagssituation, ett annat skolämne, en ämnesövergripande uppgift eller en inommatematisk problemställning.

Ett matematiskt problem kan i de tidigaste årskurserna t.ex. handla om att eleverna ska bygga en lekpark. För att lösa problemet behöver de bland annat ta reda på förutsättningarna, planera lekparkens utformning och göra kostnadsberäkningar. Det gör att eleverna själva måste konstruera det resonemang som leder fram till en lösning till skillnad från om eleverna får en färdig uppgift, t.ex. att beräkna hur mycket staket det behövs runt en lekpark som har två sidor som är 12 meter och två sidor som är 8 meter.

Ett matematiskt problem kan också handla om att i de tidigare årskurserna diskutera olika Lösningstrategier för hur man löser en uppgift som i senare årskurser skulle vara en rutinuppgift, exempelvis 302-298. Problemlösningen omfattar

tar då bland annat resonemang om att de två talen är nästan lika stora, vilka lösningsstrategier som är lämpliga och hur man kan generalisera denna typ av uppgift, inte bara att komma fram till svaret 4.

I målet anges också att eleven skall ”reflektera över och värdera sina lösningar”. Redan de allra yngsta eleverna behöver reflektera över sina lösningar. Är det t.ex. rimligt att ha en rutschkana som är 20 meter hög eller borde den vara 2 meter hög? För äldre elever är de matematiska problemen mer komplexa och rimlighetsbedömningarna kan göras utförligare genom att eleverna t.ex. även granskar de metoder de valt vid problemlösningen och utformar enkla matematiska modeller.

6.6.3 Uppmärksamma sambanden mellan kursplanens olika delar

Kommentarerna bör klargöra sambanden mellan kursplanens olika delar för att ge läsaren en helhetsbild av ämnet. Så här skulle det kunna se ut i matematik för att visa på sambanden mellan mål, huvudsakligt innehåll och grund för bedömning:

Varje mål motsvaras av ett kunskapskrav för betyget Godkänt, ett för Väl godkänt och ett för Mycket väl godkänt. Även kunskapskraven för godtagbara kunskaper i årskurs 3 och 6 relaterar på samma sätt till målen. Det innebär att såväl mål som kunskapskrav är formulerade utifrån att hantera matematiska begrepp, utföra beräkningar, lösa matematiska problem och använda matematiska modeller samt föra matematiska resonemang och argumentera matematiskt.

För att dessa kunskaper skall kunna utvecklas och bedömas behöver lärare och elever arbeta med ett visst innehåll. Detta innehåll anges under rubriken *Huvudsakligt innehåll*. I målen anges t.ex. att eleven skall förstå, använda och jämföra matematiska begrepp medan det huvudsakliga innehållet anger begrepp som skall tas upp i undervisningen till och med de nationella avstämningstillfällena. I årskurs 3 handlar det t.ex. om begrepp som rektangel, triangel och klot. På samma sätt skall eleven enligt målen lösa matematiska problem. I det huvudsakliga innehållet anges att problemlösningen i årskurs

6 kan handla om problem där eleven hanterar enkla bråktal, t.ex. att färglägga $\frac{4}{7}$ av sju cirklar, eller beräknar längder, areor och volymer.

Kunskapskraven för årskurs 3, årskurs 6 och årskurs 9 är relaterade till målen och innehållet genom att de visar kraven på kunskaper som eleven skall ha utvecklat inom de områden som anges i innehållet. En lärare som bedömer en elevs kunskaper skall värdera hur väl eleven har uppnått dessa kunskaper, t.ex. hur bra är eleven på att lösa matematiska problem? Det som skall bedömas är hur väl eleven löser matematiska problem men för att värdera det måste det finnas ett innehåll som problemet handlar om.

Man skulle också i en kommentar kunna förklara sambanden mellan kursplanens mål, huvudsakligt innehåll och grund för bedömning när det handlar om matematiska begrepp:

Enligt målet skall eleven "*förstå, använda och jämföra matematiska begrepp*". I årskurs 3 anger kunskapskraven att det handlar om att eleven kan använda och jämföra enkla matematiska begrepp i konkreta och vardagsnära situationer. Under rubriken *Huvudsakligt innehåll* framgår vilka begrepp det kan handla om, t.ex. fler, färre, hälften och dubbelt. En "*konkret situation i elevens vardag*" kan t.ex. vara när eleven sorterar och ser att han eller hon har fler/färre av något, eller när eleven jämför sin ålder med någon annan och upptäcker att hon eller han är äldre/yngre. I dessa situationer kan eleven också jämföra begrepp, t.ex. att fler används när det handlar om saker och att äldre används när det handlar om ålder.

Här följer ytterligare ett exempel för att förklara sambanden mellan kursplanens mål och grund för bedömning i ämnet med hjälp av en matris. Så här skulle det kunna se ut när det gäller matematiska resonemang (se nästa sida):

Mål för undervisningen	Kunskapskrav i årskurs 3	Kunskapskrav i årskurs 6	Kunskapskrav i årskurs 9 för betyget G	Kunskapskrav i årskurs 9 för betyget VG	Kunskapskrav i årskurs 9 för betyget MVG
Föra matematiska resonemang och argumentera matematiskt såväl muntligt och skriftligt som med hjälp av matematiskt symbolspråk	Eleven kan följa enkla vardagliga matematiska resonemang. Eleven kan använda vardagliga ord, bilder, konkret material eller matematiskt symbolspråk vid muntlig eller skriftlig redovisning, t.ex. att översätta mellan matematiska symboler och vardagligt språk eller tvärtom.	Eleven kan följa enkla matematiska resonemang i situationer i närmiljön och i andra skolämnen. Eleven kan använda såväl vardagliga ord, bilder eller konkret material som matematiskt symbolspråk vid både muntlig och skriftlig redovisning.	Eleven kan följa matematiska resonemang i olika situationer, tolka enkel matematisk text och med vardagligt språk och matematikens symboler förklara sina lösningar och resultat både muntligt och skriftligt.	Eleven kan följa och förä matematiska resonemang både muntligt och skriftligt så att det är möjligt att pröva de tankar och argument som uttrycks.	Eleven kan argumentera för och strukturerat redovisa matematiskt grundade idéer både muntligt och skriftligt med lämpligt och korrekt matematiskt språk.

6.6.4 Uppmärksamma sambanden mellan grunderna för bedömning

Kommentarerna bör ange sambanden mellan årskurserna och betygsstegen när det gäller bedömningen i ämnet. I matematik skulle det kunna se ut så här för den grund för bedömning som berör kunskapen att lösa matematiska problem:

I grunden för bedömning finns det dels ett samband mellan årskurserna, dels mellan de olika betygsstegen i årskurs 9. När det handlar om problemlösning bedöms fyra komponenter; problemets komplexitet, situationen i vilken eleven skall lösa problemet, elevens lösningsstrategi och hur eleven reflekterar över och värderar sina lösningar.

Sambandet i komplexitet anges genom att det i årskurserna 3 och 6 handlar om *"enkla matematiska problem"* medan det i årskurs 9 handlar om *"skilda typer av matematiska problem"*. När det gäller den situation i vilken eleven skall lösa problemet anges i årskurs 3 *"konkreta situationer och problemställningar i elevens närmiljö"*, i årskurs 6 även situationer *"inom matematiken och i andra skolämnen"* och i årskurs 9 *"olika situationer"*.

Sambandet i elevens lösningsstrategi uttrycks genom att det för betyget Väl godkänt krävs att *"eleven kan använda olika metoder, tillvägagångssätt och enkla modeller"* och för Mycket väl godkänt krävs att *"eleven kan använda generella strategier och utforma enkla modeller"*. Att reflektera över och värdera lösningar handlar i årskurs 3, 6 och för betyget Godkänt i årskurs 9 om att avgöra om resultatet är rimligt medan det för betyget Väl godkänt krävs att *"eleven kan reflektera över sina lösningar"* och för Mycket väl godkänt även *"kan jämföra och värdera olika metoder"*.

6.6.5 Bedömning

Kommentarerna kan belysa hur bedömningen skall ske och ge exempel som beskriver de olika kvalitativa nivåerna i kunskapskraven. Så här skulle det kunna se ut för kunskapskraven i årskurs 9 som handlar om att utföra beräkningar:

I kunskapskraven för betyget Godkänt anges att *”eleven kan använda strategier för att räkna i huvudet, med överslagsräkning, med någon skriftlig räknemetod och med miniräknare och dator”*. Det innebär att eleven för att få betyget Godkänt skall kunna hantera dessa olika beräkningsmetoder. Att *”kunna använda strategier för...”* kan t.ex. innebära att en elev som har glömt vad $12 \cdot 8$ är har en strategi för att räkna ut det i huvudet, exempelvis genom att ta $10 \cdot 8 + 2 \cdot 8$.

För betyget Väl godkänt gäller enligt kursplaneexemplet att *”eleven kan utföra beräkningar på ett säkert sätt och välja lämpliga strategier och metoder för beräkningarna”*. Det innebär dels en kvalitativ skillnad i utförandet av beräkningen, att den skall ske med säkerhet, dels en kvalitativ skillnad i strategi och beräkningsmetod då eleven skall göra lämpliga val. Att göra lämpliga val kan innebära att eleven avgör när det är lämpligt att använda överslagsräkning och när uppgiften kräver att man kommer fram till ett exakt svar, eller när skriftlig huvudräkning är mest effektiv i förhållande till en algoritm eller miniräknaren.

För betyget Mycket väl godkänt står att *”eleven kan utföra beräkningar på ett säkert sätt inom hela talområdet, välja och anpassa räknemetoder till den aktuella situationen samt hantera aritmetiska och algebraiska uttryck och räknelagarna”*. Här finns kvalitativa skillnader jämfört med kunskapskraven för betyget Väl godkänt genom att beräkningarna gäller hela talområdet, att eleven kan anpassa räknemetoderna och att eleven hanterar uttryck och räknelagarna. Det kan t.ex. innebära att eleven förenklar uttryck med hjälp av den distributiva lagen som säger att $a(b + c) = ab + ac$.

6.6.6 Kommentarer om huvudsakligt innehåll

Kommentarerna bör även förklara vad som menas med ämnets huvudsakliga innehåll och ge exempel på det. Så här skulle det kunna se ut för delar av det huvudsakliga innehållet i matematik i årskurs 3:

I det huvudsakliga innehållet för årskurs 3 anges ”*likhets-tecknets innebörd*”. Med detta menas bland annat uppgifter av typen $3 + _ = 7$ eller $9 = _ + 7$ samt $3 + 5 = 6 + 2$. I likhetstecknets innebörd kan också som en förberedelse för ekvationslösning ingå exempel med vågskålar e.d. där eleven introduceras i att likhetstecknet bevaras om man lägger till eller drar ifrån lika mycket från vardera sida om likhetstecknet.

I det huvudsakliga innehållet anges även att eleven skall känna till innebörden av begreppen längd, area, volym och massa. Det innebär inte att eleverna i årskurs 3 skall kunna räkna ut omkretsen, arean, volymen och massan men att de ska vara bekanta med begreppen och kunna mäta enkla längder, volymer och massor, t.ex. meter, centimeter, liter, deciliter och kilogram.

Ytterligare ett sätt att kommentera det huvudsakliga innehållet skulle kunna vara att i matrisform förklara progressionen i innehållet. Så här skulle det kunna se ut när det handlar om delar av innehållsområdet taluppfattning:

Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 3	Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 6	Huvudsakligt innehåll till slutet av årskurs 9
naturliga tal, bland annat talraden, grunderna i positionssystemet och ordningstal enkla tal i bråkform som exempel på begreppen del av helhet och del av antal	naturliga tal enkla tal i bråk-, decimal och procentform som exempel på begreppen del av helhet, del av antal och del av värde positionssystemet negativa tal i vardagliga sammanhang	reella tal och deras egenskaper, bland annat kvadratrötter rationella tal i bråk-, decimal- och procentform samt omvandlingar mellan dessa positionssystemet

Källor

Kommittédirektiv och betänkanden i SOU-serien

- Maktutredningens slutbetänkande *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44)
- Kommittédirektiv *Mål och riktlinjer m.m. för barnomsorgen och det offentliga skolväsendet* (Läroplanskommittén) (dir. 1991:9)
- Läroplanskommittén *Skola för bildning* (SOU 1992:94)
- Betygsberedningen *Ett nytt betygssystem* (SOU 1992:86)
- Läroplanskommittén *Kursplaner för grundskolan* (SOU 1993:2)
- Kommittédirektiv *Det inre arbetet i skolan* (dir. 1995:19)
- Kommittédirektiv *Pedagogisk verksamhet för barn och ungdom 6–16 år* (dir. 1996:61)
- Barnomsorg och skolakommittén *Växa i lärande – Förslag till läroplan för barn och unga 6–16 år* (SOU 1997:21)
- Skolkommitténs slutbetänkande *Skolfrågor – om en skola i vår tid* (SOU 1997:121)
- Läroplanutredningens slutbetänkande *Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling* (SOU 1999:63)
- Kommittédirektiv *Gymnasieskolans utbud av studievägar* (dir. 2000:35)
- Kommittédirektiv *Utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning* (dir. 2001:100)
- Gymnasiekommitténs betänkande *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan* (SOU 2002:120)
- 1999 års skollagskommitté *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121)
- Tillträdesutredningen *Tre vägar till den öppna högskolan* (SOU 2004:29)
- Carlbeck-kommittén *För oss tillsammans – om utbildning och utvecklingsstörning* (SOU 2004:98)
- Timplanedelegationens slutbetänkande *Utan timplan – för målinriktat lärande* (SOU 2005:101)

- Kommittédirektiv *Översyn av grundskolans mål- och uppföljningssystem m.m.* (dir. 2006:19)
- Kommittédirektiv *Utredning om auktorisation av lärare* (dir. 2006:31)
- Kommittédirektiv *Direktiv till Lärarutredningen – om behörighet och auktorisation* (U 2006:07) (dir. 2006:140)
- Kommittédirektiv *Statliga specialskolor – bättre förutsättningar och tydligare ansvarsfördelning* (dir. 2006:127)
- Kommittédirektiv *En reformerad gymnasieskola* (dir. 2007:8)
- Kommittédirektiv *Översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m.* (dir. 2007:28)

Propositioner och skrivelser m.m.

- Skolans utveckling och styrning* (prop. 1988/89:4)
- Förslag till kommunalt huvudmannaskap för lärare och skolledare* (Skolprojektet) (prop. 1989/90:41)
- Ansvar för skolan* (prop. 1990/91:18)
- Budgetpropositionen för 1992 (prop. 1991/1992:100 bil. 9)
- Budgetpropositionen för 1993 (prop. 1992/1993:100 bil. 9)
- Ny läroplan för specialskolan och den obligatoriska särskolan* (Ds 1992:129)
- En ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan* (prop. 1992/93:220)
- Budgetproposition för 1994 (prop. 1993/1994:100 bil. 9)
- Betyg i det obligatoriska skolväsendet* (prop. 1994/95:85)
- Budgetproposition för 1995 (prop. 1994/1995:100 bil. 9)
- Vissa skolfrågor m.m.* (prop. 1995/96:206)
- Budgetproposition för 1997 (prop. 1996/97:1 UO 16)
- Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet* (skr.1996/97:112)
- En läroplan för förskolan* (prop. 1997/98:93)
- En läroplan för skolan* (prop. 1997/98:94)
- Vissa skolfrågor m.m.* (prop. 1998/99:100)
- Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd* (prop. 1998/99:105)
- Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning samverkan, ansvar och utveckling* (skr. 1998/99:121)
- Budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/2002:1 UO 16)

Samverkande styrning. Om läroplanerna som styrinstrument (Ds 2001:48)
Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan (prop. 2003/04:140)
Vissa frågor om vuxnas lärande m.m. (prop. 2005/06:148)
Kvalitet och samverkan – om utbildning för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (skr. 2005/06:151)
Budgetproposition för 2007 (prop. 2006/07:1 UO 16)
Vissa skolfrågor (prop. 2006/07:86)

Övriga dokument från regeringen

Sammanställning av remissyttrande över Läroplanskommittens betänkande *Kursplaner för grundskolan* (SOU 1993:2), Dnr U93/2059/Gru
Skolverkets regleringsbrev för år 1998
Uppdrag till Skolverket att tillhandahålla ett nytt nationellt provsystem (U1999/3290/S)
Ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola – En översyn av betygssystemet i gymnasieskolan, Utbildningsdepartementets skriftserie rapport 2 - 2001
Uppdrag till skolverket Ett system för resultatinformation (U2003/2060/S)
Uppdrag till Skolverket avseende det nationella provsystemet (U2004/5293/S)
Uppdrag till Statskontoret om obehöriga lärare (dnr 2006/5719/S)
Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens skolverk (U2006/9555/BIA/G (delvis))
Uppdrag till Statens skolverk att föreslå mål att uppnå och nationella prov i årskurs 3 (U2006/9851/S)
Utbildningsdepartementets remisspromemoria Lärarexamen – förslag till författningsändring med anledning av en ny utbildnings- och examensstruktur (U2007/272/UH)
En ny betygsskala, regeringsbeslut 2007-03-12, bilaga till protokoll § 41

Riksdagsdokument

- Utbildningsutskottets betänkande *Ny läroplan för grundskolan m.m.* (bet. 1993/94:UbU1)
- Utbildningsutskottets betänkande *Betyg i det obligatoriska skolväsendet* (bet. 1994/95:UbU6)
- Utbildningsutskottets betänkande *Kvalitet och samverkan – om utbildning för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning* (bet. 2005/06:UbU23)
- Riksdagens revisorer (2001) *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*, Rapport 2001/02:13

Rapporter och andra publikationer

- Ansvarskommittén (2003) *Skolan – samhällsorganisation, ansvar och styrning*, underlags-PM av kommitténs sekretariat daterad 2003-06-11, Rev 2003-12-12
- Carlgrén Ingrid och Marton Ference (2003) *Lärare av i morgon*, Pedagogiska Magasinets skriftserie nr 1
- Ekonomistyrningsverket (2007) *Uppföljning av Skolverkets insatser för en likvärdigbetygsättning*, dnr 79-797/2006
- Europarådet (2005) *Recommendation of the European Parliament and of the council on key competences for lifelong learning* (10.11.2005 COM(2005)548 final)
- Francia Guadelupe (1999) *Policy som text och som praktik: en analys av likvärdighetsbegreppet i 1990-talets utbildningsreform för det obligatoriska skolväsendet*, Stockholms universitet
- Föreningen för svensk undervisningshistoria (2004) *Lärarprofession i förändring – Från ”skolkök” till hem- och konsumentkunskap*, redaktör Karin Hjalmeskog
- Grundskoletidningen, Vägen till IUP, Nr 6/2006
- Högskoleverket (2005) *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor*, Rapport 2005:17R
- Johansson Annelie, red (2001) *Från folkskola till grundskola – lärare berättar*. Lärarförbundets förlag
- Josefsson Ingela (2003) *Alla sinnen med – om tyst kunskap och erfarenhetskunskap*, UR
- Kairos Future (2006) *Skola 2021, Framtidens kunskap, skola och lärande*

- Linnell Ulf (2006) *Läroplaner och kursplaner i Sverige under 1900-talet*, Sammanställning på uppdrag av utredningen
- Läraryrket och Lärarnas Riksförbund (2004) *Dessa undervisare i svensk skola. Tjänstgörande lärare utan pedagogisk utbildning*
- Nationalencyklopedin (www.ne.se)
- OECD (2005) *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, ISBN: 9264018026
- Riksdagens revisorer (2001) *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling*, Rapport 2001/02:13
- Riksrevisionen (2004) *Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser*, Rapport RiR 2004:11
- Sameskolstyrelsens webbplats www.sameskolstyrelsen.se
- Skolverkets webbplats www.skolverket.se
- Skolverket (1992) *Redovisning av regeringsuppdrag U1992/2172/O*, 1992-12-01
- Skolverket Årliga redovisningar av resultat från enkäter och ämnesprov i årskurs 5 finns tillgängliga på www.skolverket.se
- Skolverket Årliga redovisningar av resultat på ämnesprov i årskurs 9 åren 1998–2004 finns tillgängliga på www.skolverket.se
- Skolverket (1997) *Från regler till eget ansvar En antologi om förut-sättningarna för skolans styrning*, dnr 1997:100
- Skolverket (1997) *Sveriges Officiella statistik, del 3 1997 Kostnader*, Skolverkets rapport nr 133
- Skolverket (1997), *Årsredovisning för budgetåret 1995/96*, dnr 1996:100
- Skolverket (1998) *Grundskola för bildning – Kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier*, best.nr 96:242
- Skolverket (1998) *Läroplanerna i praktiken*
- Skolverket (1998) *PM om revidering av kursplan och betygskriterier i matematik för grundskolan och förskoleklassen*, Internt arbetsmaterial 1998-10-31, dnr 1997:477
- Skolverket (1998) *Vägledning för översyn och komplettering av betygskriterier i grundskolan*, Intern PM daterad 1998-07-09, dnr 1997:1987
- Skolverket (1999) *Allmänna råd med kommentarer för fritidshemmet*, Allmänna råd 1999:2
- Skolverket (1999) *Att utvärdera skolan Verktyg för utvärdering*
- Skolverket (1999) *Läroplanerna i praktiken – Utvärdering av skolan 1998 avseende läroplanernas mål*, Skolverkets rapport nr 175

- Skolverket (1999) *Riktlinjer för arbetet med revidering av grundskolans kursplaner*, PM av Ulf Linell daterad 1998-12-14, bilaga till rapport till regeringen 1999-11-22
- Skolverket (1999) "Vi hamnade i värdegrunden" 11 skolors arbete med mål, bedömning och val, 1999-10-26, dnr 1996:23
- Skolverket (1999) *Ämnesproven skolår 9 1998 Analys av resultaten*, dnr 1997:475
- Skolverket (1999) *Översyn av kursplaner och betygskriterier i grundskolan*, Svar på regeringsuppdrag, 1999-11-22, dnr 1997:477
- Skolverket (2000) *Reform i rörelse, Tydligare kursplaner för grundskolan* (nr 6 juni 2000)
- Skolverket (2000) *Fritidshemmet i forskning och förändring. En kunskapsöversikt*, best. nr. 00:536
- Skolverket (2000) *Kursplaner och betygskriterier år 2000*, ISBN 91-38-31729
- Skolverket (2000) *Kommentarer till grundskolans kursplaner och betygskriterier år 2000*, ISBN 91-38-31730-3
- Skolverket (2000) *Betygssättningen, Nationella kvalitetsgranskningar 2000*, Skolverkets rapport nr 190
- Skolverket (2001) *Analys och utvärderingar 2000–2001. Skolan och demokratin*, best nr: 01:638
- Skolverket (2001) *Bedömning och betygssättning, Kommentarer med frågor och svar*, Best.nr: 01:636
- Skolverket (2001) *Integrationen förskoleklass, grundskola och fritidshem*. Rapport till regeringen, dnr 98:2144
- Skolverket (2002) *Lägesbedömning 2002*, Skolverkets rapport nr225
- Skolverket (2002) *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*, Skolverkets monografiserie
- Skolverket (2003) *Det nationella provsystemet – vad, varför och varthän? Uppdrag avseende resultatinformation Del E: Skolverkets bedömning av dagens system med nationella prov med avseende på kvalitet och kostnadseffektivitet*, 2003-10-30, dnr 2003:2038
- Skolverket (2004) *Det nationella provsystemet i den målstyrda skolan*, best.nr 04:870
- Skolverket (2004) *Handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*, 2004-02-23, dnr 2004:556
- Skolverket (2004) *Likvärdig bedömning och betygssättning* Allmänna råd och kommentarer
- Skolverket (2004) *Skolverkets Nationella utvärdering av grundskolan* (NU-03), Missiv till regeringen 2004-10-26, dnr 2001:4045

- Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – sammanfattande huvudrapport*, Skolverkets rapport nr 250
- Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Huvudrapport – svenska/svenska som andraspråk, engelska, matematik och undersökningen i årskurs 5*, Skolverkets rapport 251
- Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Huvudrapport – naturorienterande ämnen, samhällsorienterande ämnen och problemlösning i årskurs 9*, Skolverkets rapport 252
- Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Huvudrapport – bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik och slöjd*, Skolverkets rapport 253
- Skolverket (2004) *Ämnesproven i skolår 5. Insamling av resultat – hur, vad och varför?* Redovisning av regeringsuppdrag, dnr 2003:2038
- Skolverket (2004) *Prövostenar i praktiken. Grundskolans nationella provsystem i ljuset av användares synpunkter*, Best.nr 04:848
- Skolverket (2004) *TIMSS 2003 – Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i skolår 8 i ett nationellt och internationellt perspektiv*, Skolverkets rapport nr 255
- Skolverket (2004) *Yngre elevers attityder till skolan 2003 – hur elever i årskurs 4–6 upplever skolan*, Skolverkets rapport nr 256
- Skolverket (2005) *Att mäta skolors relativa effektivitet – En modellanalys baserad på resurser och resultat*, dnr 2004:1464
- Skolverket (2005) *Den individuella utvecklingsplanen*, Allmänna råd och kommentarer
- Skolverket (2005) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Matematik årskurs 9 – Ämnesrapport till rapport 251*
- Skolverket (2005) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Samhällsorienterande ämnen – Ämnesrapport till rapport 252*
- Skolverket (2005) *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Bild – Ämnesrapport till rapport 253*
- Skolverket (2005) *Skolverkets kommentarer till Högskoleverkets utvärdering av lärarutbildningen*, 2005-04-07, dnr 2005:1067
- Skolverket (2005) *Redovisning av uppdrag att redovisa behov av omedelbara förtydliganden i det nationella uppföljningssystemet m.m.*, dnr 2005:1268
- Skolverket (2005) *Skolverkets lägesbedömning 2005*, Skolverkets rapport nr 264
- Skolverket (2005) *Utbildningsinspektionen 2004, Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten*, Skolverkets rapport nr 266

- Skolverket (2005) *Ämnesprovet 2004 i svenska och svenska som andraspråk i grundskolans åk 9 och specialskolans åk 10*, dnr 2003:1551
- Skolverket (2006) *Allmänna råd och kommentarer för kvalitetsredovisning*
- Skolverket (2006) *Avrapportering projektet förankring och implementering av gymnasieskolan 2007*, dnr 2004:1522
- Skolverket (2006) *Bedömning och betygssättning på Ytterbyskolan*, Skolverkets skrivelse 2006-05-09, dnr 2005:3223
- Skolverket (2006) *Delrapport 1: resultat av vårens arbete med tilläggsuppgifterna*, Intern arbetspromemoria
- Skolverket (2006) *I enlighet med skolans värdegrund?* (Avrapportering av regeringsuppdrag U2005/4337/S), Skolverkets rapport nr 285
- Skolverket (2006) *Könsskillnader i måluppfyllelse och utbildningsval*, Skolverkets rapport nr 286
- Skolverket (2006) *Lusten och möjligheten – om lärares betydelse, arbetsituation och förutsättningar*, Skolverkets rapport nr 282
- Skolverket (2006) *Läromedlens roll i undervisningen*, Skolverkets rapport nr 284
- Skolverket (2006) *Med fokus på läsförståelse*, Skolverkets aktuella analyser, juni 200
- Skolverket (2006) *Resultat från insamling av ämnesproven i årskurs 5 2006*, november 2006
- Skolverket (2006) *Rullande stickprovsbaserat system för kunskapsutvärdering av grundskolans ämne*, Skolverkets rapport nr 286
- Skolverket (2006) *Skolverkets strategi och långsiktiga plan för utvärderingsverksamheten*, dnr 2007:539
- Skolverket (2006) *Statsbidraget till personalförstärkning i skola och fritidshem 2004/2005*. Skolverkets aktuella analyser
- Skolverket (2006) *Sveriges Officiella Statistik – Riksnivå, del 2 2006, Barn, elever och personal*, Skolverkets rapport nr 277
- Skolverket (2006) *Skolverkets lägesbedömning 2006*, Skolverkets rapport nr 288
- Skolverket (2006) *Skolverkets strategi och långsiktiga plan för utvärderingsverksamheten*, dnr 2007:539
- Skolverket (2006) *Utvärdering av projektet Förankring och implementering av gymnasieskolan 2007 via webbenkät*, dnr 2004:1522
- Skolverket (2006) *Ämnesprovet 2006 i grundskolans åk 9 och specialskolans åk 10*, dnr 2006:2230

- Skolverket (2007) *Effektutvärdering av Skolverkets handlingsplan för en rättssäker och likvärdig betygssättning*, dnr 2006:2781
- Skolverket (2007) *Sveriges Officiella Statistik – Riksnivå, del 2 2007, Barn, elever och personal*, Skolverkets rapport nr 290
- Specialskolemyndighetens webbplats www.spm.se
- Statistiska centralbyråns webbplats www.scb.se
- Statskontoret (1996) *Statens styrning av kommunal verksamhet – En studie åt Kommunala förnyelsekommittén*, Rapport 1996:12 (bilaga till SOU 1996:169)
- Tholin, Jörgen (2006) *Att kunna klara sig i okänd natur – En studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system*
- Undervisningsministeriet, Finland www.minedu.fi/
- Utdanningsdirektoratet, Norge www.utdanningsdirektoratet.no
- Undervisningsministeriet, Danmark www.uvm.dk/

Lagar och förordningar

- Regeringsformen (1974:152)
- Skollagen (1985:1100)
- Högskolelagen (1992:1434)
- Läroplan för det offentliga skolväsendet, Lpo 94 (SFS 1994:1)
- Kursplaner för grundskolan (SKOLFS 1994:3)
- Grundskoleförordningen (1994:1194)
- Särskoleförordningen (1995:206)
- Högskoleförordningen (1993:100)
- Kommittéförordningen (1998:1474)
- Kursplaner och betygskriterier för grundskolan (SKOLFS 2000:135)
- Skolverkets föreskrifter om betygskriterier för grundskolans ämnen (SKOLFS 2000:141)
- Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet (SFS 1997:702)
- Förordning med instruktion för Statens skolverk (SFS 2002:1160)
- Förordning med instruktion för Myndigheten för skolutveckling (SFS 2002:1161)
- Förordning (2005:401) om ändring i högskoleförordningen (SFS 1993:100)
- Skolverkets allmänna råd om betyg (SKOLFS 2004:23)

Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

2 kap

8 §

I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella krav som har satts upp för skolans verksamhet och resultat.

Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.

I första stycket är mål utbytt mot krav. Skälet till detta är att de mål utredningen föreslår inte kan uppnås på samma sätt som mål att uppnå.

3 kap

3 §

Barn i allmänhet skall tas emot i grundskolan.

Barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de är utvecklingsstörda skall tas emot i särskolan.

Barn som inte kan gå i grundskolan eller särskolan därför att de är döva eller hörselskadade skall tas emot i specialskolan.

I andra stycket är kunskapsmål utbytt mot kunskapskrav.

9 kap

3 §

Ett barn får fullgöra sin skolplikt i en godkänd fristående skola som motsvarar särskolan endast om styrelsen för särskolan i barnets hemkommun har bedömt att barnet inte kan nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att det är utvecklingsstört.

Kunskapsmål är utbytt mot kunskapskrav.

Förslag till förordning om ändring i grundskoleförordningen (1994:1194)

1 kap

2 §

I denna förordning avses med

- garanterad undervisningstid: den minsta undervisningstid i timmar som eleverna skall erbjudas,*
- skoldagar: de dagar under ett läsår under vilka utbildning skall äga rum,*
- styrelsen: styrelsen för utbildningen,*
- undervisningstid: arbete som planerats av lärare och elever tillsammans och som eleverna genomför under lärares ledning,*
- ämne: ämne för vilket Statens skolverk meddelat föreskrifter om en kursplan,*
- kunskapskrav: de krav som ställs på elevens kunskaper i en kursplan.*

Den som har det ledningsansvar som enligt 2 kap. 2 § skollagen (1985:1100) vilar på rektorn skall också benämnas rektor.

Av 2 kap 6 § framgår att Statens skolverk får meddela föreskrifter om kursplaner. Ändringen innebär ett tillägg som förklarar begreppet kunskapskrav. I utredningen föreslås att kunskapskrav dels bestämmer kraven för godtagbara kunskaper i årskurserna 3 och 6, dels kraven på kunskaper för betygsstegen Godkänt, Väl godkänt respektive Mycket väl godkänt. Begreppet betygsriterier föreslås utgå ur grundskoleförordningen.

2 kap

1 §

För grundskolan gäller en läroplan.

Läroplanen utgörs dels av övergripande mål och riktlinjer för utbildningen, dels av kursplaner för de ämnen som ingår i utbildningen.

De övergripande målen och riktlinjerna för utbildningen fastställs av regeringen.

Utredningen föreslår ett läroplansbegrepp som omfattar dels övergripande mål och riktlinjer, dels kursplaner. Med tillägget i andra stycket klargörs detta förslag. Vidare anges att regeringen beslutar om innehållet i de övergripande målen och riktlinjerna. Av 6 § framgår att Statens skolverk får meddela föreskrifter om kursplaner. Läroplanen består således inte av en enda författning.

6 §

För varje ämne finns en kursplan.

I kursplanen anges

- ämnet syfte

- de mål som undervisningen skall inriktas mot, och

- det huvudsakliga innehåll som skall ingå i undervisningen till slutet av årskurs 6 och årskurs 9.

- grund för bedömning innehållande kunskapskraven för godtagbara kunskaper i årskurs 6 och kunskapskraven för betygen Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt i årskurs 9.

I kursplanerna för svenska och matematik skall även anges

- det huvudsakliga innehåll som skall ingå i undervisningen till slutet av årskurs 3 och

- kunskapskraven för godtagbara kunskaper i årskurs 3.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om kursplaner.

De ändringar i kursplanens struktur som föreslås är införda i denna paragraf. Den första strecksatsen tar upp att syftet med ämnet i grundskolan skall finnas beskrivet i kursplanen. I den andra strecksatsen görs det tydligt att målen skall ange inriktningen för undervisningen. I den tredje strecksatsen anges att det i kursplanerna skall finnas ett huvudsakligt innehåll, som beskriver det ämnesinnehåll som skall behandlas i undervisningen till och med slutet av

den sjätte respektive nionde årskursen. Ändringen innebär också att uttrycket skolår har ersatts med årskurs för att få en enhetlighet med det begrepp som används i övriga författningar.

I den fjärde strecksatsen anges att det i kursplanen även enligt utredningens förslag skall finnas underlag för bedömning och betygssättning. Rubriken för dessa föreskrifter i kursplanen kallas *Grund för bedömning*. För alla ämnen skall det finnas kunskapskrav som definierar vad som krävs för godtagbara kunskaper i årskurs 6 och för betygsstegen *Godkänt*, *Väl godkänt* och *Mycket väl godkänt* i årskurs 9.

I det sista stycket anges att det för ämnena matematik och svenska även skall finnas huvudsakligt innehåll och kunskapskrav för godtagbara kunskaper i årskurs 3.

I utredningen görs bedömningen att Skolverket bör fastställa kursplaner för grundskolan på samma sätt som för gymnasieskolan. En bestämmelse om detta avslutar denna paragraf.

5 kap

4 §

En elev skall ges stödundervisning, om det kan befaras att eleven inte kommer att uppnå kunskapskraven för godtagbara kunskaper i slutet av årskurs 3 och årskurs 6 och kunskapskraven för betyget Godkänt i årskurs 9 eller om eleven av andra skäl behöver särskilt stöd.

Stödundervisning kan anordnas antingen i stället för utbildning enligt timplanen eller som ett komplement till sådan utbildning.

Eftersom utredningen föreslår att mål att uppnå som begrepp utgår klargörs i denna paragraf att eleven skall ges stödundervisning om det kan befaras att eleven inte når kunskapskraven för godtagbara kunskaper eller kunskapskraven för betyget Godkänt. Vidare innebär förändringen att avstämningstillfällena i årskurs 3 och 6 ersätter dagens bestämmelse om årskurs 5. Även i denna paragraf har uttrycket årskurs ersatt skolår.

7 kap

2 §

Läraren skall fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens skolgång. Minst en gång varje termin skall läraren, eleven och elevens vårdnadshavare samtala om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas (utvecklingssamtal). Vid utvecklingssamtalet skall läraren i en framåtsyftande individuell utvecklingsplan skriftligt sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven skall nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen och kursplanerna. Utvecklingsplanen kan även innehålla överenskommelser mellan lärare, elev och vårdnadshavare. Informationen vid utvecklingssamtalet bör grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i relation till målen i läroplanen och kursplanerna.

Ändringen innebär att kunskapskrav ersätter målen i tredje meningen. Utredningens förslag innebär att det inte kommer att finnas mål som kan nås. I stället används begreppet kunskapskrav.

3 §

Betyg skall sättas i grundskolans ämnen.

Denna paragraf blir avsevärt kortare med anledning av att utredningen föreslår att betyg inte skall sättas för ämnesblock, dvs. naturorienterande respektive samhällsorienterande ämnesblock. Detta innebär att betyg skall sättas i ämnena biologi, fysik, kemi, geografi, historia, religion och samhällskunskap.

4 §

Betyg skall sättas

- 1. i slutet av varje termin i årskurs 8 och i slutet av höstterminen i årskurs 9 i ämnen som inte har avslutats, och*
- 2. när ett ämne har avslutats.*

Ändringen innebär att begreppet ämnesblock har tagits bort.

7 §

När betyg sätts innan ett ämne har avslutats, skall de kunskaper bedömas som eleven inhämtat i ämnet fram till och med den aktuella terminen.

Betygssättningen skall bygga på en bedömning av elevens kunskaper i relation till de kunskaper en elev bör ha uppnått vid betygstillfället i förhållande till kunskapskraven i årskurs 9.

Ändringen innebär dels att begreppet ämnesblock har tagits bort, dels en förändrad formulering om betygssättningen i årskurs 8 och höstterminen i årskurs 9. I stället för att ange att man lokalt skall ange mål föreslås i utredningen att betygssättningen skall bygga på en bedömning av en elevs kunskaper vid betygstillfället utifrån kunskapskraven i årskurs 9. Läraren skall bedöma en elevs kunskaper i relation till vad en elev – i förhållande till kunskapskraven i årskurs 9 – bör ha uppnått vid det aktuella betygstillfället.

8 §

När betyg sätts efter det att ett ämne har avslutats, skall betyget bestämmas på grundval av de kunskapskrav som har fastställts för ämnet.

Statens skolverk skall fastställa kunskapskrav för betygen Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt

Ändringen består dels i att begreppet ämnesblock är borttaget, dels i att det i förslaget finns angivet kunskapskrav även för betyget Godkänt. I första stycket görs ett förtydligande av att det är kunskapskraven som läraren skall använda sig av när ett betyg skall bestämmas. Att kunskapskrav införts även för betyget Godkänt innebär att en tidigare formulering om mål som eleverna skall ha uppnått utgår.

Att Skolverket får meddela föreskrifter om kunskapskraven för betygen Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt tillkommer som en logisk följd.

Sista meningen i andra stycket utgår då begreppet betygskriterier föreslås utmönstras.

Hela sista stycket utgår eftersom begreppet mål att uppnå har utgått. I det stycket finns också en bestämmelse om särskilda skäl

då läraren vid betygssättningen får bortse från enstaka mål som eleven skall ha uppnått i slutet av det nionde skolåret, t.ex. vid funktionshinder. Eventuella undantagsbestämmelser av detta slag kan Skolverket föreskriva i anslutning till fastställandet av kunskapskraven för betygen Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt.

9 §

Om en elev inte når kunskapskraven för betyget Godkänt i ett ämne i slutet av det nionde skolåret, skall betyg inte sättas i ämnet.

I fall som avses i första stycket skall ett skriftligt omdöme om elevens kunskapsutveckling i ämnet ges. Av omdömet kan också framgå de stödåtgärder som har vidtagits.

Omdömet skall undertecknas av läraren.

Ändringen innebär att en tidigare bestämmelse om mål att uppnå ersätts med kunskapskraven för betyget Godkänt. Likaså är bestämmelser om betygssättning i ämnesblock borttaget.

10 §

Ämnesprov i svenska, engelska och matematik skall användas i slutet av årskurs 9 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling och som stöd för betygssättning.

Ämnesprov i samma ämnen skall användas i slutet av årskurs 6 och för svenska och matematik även i slutet av årskurs 3 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling.

Statens skolverk fastställer ämnesprov och meddelar närmare föreskrifter om dem.

Nuvarande bestämmelser om att ämnesprov får användas i årskurs 5 ersätts med att de skall användas i årskurs 3 och 6.

11 §

En elevs betyg skall antecknas i en betygs katalog. Beslut enligt 7 och 9 §§ att inte sätta betyg i ett ämne skall också antecknas i betygs katalogen. Av anteckningen skall det framgå om betyget har satts innan eller efter det att ett ämne har avslutats.

Skriftliga omdömen enligt 9 § skall hållas samlade.

I paragrafen har begreppet ämnesblock tagits bort.

12 §

Terminsbetyg skall utfärdas vid slutet av varje termin i årskurs 8 och vid slutet av höstterminen i årskurs 9. Terminsbetyget skall innehålla det senast satta betyget i varje ämne. Det skall framgå om ämnet har avslutats. Terminsbetyg skall inte utfärdas om eleven skall få ett slutbetyg enligt 13 §.

Rektorn eller den som rektorn bestämmer skall underteckna terminsbetyget.

I paragrafen har begreppet ämnesblock tagits bort.

13 §

Slutbetyg skall utfärdas när skolplikten upphör. En elev som efter skolpliktens upphörande har slutfört årskurs 9 har rätt att få ett nytt slutbetyg.

Slutbetyget skall innehålla uppgifter om den högsta årskurs eleven genomgått och om elevens senaste betyg i ämnen. Betyg satta enligt 7 § skall inte ingå i slutbetyget. Till slutbetyget skall det i förekommande fall fogas sådana skriftliga omdömen som avses i 9 §.

Rektorn skall underteckna slutbetyget.

I paragrafen har begreppet ämnesblock tagits bort.

14 §

Om en elev avgår från en kommuns grundskola utan att slutbetyg utfärdas, skall intyg om avgången utfärdas.

Intyget skall innehålla uppgifter om

- 1. den årskurs från vilken eleven avgått,*
- 2. tiden för avgången,*
- 3. de ämnen i vilka eleven undervisats,*
- 4. i förekommande fall senaste betyg i ämnen, och*
- 5. antal timmar garanterad undervisning som eleven erbjudits.*

Rektorn eller den som rektorn bestämmer skall underteckna intyget.

I paragrafen har begreppet ämnesblock tagits bort.

16 §

Den som vill ha betyg från grundskolan har rätt att gå igenom prövning. Denna kan avse hela utbildningen i grundskolan eller ett eller flera ämnen som ingår i utbildningen. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg i avslutat ämne eller slutbetyg från grundskolan.

Bestämmelserna i 5, 6, 8 och 11 §§ skall tillämpas i fråga om prövningen. Betyg över prövningen skall utfärdas av rektorn eller den som rektorn bestämmer.

I paragrafen har begreppet ämnesblock tagits bort.

17 §

Den som redan har slutbetyg från grundskolan har efter prövning i ett eller flera ämnen rätt att få ett nytt slutbetyg. Rektorn utfärdar det nya slutbetyget.

Om prövningen avser hela utbildningen för den som inte redan har slutbetyg från grundskolan, skall rektorn utfärda slutbetyg.

I paragrafen har begreppet ämnesblock tagits bort.