

Förord

Begreppet läroplan väcker känslor. Läroplansbegreppet är och har varit centralt i svensk utbildningspolitik i åtskilliga decennier – både som symbol för bred politisk enighet kring styrning av skolan, men också som utgångspunkt för arbetet i skolan och senare även i förskolan. Förändringar i läroplaner och dess struktur väcker därför såväl förhoppningar som oro. Inte minst i tider då allt större krav och förväntningar ställs på att utbildningssystemet ska möta en föränderlig omvärld.

Samtidigt finns allt fler signaler som tyder på att läroplanerna inte styr på det sätt som det var tänkt. Att andra faktorer har större betydelse i styrningen av skolornas arbete, exempelvis kursplaner och betygskriterier, och att de nationella mål som finns i läroplanen inte får det genomslag i verksamheten som det var tänkt.

Det är mot den bakgrunden som denna arbetsgrupp blev tillsatt. Direktiven var att göra en översyn av läroplanerna som styrinstrument. Inte att föreslå en ny läroplan, eller för den delen uppfinna ett nytt styrsystem. Istället har utgångspunkten varit att följa upp den förändring i styrsystemet som genomfördes i början av 1990-talet – i syfte att stärka läroplanernas betydelse. Förslagen kan därför till stor del ses som riktlinjer för kommande läroplansarbete.

En avgörande utgångspunkt för arbetsgruppen har varit vår tro på att de som arbetar i skolan vill och kan ta ansvar för skolans och sin egen professionella utveckling. Inte bara tillsammans med sina kollegor, utan också med de barn, ungdomar och vuxenstuderande som de dagligen möter. Då behövs en läroplan som man äger och genomgående relaterar till. En läroplan som man har som utgångspunkt för dialogen med de lokala politikerna, med föräldrarna och med övriga samhället.

En sådan utgångspunkt får konsekvenser för dagens styrsystem och berör direkt frågor kring decentraliseringen och frågan om

makten över skolans utveckling. Det är därför möjligt att en och annan öm tå blir trampad på i arbetsgruppens rapport. Det är naturligtvis ingen ambition i sig – däremot kan det vara nödvändigt om man vill tydliggöra vad ett fullföljande av 1990-talets förändrade styrsystem för med sig.

Arbetsgruppen svarar själv för innehållet i rapporten. För en beskrivning av dagens styrsystem, samt en internationell översyn av pågående förändringar i skolans styrning har vi tagit hjälp av Kersti Blidberg och Holger Daun. Deras bidrag finns bifogade som bilagor.

Slutligen vill vi tacka alla de som genom diskussioner, brev och debatter bidragit till att läroplansfrågorna kommit mer i fokus för den utbildningspolitiska debatten. Det bidrag vi lämnar kommer förhoppningsvis att stimulera en sådan diskussion.

Stockholm september 2001

Tomas Eneroth, riksdagsledamot (s) och ordförande i arbetsgruppen

Mikael Alexandersson, docent Göteborgs universitet, Margareta Anjou, utbildningschef Örebro kommun, Mats Ekholm, generaldirektör Skolverket, Olle Holmberg, områdeschef vid Lärarhögskolan i Malmö, Björn Sandström, regionchef Skolverket och sekreterare i arbetsgruppen, Gunvor Selberg, rektor och fil.dr., Birgitta Qvarsell, professor Stockholms Universitet

Eva Durhán, Ingrid Lindskog och Barbara Martin Korpi, experter Utbildningsdepartementet

Innehåll

1	Vad skolans styrning handlar om	9
1.1	Lärarens arbete	10
1.2	Den enskilda skolan	13
1.3	Samhällets styrning	14
1.4	Styrningsresultat.....	16
1.4.1	Exempel på samhällsnivå	17
1.4.2	Exempel på skol- eller organisationsnivå.....	19
1.4.3	Exempel på elevnivå	20
1.5	Genomförandestrategier	21
1.6	Decentraliseringens dilemman	24
1.7	Decentraliseringens möjligheter.....	27
1.8	Arbetsgruppens uppdrag	29
2	Arbetsgruppens förslag i kort sammanfattning	31
2.1	Förändringar i läroplanernas struktur, utformning och framtagande	32
2.2	Förändringar i den statliga styrningen av kommuners och skolors verksamhet	33
3	Staten, kommunerna samt styrningen av skolor	35
3.1	Begränsningar i valet av perspektiv	39
3.2	Några aspekter av den organisatoriska styrningens problematik.....	46
3.2.1	Situationsstyrd verksamhet	47
3.2.2	Handlingsorienterad verksamhet.....	49
3.2.3	Proven och läromedlen styr.....	50

3.2.4	Kulturkonflikter	51
3.2.5	Ökad tidspress.....	53
3.2.6	Ekonomiska nedskärningar	54
3.2.7	Ökad social "press"	55
3.2.8	Den kollektiva dagordningen fulltecknad.....	55
3.2.9	Mer arbetsdelning än samarbete	56
3.2.10	Konflikter vid mål- och planeringsarbetet.....	57
3.2.11	Arbetet med uppföljning och utvärdering lågutvecklat	59
3.2.12	Behov av ökad kompetens i metodfrågor	60
3.3	Vad skulle behöva ske för att samhällets intentioner för skolan får ett större genomslag?	61
3.3.1	Ökade möjligheter för lokala måldiskussioner.....	61
3.3.2	Ökat lokalt inflytande.....	62
3.3.3	Förbättrad kommunikation mellan systemets olika nivåer.....	63
3.3.4	Utvecklad intern kontroll.....	63
4	Principiella utgångspunkter för utvecklingen av styrningen	65
4.1	Styrningens förutsättningar	65
4.1.1	Ansvarsfördelningen ligger fast.....	65
4.1.2	Ökad fokusering på skolans värdegrund	68
4.1.3	"Friutrymmet" behöver bättre tillvaratas	69
4.1.4	Kvalitetsredovisningen – ett centralt dokument i den samverkande styrningen	71
4.1.5	Målstrukturen måste bli tydligare	71
4.1.6	De övergripande målen måste få bättre genomslag	73
4.1.7	Förskolan har fått en egen läroplan.....	74
4.1.8	Planrationalitet	75
4.1.9	Alltmer kollektivt riktat uppdrag.....	75
4.1.10	En förändrad lärarutbildning.....	77
4.1.11	En förändrad vuxenutbildning.....	78
4.1.12	Instrumentellt tillämpande av styrsystemets principer	78
4.2	Den lokala organisationens förutsättningar att hantera decentraliseringen.....	79

5	Samverkande styrning kräver kvalitetsbedömning.....	87
5.1	Likvärdigheten kräver utökade lokala befogenheter	87
5.2	Ökade befogenheter innebär ökat ansvar	88
5.3	Kvalitetsarbetet som stabiliserande utvecklingskraft.....	90
5.4	Kvalitetsarbetet som en utvecklingsmotor	92
6	Om att äga sitt uppdrag.....	93
6.1	Reflektionen lyfter fram och tydliggör den dagliga verksamheten.....	95
6.2	Reflektion – såväl individuellt som kollektivt	97
6.3	Viktigt att äga sitt uppdrag	99
7	Ett tydligare nationellt uppdrag.....	103
7.1	Mot en fördjupad decentralisering	103
7.2	Decentralisering, makt och legitimitet	106
7.3	Arbetsgruppens förslag.....	107
7.3.1	Förändringar i läroplanernas struktur, utformning och framtagande.....	108
7.3.2	Förändringar i den statliga styrningen av kommuners och skolors verksamhet	119
 Bilagor		
Bilaga 1	Arbetsgruppens direktiv	127
Bilaga 2	Kersti Blidberg: Vad vill staten med skolans styr- ning – det nationella perspektivet.....	131
Bilaga 3	Holger Daun: Förändrade styrningsfaktorer och styrmekanismer vid omstrukturering av skol- system – det internationella perspektivet	161
Bilaga 4	Jämförelse av delar av läroplanen för förskolan, grundskolan och de frivilliga skolformerna	199

1 Vad skolans styrning handlar om

Svaret på frågan om vad styrning egentligen handlar om finns att hitta i gränslandet mellan de intentioner med förskola, skola och vuxenutbildning som statens eller huvudmannens styrinstrument – oftast kommunens – uttrycker å ena sidan och den verklighet som skolans aktörer möter i sin skolvardag å andra sidan. Styrning som fungerar innebär att det råder någon form av balans mellan intentioner och verklighet. Denna verklighet är inte entydig.

Att försöka förstå vad styrning egentligen handlar om är att försöka förstå hur intentionerna med förskola, skola och vuxenutbildning motsvaras av den verklighet som barn, ungdomar och vuxenstudierande möter. På vad sätt gynnar verksamheten deras utveckling? Och hur ser relationen ut mellan dem som ska organisera och göra praktisk verksamhet av uppdraget och de som formulerar detta uppdrag?

Att försöka förstå styrning innebär inte bara att förstå i vilken *utsträckning* det tänkta kommer att motsvaras av verkligheten. Det innebär också att försöka förstå hur de styrprocesser ser ut som leder till hög respektive låg måluppfyllelse.

Vid styrning av en så komplex verksamhet som skolan representerar är det två slags styrningsprinciper som hela tiden är verk-samma och som påverkar lärarens handlande i rummet för lärande. Den ena styrprincipen är en latent styrning som äger via traditioner, lokala såväl som mer allmänna. Till den latent styrningen hör också de s.k. ramfaktorernas styrning (t.ex. lokaler, ekonomi, ledning, organisation). Den manifesta styrningen representeras av mer uttalade och styrande förväntningar som uttrycks i skollag, läroplaner, skolplaner, arbetsplaner, kursplaner och i betygskriterier.

I det här betänkandet koncentrerar vi oss mest på den manifesta styrningens problem men beaktar hela tiden den latent styrningen.

1.1 Lärarens arbete

Det är skillnad att arbeta med levande varelser och att arbeta med ting. Det finns likheter mellan professioner i t.ex. skola, vård och omsorg; här finns en oförutsägbarhet och komplexitet av ett annat slag än i yrken som är mer inriktade mot "ting", som t.ex. av teknikerns, juristens eller ekonomens yrke.

Även om inga yrken – eller i alla fall synnerligen få – är renodlade på detta sätt, kan det dock ibland underlätta förståelsen av ett yrkes innebörd att försöka förstå det ur dessa perspektiv.

Dessa två typer av professioner sägs arbeta med olika tyngdpunkter – eller laddningar – i olika typer av kunskapsbaser, även om det även i detta avseende är ogörligt att göra enkla karaktäriseringar av hur detta sker. Sannolikt lockar de olika typerna av professioner människor med olika personligheter och olika personliga läggningar.

En annan dimension, som i stor utsträckning påverkas av vad som är främsta fokus för själva yrkesutövandet hanterar relationen mellan teori och praktik, dvs. hur de systematiserade kunskaperna förhåller sig till det dagliga handlandet¹. Förståelsen av yrken kan ha teorin som utgångspunkt för att förklara yrkets praktik. Tillämpat på lärarprofessionen² skulle detta kunna innebära att lärarens handlingar kan eller ska härledas ur teoretiskt formulerade begrepp eller principer. Detta innebär då ofta också att teorin är överordnad praktiken och har en normativ funktion i förhållande till den – teorin säger vad som är riktig eller önskvärd praktik. Detta är den instrumentella uppfattningen, där teori används som instrument vid lösningen av konkreta problem eller som inlärning av tillvägagångssätt (metoder) för att uppnå vissa mål.

Teorin kan också vara utgångspunkten för förståelsen av praktiken men på ett annat sätt, då teorin ger praktiken perspektiv, dvs. att teoretiska begrepp har en beskrivande, analytisk funktion. Begreppen bidrar till att sätta in handlingarna i en teoretisk ram, till att förstå praktiken, för att i nästa omgång eventuellt påverka handlingarna.

Men praktiken kan givetvis vara utgångspunkten för skapandet av en teori. Det innebär att ny kunskap (teori) skapas genom att man reflekterar över yrkets praktik. De konkreta slutsatser och

¹ Se t.ex. Fuglestad, O.L.: *Pedagogiska processer*, Studentlitteratur, Lund, 1999, s. 38 ff.

² Vi har valt att använda begreppet lärare och tillåter oss att ge begreppet en vid innebörd: alla yrkeskategorier som är inblandade i barns, ungdomars eller vuxnas lärande.

erfarenheter man då kommer fram till blir då utgångspunkten för den nyvunna teoretiska kunskapen.

Det fjärde sättet att betrakta relationen mellan teori och praktik är det som uppstår i syntesen mellan teori och praktik. Detta brukar ibland benämnas *kunskap i handling*. Denna forsknings-tradition utgår från att kunskap inte är något bakom eller bortom handlingen. Kunskap är, menar man, ett visst sätt att handla och att utöva en verksamhet. Kunskap och handling är en helhet som hänger samman.

Hur man ser på relationen mellan teori och praktik för ett specifikt yrke påverkar även hur man ser på styrningen av detta.

Olika typer av yrken har en tonvikt på olika typer av kunskapsbildning. Ibland kan en utveckling av en yrkeskompetens vara att teorin blir utgångspunkten för att förstå praktiken – först sätter man sig in i teorin, sedan, kanske i slutet av utbildningen, praktiserar man det man lärt. Idag börjar man samtidigt dock bli mer och mer överens om att alla dimensionerna behövs för att vi ska förstå den yrkesmässiga utvecklingen. Flera yrkesutbildningar som haft en lång teoretisk tradition – t.ex. läkarens – har börjat arbeta på annorlunda sätt; man låter teoretiska studier och praktiska erfarenheter löpa parallellt och man arbetar med att så tidigt i utbildningen som möjligt försöka koppla ihop teori och praktik till en meningsbärande helhet.

Positionen som kallas "kunskap i handling" ligger nära det man ofta benämner tyst kunskap eller tyst erfarenhet. Det som skiljer den erfarne läraren från den oerfarne är inte alltid att den erfarne lättare kan finna teorier eller begrepp som kan förklara sin praktik. Ofta är det till och med – av naturliga skäl – tvärtom. Den unge läraren kommer ganska nyligen från den mer teoretiska lärarutbildningen och har ofta den inlästa litteraturen ganska klar för sig och kan relatera sig och sitt handlande till denna. Den mer erfarne läraren har däremot ofta "transformerat" dessa teorier till egna teorier; de är "filtrerade" genom mångårig erfarenhet och de är justerade på en praktisk nivå så att de anpassas till dels lärarens egen person och personlighet och dels det sammanhang i vilket läraren är yrkesverksam. Detta sammanhang kan t.ex. vara socialt, kulturellt eller ekonomiskt betingat. Denna "transformation" är inte alltid helt medveten; den är ibland av "tyst" karaktär.

Detta är inget unikt för just lärarens yrke. Detta gäller antagligen alla yrken som mer arbetar med människor än ting.

Mycket yrkesutövande bygger således på den tysta kunskapen – inte främst för att man saknar språk, utan för att yrkesutövandet består av ett så stort antal dimensioner. Kunskapsöverförandet sker inte alltid med ett teoretiskt perspektiv som utgångspunkt. Teorier kan vanligtvis inte förklara och tydliggöra hela det flerdimensionella förhållandet som krävs. Det är sannolikt en av förklaringarna till att skolmänniskor så sällan hörs i den mediala debatten, eftersom denna oftast är av en-fråge-karaktär; betyg eller inte betyg, den avgränsade ämneskunskapen i centrum eller elevens totala lärande i centrum, ålders- och begåvningshomogena grupper eller inte osv. Man känner att man inte gör debatten rättvisa, eftersom man inser att skolan antagligen skulle må bättre av en debatt som inte är så förenklad och för att man dessutom anser att det egna arbetet – genom denna typ av diskussion – trivialiseras till relativt okomplicerade överväganden, som nästintill vem som helst skulle kunna utföra.

De förhållanden som skisserats ovan är givetvis betydelsefulla för att förstå styrningens förutsättningar. På goda grunder kan vi ana ett antal påverkanskrafter som styr lärarens ställningstagande om hur det dagliga arbetet ska läggas upp. Några sådana är

- De barn, ungdomar och vuxna som läraren ska samspela med. Deras motivation, förutsättningar och engagemang utgör själva grunden för styrningen.
- Hur läraren tillsammans med arbetslaget har uttolkat sitt uppdrag – i vida termer, men också mer specifikt inför de närliggande arbetsmomenten.
- Den planering, såväl kortsiktig som långsiktig, som lärare och elever gemensamt gjort.
- Lärarens egen föreställning om hur god pedagogik ser ut, som i sin tur bland annat beror på vilken människosyn och kunskapsyn hon/han har.
- Lärarens kunskap om och engagemang i elevernas personligheter och deras sociala situationer samt om hur eleverna fungerar tillsammans. Hur läraren ser på sig själv som person och hur hon/han kan och vill utnyttja sig själv som person i arbetet.
- Skolans överenskommelser om hur arbetet ska bedrivas, som det uttrycks i planer och andra dokument. Ifall skolan gjort gemensamma ställningstagande vad gäller hur arbetet i skolan –

tex. i olika ämnen – ska knytas samman till en meningsfull helhet för eleven.

- Skolans praktiska och ekonomiska förutsättningar; hur de lärandes arbetsplatser ser ut, vilka stödresurser gruppen har till sitt förfogande, vilka läromedel/källor man har tillgång till, hur biblioteket är rustat.

Listan skulle kunna göras mycket längre.

1.2 Den enskilda skolan

Det ovan förda resonemanget antyder till viss del skolans utvecklingsproblematik; hur ska den tysta kunskapen kunna förmedlas mellan de professionella i skolan? (Att förmedla den kunskap ”som inte är tyst” är betydligt mindre problematiskt.) Hur ska skolan kunna ta tillvara de olika kompetenser som de professionella har och göra det på ett sådant sätt att man tar tillvara den nya kunskap som uppstår då kompetenserna möts.

För att kunna göra detta behöver skolan organisera sig. Forskare som studerat genomförandeprocesser, de processer som ibland benämns implementering, skiljer mellan organisering och organisation. Organiserandet är den dynamiskt sökande processen som äger rum då människor försöker hitta lösningar på problem som uppstått och man menar att det är i själva organiserandet som utvecklingen ligger. Det är t.ex. då två yrkesmänniskor väljer att samverka för att samverkan leder till något som vars och ens insatser inte kan uppnå om det utförs av var och en för sig, utan bara om det utförs just i samverkan. Det kan vara rektorn och en lärare som sätter sig ner tillsammans, det kan vara då psykologen och förskolläraren arbetar sida vid sida under en period eller då matematikläraren, specialpedagogen och kuratorn inser att samverkan måste till för att allas arbete ska kunna utvecklas. Varje del av organiseringsprocessen syftar till kunna hantera en större del av helheten än den som den enskilde klarar av. Det är således – med detta perspektiv – *organiseringen* som utvecklar. Däremot tenderar fokus på *organisationen* lätt att cementera och stabilisera.

Den enskilda skolans uppgift – mycket förenklat uttryckt – är att kunna skapa en lärande och meningsfull tillvaro för barn och elever – oavsett ålder – där hänsyn tas inte bara till deras olika behov och förutsättningar utan också till det komplexa uppdrag som skolan

har, vilket innebär att såväl kunskaper som att bidra till den personliga utvecklingen och den sociala.

Dessutom förväntas skolan skapa en verksamhet där dessa uppdrag hanteras som en sammanhållen helhet och inte som lösryckta delar eller händelser och på ett sådant sätt att tiden i skolan har ett värde i sig – inte bara som en förberedelse för framtiden. Ur detta perspektiv blir själva organiserandet en vital del i organisationens förmåga att hantera ett komplicerat uppdrag.

1.3 Samhällets styrning

Begreppet *samhälle* betyder "hålla samman". På ett mycket generellt plan har skolan två breda uppgifter. Den ena är att just att bidra till att samhället hålls samman, dvs. se till att någorlunda samstämmigt norm- och värderingssystem reglerar samvaron människor emellan. Den yttersta grunden i dessa system är den demokratiska basen som samhället vilar på. Men systemen reglerar också samvaron människor emellan på många andra sätt; vad som är rätt och fel, gott och ont. Även om ett demokratiskt samhälle aldrig kan – eller ens bör – präglas av total samsyn vad gäller värderingsfrågorna, krävs det ändå konsensus på någon nivå.

Den andra breda uppgiften är att samhället behöver finna former för att – precis som vilken annan organisation – kunna hantera sin egen utvecklingsprocess; hantera sin egen organisering så att medborgarnas välfärd tillvaratas. Frågan rör vad vi behöver göra för att samhället ska utvecklas på ett bra sätt, samtidigt vara en del i den utveckling som sker i vår omvärld och dessutom samtidigt kunna påverka den utveckling som sker i samhällen i vår omvärld? Vid sidan av det mer kollektiva samhället, finns det nästintill lika många enskilda intressenter som samhällsmedlemmar i denna utvecklingsprocess och var och en av dessa har ofta åsikter om hur denna utvecklingsprocess ska ske.

Att dessa två uppdrag är intimt sammanflätade i varandra är uppenbart för de allra flesta. Norm- och värdesystemen utgör både mål och medel: mål så till vida att en del av våra norm- och värdesystem faktiskt har ett eget självändamål; t.ex. alla människors lika värde. Men systemen utgör också medel för hur välfärdsutvecklingen kan ske, de sätter upp gränser för hur denna utveckling ska bedrivas, eftersom den inte kan tillåtas att ske hur som

helst. Av detta framgår att dessa två breda uppdrag aldrig kan skiljas åt.

I detta tudelade samhällsuppdrag är skolan en viktig del – antagligen samhällets viktigaste socialisationsfaktor vid sidan om hemmen.

Samhällets uppdrag är att försöka styra dessa system och i detta uppdrag blir styrningen av skolan en del.

Självklart kan ett antal krav ställas på hur denna styrning av skolan ska gå till. Några krav är:

- De lärande och (i förekommande fall) föräldrar och andra intressenter ska ha inflytande.
- Skolans professionella ska kunna påverka ha inflytande.
- Styrningen ska garantera en likvärdig skola för alla .
- Styrningen ska befrämja arbetslust och kreativitet hos alla i skolan.
- Styrningen ska skapa möjlighet att följa upp och utvärdera skolans verksamhet så att tillrättaläggande åtgärder kan vidtagas.
- Samhället måste kunna ha insyn i skolans verksamhet.

När vi talar om skolan som en viktig socialisationsfaktor använder vi begreppet socialisation³. Ibland kan detta begrepp uppfattas som att samhällets krafter tar makten över människan. Sociologer brukar dock poängtera att socialisation inte nödvändigtvis behöver innebära inskränkningar i den enskildes frihet. Man ser socialisationen som en grund för den enskildes individualitet och frihet eftersom jaguppfattning, den egna identiteten och förmågan till självständigt tänkande och handlande också utvecklas under socialisationsprocessen⁴.

Socialisationsprocessen innebär inte heller bara att unga anpassas till en bestående samhällsstruktur. En fungerande socialisation måste också ha en inbyggd förändrande funktion. Skolan har genom sina mål också en sådan inbyggd strävan att pröva den

³ Med socialisationen brukar man avse summan av de sociala processer som utvecklar barnets medvetenhet om sociala normer och uppnår ett jagmedvetande. Socialisationen är dock inte något som sker enbart i barndomen utan är en ständigt pågående process, även om den är särskilt viktig under barnets uppväxt.

⁴ Se t.ex. Giddens, A.: *Sociologi*, Studentlitteratur, Lund, 1998, s. 65.

bestående samhällsstrukturen – detta är en del av socialisationsuppdraget⁵.

Styrningen av skolan kan förstås ur flera olika perspektiv. Det eleven upplever är ett, lärarens perspektiv ett annat. Styrning får betydelse för den lokala organisationens sätt att fungera. Styrningen kan också ses ur ett samhällsperspektiv, där den blir ett instrument för att göra verklighet av politiska ambitioner.

Den här rapporten syftar till att problematisera den långa kedja av samband som här kortfattat antyts – alltifrån rummet för lärande, där skolans kärnverksamhet oftast bedrivs, till de intentioner samhället har med skolan som instrument i samhällets utveckling. Rapporten försöker också reda ut och föreslå hur denna långa kedja kan styras.

1.4 Styrningsresultat

En viktig uppgift för ett utbildningssystem – vid sidan av att verka för att utbildningsuppdraget genomförs – är också att bygga kunskap om i vilken utsträckning uppdraget faktiskt genomförs. Annorlunda uttryckt: i vad mån "biter" de styrinstrument vi nu har, i vilken utsträckning blir det som det var tänkt? Självfallet måste också systemet påta sig rollen att fundera över vilka faktorer som leder till att uppdraget genomförs eller som leder till att uppdraget inte får de effekter som var avsedda.

Det är svårt att ge en sammanfattande bild av ett helt systems resultat; bilden är så mångfacetterad att detta inte är möjligt. Styrresultat kan inte enkelt beskrivas renodlat på samhällsnivå. Själva fenomenet styrning beskriver en relation i vilken påverkansprocesser äger rum. Det är därför naturligt att man inte stannar vid att enbart jämföra styrdokumentet utan att snegla på hur skolor organiserar sig för att möta styrningens intentioner eller att se vilka konsekvenser styrningen får för olika elevgrupper.

Läroplaner som styrinstrument förekommer i förskola och hela det offentliga skolväsendet. Även om erfarenheterna från de olika skolformerna varierar, låter vi här några resultatbilder från grundskolan illustrera den problematik som systemet ställs inför då resultaten inte överensstämmer med uppdragens intentioner. Vi nöjer oss med några få och avgränsade bilder från de olika

⁵ Se t.ex. Ekholm, M.: *Social utveckling i skolan*, Göteborg Studies in Educational Sciences 18, 1976, s. 4–5.

styrningsnivåerna vi ovan utgått ifrån; samhällsnivån, skolans eller den lokala organisationens nivå och slutligen elevnivå.

1.4.1 Exempel på samhällsnivå

1990-talet kom att bli ett årtionde då decentraliseringssträvandena var en av de bärande styrningsprinciperna inom skolområdet. Omvärldsförändringar tillsammans med en accelererande förändringstakt ställde krav på kortare och snabbare beslutsvägar. Detta betydde att den enskilda skolan fick ett större utrymme än tidigare att i gemensamma diskussioner komma överens om hur man skulle uttolka det nationella uppdraget och hur det på bästa sätt skulle uppfyllas. Att detta inte var en oproblematisk process visar också en del av de kritiska betraktelser av dessa skeenden. Englund⁶ kan få representera några av dessa när han försöker beskriva det utbildningspolitiska systemskifte som kan anas under 1990-talet med start redan under 1980-talet och som utgör något av ett uppbrott från en långsiktig och successiv uppbyggnad av en för alla offentlig, gemensam skola med ett starkt jämlikhetskapande uppdrag. Han beskriver några av resultaten av samhällets styrning fram till 1990-talets mitt och menar bland annat att skolan i allt större utsträckning tappat sin demokratiska innebörd och att skolans kollektiva prägel kommit i skymundan genom att skolorna blir produktionsenheter med produktivitetmått och konkurrens mellan skolor⁷. Några år senare, 1998, skriver Englund⁸ att det finns en baksida av den makt- och resursförskjutning som sker och att den baksidan främst drabbar de svagare grupperna i skolan. Han beskriver en maktförskjutning till den starka familjens fördel och det han kallar "det motsättningsfyllda samhällets osynliggörande". Detta sker genom rörelsen från den sammanhållna skolan till val av skola, profilering och friskolor. Men han menar också att samma process stärks av en "en byråkratiskt otydligare likvärdighetsretorik" och att vi nu upplever en återgång till skolan "som neutral kunskapsförmedlare av så kallade beständiga kunskaper" istället för att ta på sig rollen att vara ideologiskt drivande. Även om detta långt ifrån är den enda bilden av innebörden i det utbildnings-

⁶ Englund, T. (red.): *Utbildningspolitiskt systemskifte*, HLS Förlag, 1995.

⁷ A.a.s. 41.

⁸ Englund, T.: *En vindkantring har skett till de svagares nackdel*, Pedagogiska Magasinet nr 1, 1998.

politiska systemskiftet, representerar den ändå ett perspektiv som måste beaktas då styrningsresultaten på samhällsnivå diskuteras.

Den samhällsutveckling som vi nu kan se bildar inom utbildningsområdet – även internationellt sett – ett relativt tydligt mönster. Den ökande betoning på det individuella perspektivet före det kollektiva tycks inte bara gälla vårt land. Omstruktureringen internationellt sett⁹ kan beskrivas bland annat med begrepp som decentralisering, valfrihet, privatisering eller införande av marknadsmekanismer. Dessa förändringar har i många länder inneburit att styrprocesserna rymmer mindre av proaktiv direktstyrning och mer av retroaktiv styrning genom uppföljning och utvärdering och en starkare betoning på undervisningens kvalitet och resultat.

Den proaktiva styrningen – till skillnad från den reaktiva – bygger på att systemet snabbt kan få kunskap om problem och nya krav *innan* dessa problem gjort sig gällande på den politiska nivån. Den reaktiva styrningen, däremot, bygger på att system har rutiner för vem som ska fatta vilka beslut och vad dessa beslut kan handla om. Och att problem och nya krav hanteras först då den centrala nivån är säker på att de faktiskt existerar. Den reaktiva styrningen blir härigenom svagare i att hantera nya typer av förhållanden, där inga sådana rutiner föreligger t.ex. då problem eller nya krav nödvändiggör att nya samarbetsytor skapas.

Ett sätt att utöva proaktiv styrning kan vara att flytta beslut från centrum till periferi, dvs. utöka den lokala friheten. Komplexa problem blir ofta meningsbärande i den lokala kontexten där sammanhang kan förstås och där konstruktiva lösningar kan prövas. Att pröva lokala lösningar på problemen kan ge viktig information till centrala beslutsfattare under förutsättning att man på central nivå har byggt system för hur denna information kan samlas in, tolkas, analyseras och tydliggöras, dvs. hur denna information kan leda till ny kunskap.

⁹ I bilaga 3 återfinns Holger Dauns rapport *Förändrade styrningsfaktorer och -mekanismer vid omstrukturering av skolsystem, som ger ett internationellt perspektiv på styrsystemens utveckling*.

1.4.2 Exempel på skol- eller organisationsnivå

Med vårt styrsystem ska de nationella styrprocesserna hanteras på regional nivå och i den lokala organisationen – den enskilda skolan – innan de når den egentliga verksamhetsnivån. Den lokala organisationen är ett medel i denna styrprocess och har i uppgift att tolka uppdragen från den nationella nivån och huvudmannanivån och därefter få till stånd en verksamhet som både överensstämmer med uppdragsgivarnas intentioner och möter de specifika behov som karakteriserar den enskilda skolan.

Under åren 1980, 1982 och 1985 genomfördes ett utvärderingsprojekt¹⁰ som gällde verksamheten vid 35 rektorsområden i grundskolan spridda över hela landet. Projektet syftade till att beskriva hur och i vilken utsträckning de 35 rektorsområdena organiserade sin verksamhet på ett sätt som överensstämde med styrningens intentioner. Projektet är än idag unikt med tanke på dels det breda underlaget och dels utsträckningen i tid. Under 2001 avslutas en förnyad datainsamling på de skolor som tidigare deltagit och som fortfarande finns kvar. Syftet är att försöka fullfölja studien – nu med ett 20-årsperspektiv. När det initiala projektet avslutades 1985 kunde man konstatera att den då nya målbaserade ansvarsstyrningen hittills bara fungerade partiellt. Visserligen hade man på praktiskt taget samtliga rektorsområden ställt samman de lokala arbetsplaner som det då hade blivit krav på men det var få skolor där arbetsplanerna hade någon reell betydelse för styrning av planeringen. Projektet visade också att det var mycket sällsynt med systematiska utvärderingar för att klarlägga om de lokala målen uppnåtts. De utvärderingsprogram som förekom var främst inriktade på elevernas prestationer i de enskilda ämnena. Verksamheten som helhet diskuterades någon gång ibland men utan några systematiska granskningar som underlag. Det reella ansvaret för styrning av det inre arbetet låg mer hos de enskilda personerna på skolan än på den lokala organisationens nivå. En professionell förtroendebaserad styrning tillämpas i realiteten fortfarande på detta område.

¹⁰ Ekholm, M., Fransson, A. & Lander, R.: *Skolreformer och lokalt ansvar*, Publikationer från institutionen för pedagogik, 1987:03, Göteborgs universitet.

1.4.3 Exempel på elevnivå

I Skolverkets utvärderingsrapport *Läroplanerna i praktiken* redovisas resultat från projektet "Utvärdering av skolan 1998 avseende läroplanernas mål". Man påpekar att man till skillnad mot tidigare nationella utvärderingar, som främst fokuserat på kunskapsmätningar inom olika ämnesområden, denna gång valt att utvärdera några av läroplanernas övergripande mål. Resultaten bygger på fem olika delprojekt.

Vi har valt att här lyfta fram och citera bara några axplock av de kritiska kommentarer under de rubriker som återfinns i rapportens avslutande kapitel¹¹.

Bredd i elevernas kollektiva kunnande

I delprojektet "Skolan inifrån" vittnar elever i såväl år 9 som i gymnasieskolans år 3 om lärdomsvinsterna med konkreta arbetsprojekt, utställningar och uppvisningar – arbetsformer där de kan delta och samarbeta. Då störs inte samarbetet av tankarna på betyg. Många av de intervjuade eleverna i år 9 ger också uttryck för att man måste förhålla sig "odemokratiskt" för att klara skolan. Det gäller, som eleverna uppfattar det, att hävda sig själv och slå vakt om egenintresset. Mot bakgrund av resultaten från delprojekten "Tema tillståndet i världen" och "Skolan inifrån" blir därför en viktig fråga att belysa vilka förändringar på systemnivå som kan behövas för att skolor i högre grad ska uppmärksamma och belöna kollektiva prestationer.

Brister i helhetssyn och orsakstänkande

Ett av de viktigaste resultaten från delprojektet "Tema tillståndet i världen" är att eleverna har svårigheter att få överblick och se strukturer och sammanhang i de kunskaper som skolan förmedlar inom de naturorienterade och samhällsorienterade ämnens ram. [...]

I delprojektet "Skolan inifrån" uttrycker eleverna sin syn på lärandet som splittrat i lektioner, lektionstid och prov. Både elever och lärare delar en stark önska om ett meningsfullt, egenaktivt lärande, ett lärande där impulser hämtas från världen utanför skolan. [...]

Brist på kritiskt tänkande – men inte i frågor som rör skolan

Delprojektet "Tema tillståndet i världen" och "Den medborgerligt-moraliska aspekten av SO-undervisningen" har dock visat att förmågan att tänka kritiskt är svagt utvecklad hos många elever (i det senare delprojektet) har väckt frågor om hur massmedia påverkar vår bild av

¹¹ *Läroplanerna i praktiken. Utvärdering av skolan 1998 avseende läroplanernas mål*, Rapport nr 175, Skolverket, s. 139 ff.

världen. En okritisk inställning till mediernas budskap är allvarlig i ett alltmer mediedominerat samhällsliv. [...]

I en "neutral" och icke skolmässig intervjusituation – som är den metod som använts i delprojektet "Skolan inifrån" – visade flera elevgrupper att de verkligen kunde tänka, tala, lyssna och reflektera tillsammans, men många menade att de aldrig fört några liknande samtal i skolan. Resultatet ger intressant vittnesbörd om den i flera sammanhang påtalade bristen på dialog i skolan. De tyder på att elevens förmåga till reflexion och ett kritiskt förhållningssätt lockas fram när de ställs inför frågor som på allvar berör dem.

Flera av de kritiska perspektiv på hur skolor lyckas i genomförandet av sitt uppdrag och som ovan exemplifierats ovan har med det lokala tolkningsarbetet att göra. Exempelen sätter fingret på en av målstyrningens svagheter, dvs. att de lokala tolkningarna ligger långt ifrån målskrivningarnas intentioner. En styrmodell som försöker bygga samman målstyrning med resultatstyrning har dock möjligheter att få andra utfall än dessa. Vår kunskap om systemet idag pekar dock på att resultatstyrningen – vars förekomst är en förutsättning för systemets tanke bakom målstyrning – fortfarande spelar en förhållandevis svag roll, speciellt vad gäller läroplanens demokratimål. Ur elevens perspektiv – och ur samhällets – kan det få konsekvenser som hotar elevens förberedelse för och deltagande i det demokratiska samhället.

1.5 Genomförandestrategier

Den mål- och resultatstyrning som utgör grund för utbildningsverksamhet i Sverige förutsätter öppna dialoger mellan olika delar i utbildningssystemet. Den förutsätter också, genom sin starka betoning av frihet för skolor och pedagoger att hitta sina gemensamma lösningar på hur man ska nå nationella mål, att de tar stort ansvar. Det är viktigt att nationen i sina uppdrag till pedagogerna och skolorna klart och tydligt preciserar vad som ska uppnås. Det är samtidigt viktigt att målen som presenteras på den nationella nivån tas om hand och omvandlas till levande praktik på de många lokala nivåerna. En förutsättning för att ansvaret att genomföra de gemensamma uppdragen ska lyckas är att de yrkesverksamma har trängt in i det uppdrag som givits på nationell nivå. En annan förutsättning är att de yrkesverksamma skapar rutiner för att tillsammans diskutera hur uppdraget ska förstås och hur man tillsammans kan hitta lösningar på det som man bedömer leder till

måluppfyllelse. I samband med flera införanden av nya läroplaner har vi i Sverige valt att skapa dessa båda förutsättningar genom att sprida information om de nya läroplanernas innehåll och genom kontinuerlig kompetensutveckling.

När den första versionen av grundskolan kom till i början av 1960-talet, kombinerades införandet av den nya läroplanen med ett utvidgat antal studiedagar och med en särskild statlig organisation för fortbildningsverksamhet. Fortbildningskonsulenter, som hade till uppgift att både informera om de nya uppdragen och att stimulera lärare att ge sig in i professionella dialoger, fick säte vid de regionala läns skolnämnderna. När den andra versionen av läroplanen för grundskolan och den första för den nya gymnasieskolan infördes under början av 1970-talet informerade konsulenter om nyheterna och studiedagarna nyttjades för lokala rådslag. Erfarenheterna från dessa införanden av nya läroplaner visade att modellen inte varit helt framgångsrik. Fortbildningskonsulenter avvecklades i början av 1980-talet. När den tredje versionen av grundskolans läroplan infördes satsade staten istället på en särskild genomföranderesurs på varje skola, för att lärare och skolledare skulle sätta av tid för att tränga in i det nya uppdraget och hitta sina lokala lösningar på hur uppdraget skulle lösas. I vissa avseenden, som t.ex. att få lokala arbetsplaner accepterade, visade sig denna strategi framgångsrik. I andra avseenden, som t.ex. att få ett levande lokalt utvärderingsarbete att fungera, var strategin inte framgångsrik.¹² När de senaste läroplanerna infördes satsade staten och kommunförbundet i samverkan på en bred utbildning av resurspersoner i kommunerna. Det var framför allt skolledare som förväntades stimulera andra skolledare och lärare att själva ta ansvar för implementeringen av de nya styrdokumenterna. Mycket tydde också på att de nya läroplanerna togs väl emot och att mottagarna ansåg att de var tydliga, realistiska och konkreta.

Det främsta instrumentet för att informera om innehållet i utbildningsuppdraget är läroplanstexten och kursplanetexterna. Läroplanerna för grundskola och gymnasieskola var i sina första utgåvor omfattande dokument, där de skolansvariga i flödiga texter kunnat följa tankegångar om vad som förväntats ske i skolorna och där resonemang förts om hur genomförande av uppdraget lämpligen bör ske. Den kritik som förts fram mot dessa omfattande texter har både handlat om deras ordrikhet, motsägelsefullhet och

¹² Ekholm M., Fransson A. och Lander R. (1987) *Skolreform och lokalt gensvar*. Pedagogiska institutionen 1987:1, Göteborgs universitet.

deras karaktär av idealbeskrivningar. De senaste utgåvorna av läroplanerna har tagit fasta på kritiken och istället har läroplanerna getts en ordstram utformning och mer av entydighet, där ett koncentrat av krav på pedagoger och ledare presenterats, utan att motivbeskrivande resonemang lagts fram. I texterna har man också strävat efter att inte skriva fram lösningar på hur genomförande ska ske, så att grunderna för ansvarsförhållandena mellan stat, kommun och skola respekteras. Texterna i kursplanerna har fått behålla sin form, där argumenten för urvalen av kunskaper inom de olika kurserna motiverats och beskrivits tillsammans med beskrivningar av vad de lärande förväntas kunna när kurserna genomförts. Kursplanerna fick vid detta tillfälle en förändrad inriktning som innebar mer av målstyrning än tidigare. Kursplanerna, som under hela förra seklet varit utformade så att de yrkesverksamma ska kunna lägga dem till grund för planering av undervisningen, har konstruerats med hjälp av expertutredningar, vilka letts av tjänstemän på Skolöverstyrelsen respektive Skolverket. Ofta har innehållet i kursplanerna varit på remiss hos yrkessammanslutningarna. Vid den senaste revideringen prövade Skolverket att på datornätet visa upp hur kursplanetexterna växte fram och förändrades, vilket gav ett stort gensvar från de yrkesverksamma sida. Skolverket har tagit emot många reaktioner under utformningstiden, vilket bland annat visar att lärares intresse för att utforma kursplaner är stort.

Resultat från många utvärderingar och från forskningsverksamhet har visat att intentionerna i läroplaner och kursplaner sällan till fullo uppnåtts. Ett av skälen till att så inte skett kan sökas i att detta slags dokument uttrycker ambitioner som finns med utbildning, vilka går längre än vad utbildningsverksamhet kan nå. Ett annat skäl är att de krav som dokumenten ställer ligger utanför vad den gängse yrkes- och skoltraditionen tillåter. Styrdokument av detta slag har till funktion att kräva förbättringar av de som genomför verksamheten, vilket inte alltid åstadkommit, bland annat därför att förbättringarna förutsätter att nya traditioner både för yrkesverksamhet och för skolverksamhet skapas. Det kan också vara så att ambitionerna kräver mer resurser för att kunna genomföras än vad som funnits tillgängliga. När den s.k. genomföranderesursen inte längre var tillgänglig återgick en del verksamhet på skolorna till sina tidigare skepnader.

Tidigare lärdomar visar att innehållet i läroplaner ses som viktigt och angeläget i samband med att nya läroplanstexter läggs fram.

Under den första tiden av en ny läroplan diskuteras innehållet i texten och den utgör en levande, närvarande del av livet i skolorna. Studier som gjorts över längre tidsperioder i skolors liv¹³, visar att de allmänna delarna av läroplanerna däremellan mer intar ett viloläge, där texterna sjunker undan, för att ibland vakna upp, framförallt i samband med utvärderingar eller när debatter förs med utgångspunkt i läroplanernas ambitioner. Kursplanerna tonar fram som mer levande och närvarande i den vardagliga strömmen av verksamhet genom deras starkare koppling till lärarnas olika ansvar och till bedömningarna av elevernas prestationer.

För att läroplaner ska få den styrande effekt som är tänkt finner arbetsgruppen att ett flertal komponenter behöver få en aktiv gestaltning inom utbildningsverksamheten. De positiva erfarenheterna från försöken från det tidiga åttiotalet med ett lokalt ansvar för införande av nya läroplaner visar på en riktning. Den positiva reaktionen på ett mer interaktivt sätt att arbeta fram nya direktiv för utbildningsverksamhet som tilläts genom den nya informationstekniken visar på en annan riktning. Erfarenheter från systematiska samanställningar av forskning och erfarenheter från många länder visar att det fordras något av en multisatsning för att läroplaner ska bli kända, accepterade och närvarande, så att de läggs till grund för vardagsarbetet i förskolor, skolor och vuxenutbildning. Vi återkommer i kapitel 7 med sådana förslag för att underlätta bruket av läroplaner i det svenska utbildningsväsendet.

1.6 Decentraliseringens dilemman

Ett tydligt led i den offentliga sektorns reformering under 1990-talet har varit att ett centraliserat styrsystem kom att förskjutas mot ett decentraliserat system vars signum utgjordes av ramregler och en ökad målstyrning. Utvecklingen kan också förstås utifrån ett mer resultatriktat perspektiv på decentralisering. Då är det statens finansiella tillstånd som kommer i förgrunden – exempelvis via krav på ökad effektivitet med en påfallande avreglering som följd. Decentralisering är således inget entydigt begrepp; det har tvärtom olika och ofta motstridiga innebörder. En vedertagen definition är att decentralisering innebär att beslutsmakt flyttas

¹³ T.ex. Blossings m.fl. pågående uppföljning av studien Skolreform och lokalt ansvar genom intervjustudier på samma trettiofem skolor tjugo år sedan de först studerades. Karlstads universitet.

från staten till något annat rättssubjekt¹⁴. I och med denna reformering skulle beslut flyttas ner i hierarkin, befogenheter överföras till nya grupper och ansvar fördelas över fler. Ett uttalat syfte med decentralisering har varit att uppnå ökad demokratisering. Via decentralisering förväntas samhällsmedborgarna kunna delta i formandet av framtiden och själva kunna forma sin tillvaro. Via ökad decentralisering återspeglas också en förhoppning om att kunna styra genom fria, självständiga individers egna självreglerade val. Decentralisering handlar också om nya former för demokrati, en maktförskjutning från centrum till periferi. Det kan för skolans vidkommande handla om hur elever, föräldrar och personalen skall få ökad delaktighet och inflytande eller hur en viss typ av självstyre skall kunna etableras i skolan.

- Decentralisering och demokratisering tycks förutsätta varandra. Exempelvis förväntas målstyrningen av skolan sammanfalla med den representativa demokratins spelregler. En målstyrning som av den statliga skoladministrationen under 1990-talet beskrevs som öppen och deltagande. Öppen eftersom skolans personal skulle få ett större tolkningsutrymme och deltagande eftersom styrningen skulle ge ökat handlingsutrymme. Den decentraliserade styrningen av skolsystemet motiverades således av att det skulle bli lättare att anpassa skolpolitiken till skilda behov och förutsättningar men också av att den förväntades skapa ett ökat lokalt engagemang för att förverkliga aktuella skolreformer. Vid sidan av decentralisering och demokratisering återfinns dessutom professionalisering som en central aspekt i bakomliggande motiv för en övergång från ett regelsystem till ett målstyrt styrsystem. Genom decentralisering skulle ansvaret för skolans verksamhet flyttas närmare lärarna, vilket förväntades ge effekter på professionaliseringen av lärarkåren¹⁵.

Ovan beskrivna förändringar i sättet att styra skolan har sin omedelbara bakgrund i de problem som den tidigare centrala regelstyrningen ofta gav upphov till: maktkoncentration, bristande flexibilitet, okänslighet inför skiftande förutsättningar och villkor etc. Men inte heller den nya styrningsmodellen är

¹⁴ Falkner, K.: *Lärare och skolans omstrukturering. Ett möte mellan utbildningspolitiska intentioner och grundskollärares perspektiv på förändringar i den svenska skolan*. Uppsala Studies in Education, 71, Acta Universitatis Upsaliensis.

¹⁵ Alexandersson, M. (red.): *Styrning på villovägar*, 1999, Studentlitteratur.

alldeles oproblematiskt, inte minst ur demokratisynpunkt. Exempel på problem – eller dilemman – utgör följande punkter.

- Decentraliseringen medförde inte att den professionella nivån erhöll beslutsmyndighet eller befogenheter i motsvarande utsträckning som den kommunala nivån. Det ansvar och de befogenheter man eventuellt erhöll har inte alltid ansetts som relevanta eller adekvata ur ett professionellt perspektiv.
- Decentraliseringen innebär ”defrustrering” men också konfliktförskjutning. Den frustration och de konflikter som politiker och centrala beslutsfattare upplevde gällande ansvarstagandet flyttades ner i verksamheten. På den lokala skolenheten har därför nya konflikter uppstått, t.ex. i frågor gällande resursfördelning eller ansvarstagande, som man inte varit förberedd på att hantera.
- Decentraliseringen har medfört att skolans ledning måste kunna agera på en arena med flera konkurrerande norm- och styrsystem. I och med förväntningar på ökat ansvarstagande och ”dubbla signaler” dvs. spänningen mellan att arbeta med mål- kontra budgetstyrning, har den lokala styrningen blivit mera komplex ur ett ledningsperspektiv.
- Decentraliseringen har medfört att de centralt uttryckta målen för skolan ofta har upplevts som oklara, tvetydiga och sinsemellan motstridiga. Exempelvis uttrycks ambitioner i allmänna, mångtydiga och kanske rentav motsägelsefulla satser.
- Decentraliseringen har medfört vaga och diffusa gränser mellan olika intressenter; elever, föräldrar, lärare, administratörer, politiker. Vagheten öppnar ”...för olika lokala politiska och professionella aktörer att direkt eller indirekt tolka dessa allmänt hållna målbeskrivningar. Arten och graden av den (lokal)samhälleliga pluralismen, snarare än explicita statliga ambitioner, kommer då i sista hand avgöra innehållet i och formerna för skolans faktiska verksamhet.”¹⁶ Man kan här tala om vertikala respektive horisontella målkonflikter. Den vertikala målkonflikten hänger samman med makt och uppstår ofta på grund av skillnader mellan överordnades och underordnades

¹⁶ Berg, G.: *Stat, samhälle och skolans styrning och ledning*, PM. Högskolan i Örebro, 1996, s. 13.

värderingar. De horisontella målkonflikterna uppstår mellan organisationsdelar eller delar av organisationsdelar.

1.7 Decentraliseringens möjligheter

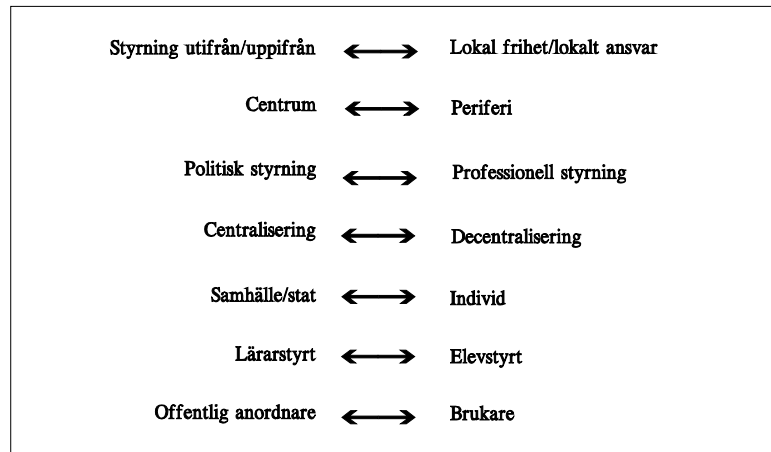
Decentralisering är i sig en form av styrning och som berör ett systems förmåga att överföra mål till en omgivning med syfte att påverka någons handlande i en bestämd riktning. Förutom att påverka kan denna form av styrning även innebära att övertyga någon om något; att förmå andra att se förhållanden och deras konsekvenser på ett visst sätt. Styrning kan även innebära att kontrollera att någon handlar på ett visst sätt. I alla dessa tre fall sker en maktutövning. Oavsett om det gäller att påverka, övertyga eller kontrollera förefaller det som styrning via läroplaner fått en mer eller mindre instrumentell funktion i relation till det som ska styras. Den eller de som ska påverkas, övertygas eller kontrolleras tenderar att via läroplanerna bli objekt för någon annans intressen, t.ex. statens eller kommunens intressen. Härigenom tillskapas en tudelning mellan olika behov med intressekonflikter och ett hierarkiskt förhållande mellan olika intressen som följd. Den uppkomna intressekonflikten upplöses inte sällan genom att den ena parten uppvisar motstånd, privatiserar uppdraget, intar en passiv hållning eller resignerar när det gäller de delar av styrinstrumenten som kräver tolkningsarbete. Den andra parten höjer rösten genom att öka mängden planeringsunderlag och styrinstrument och genom en intensifierad kontroll av verksamheten.

Dalin¹⁷ diskuterar frågan om decentraliseringen har någon framtid. Han skriver:

Det som är säkert, är att decentralisering inte får någon genomslagskraft om den enskilda skolans kultur inte förändras. Element som den årliga utvecklingsplanen, intern utvärdering och liknande övningar kan lätt förbli övningar och inte strategiska uppgifter för en skola i utveckling. Om decentralisering skall upplevas som sådan och möjligheterna utnyttjas, måste det hända något när det gäller varje skolas sätt att fungera. Decentralisering till kommunplanet kommer bara att uppfattas som en ny form av centralisering, eftersom kontrollen kommer närmare.

¹⁷ Dalin, P.: *Utbildning för ett nytt århundrade*, Liber, Stockholm 1995, s. 104.

Decentralisering är således inte något som enbart sker på systemnivå, det innebär inte att systemet ensamt kan hantera decentraliseringsprocessen. Inte heller sker den uteslutande på den mottagande lokala organisationsnivån. Decentralisering sker i förbindelsen mellan nivåerna och det är inom detta kraftfält som styrningen av skolan äger rum. I mellanrummet – som illustreras med de dubbelriktade pilarna nedan – sker avvägningar mellan följande:



För att förstå decentraliseringens möjligheter som styrstrategi måste således den lokala organisationens förutsättningar belysas. Arbetsgruppens syn på hur styrprocesserna kan bidra till en ökad decentralisering av skolan kan relateras till det ovan förda resonemanget. Styrningen av *skolan*, dvs. den skolpolitik som styrinstrumenten är en del av, måste leda till både att det friutrymme som finns utnyttjas för styrningen *i skolan* men också leda till ett reellt ökat lokalt friutrymme. Men för att detta ska kunna ske behöver de mottagande lokala organisationerna uppfylla vissa krav. Vad dessa krav innebär beskrivs i kapitel 3.

1.8 Arbetsgruppens uppdrag

Det är mot bakgrund av resultatbilder som inledningsvis presenterats som regeringen givit "Arbetsgruppen för översyn av läroplanerna som styrinstrument" sina direktiv¹⁸.

Andra styrdokument – t.ex. betygskriterier och målen att uppnå i kursplanerna – väger ofta tyngre än läroplanerna med följderna av resultatet av arbetet i skolan för elever och föräldrar inte så tydligt relateras till målen i läroplanen utan mer till betyget Godkänd.

I direktiven understryks att samma grundläggande värderingar återfinns i alla tre nu gällande läroplaner och att de speglar samma syn på lärande och utveckling, samma principer om det livslånga lärandet och att de har delvis likalydande formuleringar. Ändå förekommer svårförklarliga skillnader i de olika läroplanerna, menar man i direktiven. Man vill därför att arbetsgruppen ska pröva en annan utformning av läroplanerna, exempelvis genom att läroplanerna samlas i ett gemensamt måldokument med vissa gemensamma mål och riktlinjer och som skulle kunna göra principen om det livslånga lärandet ännu tydligare.

Arbetsgruppen skall analysera skälen till läroplanernas svaga styrning av verksamheten och identifiera insatser på kommunal eller statlig nivå som kan behövas för att förstärka läroplanens roll som nationellt styrdokument.

I uppdraget sägs också att arbetsgruppen ska analysera om det finns hinder för genomslag i läroplanernas utformning och struktur samt se över sambanden mellan nu gällande läroplaner med fokus på de gemensamma delarna. Arbetsgruppen ska också bidra till den offentliga debatten om läroplanernas innehåll och utformning.

¹⁸ Direktiven i sin helhet återfinns i bilaga 1.

2 Arbetsgruppens förslag i kort sammanfattning

Arbetsgruppens direktiv är således att analysera skälen till läroplanernas alltför svaga styrning av verksamheten och identifiera insatser på kommunal och statlig nivå som behövs för att förstärka läroplanernas roll som nationella styrinstrument. Därutöver ska arbetsgruppen också analysera läroplanernas utformning och struktur och överväga förslag till förändringar. För arbetsgruppens del har det inneburit att de förslag som redovisas både har karaktären av konkreta åtgärder som förstärker läroplanernas styrning, men också förslag som mer bör ses som riktlinjer för fortsatt arbete med läroplanernas struktur och utformning. Det är redan här värt att poängtera att alla förslagen inte alltid gäller alla skolformer.

Frågan om varför styrprocesserna inte alltid får de effekter de avsåg är en synnerligen komplex fråga med många orsaker. Av det skälet är det nödvändigt med flera förslag som tillsammans syftar till att öka styrningens genomslag. Förslagen bör ändå ses som en helhet som tillsammans skapar andra krafter än summan av vart och ett av förslagen.

Förslagen är av principkaraktär och kräver i några fall fortsatt utredning. Andra utredningar och kommittéer arbetar just nu med närliggande problematik, t.ex. Kommittén för översyn av skollagen och Gymnasiekommittén 2000

Förslagen ligger på två nivåer. Den ena berör läroplanernas struktur och fortlöpande förändring. För att förstärka läroplanernas styrning av verksamheten föreslår arbetsgruppen ett antal förändringar i läroplanernas utformning, struktur och framtagande. Förslagen kräver en fortsatt beredning och kan ses som riktlinjer för en kommande revidering av läroplanerna. Den andra nivån berör förändringar i den statliga styrningen av kommuners och skolors verksamhet.

Arbetsgruppen föreslår en minskad nationell reglering av kommunernas och skolornas arbete i syfte att stimulera en samverkande styrning. En ökad lokal frihet förutsätter dock ökade krav på skolor och huvudmän att bedöma och värdera arbetet.

Nedan presenteras förslagen kortfattat. I det avslutande kapitlet redovisas mer ingående hur arbetsgruppen diskuterat och vilka argument som ligger till grund för förslagen.

2.1 Förändringar i läroplanernas struktur, utformning och framtagande

- *Förändrad målstruktur*

De nationella målen ska läggas till grund såväl för den lokala planeringen av undervisningen som för beskrivningar av vilka krav som ska ställas på prestationer och därmed vilka betyg som ska sättas. Den nuvarande målstrukturen med två målnivåer – mål att sträva mot och mål att uppnå – bör ses över och ersättas med en målnivå. Den förändrade målstrukturen ska gälla såväl läroplanen som kursplaner. Den föreslagna målstrukturen ska härigenom kunna användas i ett nationellt betygssystem. Målen ska dessutom ligga till grund för utvecklingen av verksamhetens kvalitet.

- *Förändring av läroplanernas struktur – uppdragets mottagare*

I framtida läroplaner bör uppdraget på ett tydligare sätt än i nuvarande läroplaner riktas till skolans kollektiv – till skola och arbetslag – i syfte att förstärka det lokala läroplansarbetet och det gemensamma ansvaret för utvärderings- och utvecklingsinsatser.

- *Förändringar av läroplanernas struktur – ett gemensamt nationellt uppdrag*

Avsnitten om förskolans/skolans värdegrund och uppdrag/uppgifter skrivs gemensamt för samtliga läroplaner – formulerade som ett gemensamt uppdrag från förskolan till vuxenutbildningen.

Läroplanstexten behöver uttryckas i en annan form så att elever så långt möjligt kan förstå den.

- *Återkommande läroplansrevision*

Arbetsgruppen föreslår en återkommande läroplansrevision, där skolor och kommuner direkt inbjuds att delta i utformandet och utvecklingen av nästkommande läroplan. Genom att ange en bestämd livstid för en läroplan kan fler intressenter vara med att forma nästa läroplan och därmed uppleva mer av ett ägarförhållande till det uppdrag som läroplanen innehåller. Dessutom ökas läroplanens aktualitet och spegling av rådande förutsättningar. Arbetsgruppen föreslår att läroplan ges en varaktighet på sju år.

2.2 Förändringar i den statliga styrningen av kommuners och skolors verksamhet

- *Försöksverksamhet med lokalt utformade kursplaner*

Arbetsgruppen föreslår en begränsad försöksverksamhet utan nationellt fastställda kursplaner på såväl gymnasie- som grundskolenivå. Erfarenheterna ska ligga till grund för ställningstaganden kring kursplanernas framtida roll. Elevernas påverkansmöjligheter i kursplanarbetet lokalt ska särskilt studeras. Fristående skolor, som redan idag har möjligheter att arbeta utan nationellt reglerade kursplaner, bör också inbjudas att delta i försöksverksamheten.

- *Renodling av styrningen – avveckling av nationellt reglerade handlingsplaner*

Arbetsgruppen föreslår att de nationella kraven på obligatoriska handlingsplaner avvecklas och ser det istället som mer angeläget att utveckla stödet till kommunens och skolornas förmåga att göra egna bedömningar av verksamheten.

- *Kvalitetsarbetet får en förstärkt roll*

Kravet på att upprätta kvalitetsredovisning som ålades skolor och kommuner står fast och understryks. Stöd till kommuner och skolor i detta arbete behöver öka.

3 Staten, kommunerna samt styrningen av skolor

Sedan länge har sammanhållning och styrning inom samhällen diskuterats. Stater byggs upp så att medborgare ingår mer eller mindre synliga kontrakt med varandra om vad som ska krävas för ett medlemskap i den enskilda nationen och vad som där bör eller inte bör tillåtas i umgänget mellan människor. I dessa överenskommelser regleras synen på sådant som ägande, samvaro och utbyte, men också på sammanhållning, solidaritet och individuell frihet. I det moderna samhället har samspelet blivit allt mer komplicerat. Yrkesuppgifterna har blivit mer och mer specialiserade. Genom den höga specialiseringsgraden har individerna fått mer och mer avskilda identiteter och känslan av att varje individ har stor betydelse har ökat. Samtidigt ställer detta högspecialiserade samhälle starkare krav på sammanhållning och solidaritet, eftersom de starkt specialiserade insatserna förväntas räcka till många fler och att alla dessa ska kunna ta del av det som de få specialisterna gör.

Den omfattande arbetsdelning som blivit det moderna samhällets överlevnadsstrategi har resulterat i att beroendeförhållanden ökat. Den ena specialisten blir beroende av den andre. Samtidigt som dessa krav på gemensam sammanhållning ökat, har människors självständighet betonats i högre utsträckning än förr, inte minst för att allas lika värde fått en framträdande plats i de gemensamma värdena. Kvinnor och män förväntas uppträda inte bara som partner till varandra, utan de förväntas uppträda som självständiga och livskraftiga individer. Den ökade betoningen av varje människas rätt till individuell ställning och självständigt agerande kräver, paradoxalt nog, en stor sammanhållning och att människor visar solidaritet med varandra, så att de vars och ens tillvaro präglas av välbefinnande och ett värdigt liv.

Normer och regler för samlevnaden mellan människor förändras inte i samma snabba tempo, men också här finns en acceleration som börjar bli möjlig att konstatera. Detta som en följd av att

gamla arbetsuppgifter försvunnit och nya kommit till, vilket förändrat en del förhållningssätt och umgängesmönster bland dem i befolkningen som deltar i arbetslivet.

Även boendestrukturen har förändrats. De många väletablerade bostadsområden som idag finns över hela landet, där människor lever förhållandevis anonymt i förhållande till varandra har bidragit till förändrade livsmönster; t.ex. att nya strategier utvecklas för att bryta isolering och skapa mänsklig kontakt. Och eftersom arbete och bostad är skilda åt på ett helt annat sätt än förr, sker också umgänget människor emellan med annorlunda utgångspunkter.

Vidare har massmedierna fått en starkt förändrad roll både i hemmen och i det offentliga livet. Förhållningssätten människor emellan förändras och dessa förändringar behöver på samma sätt som de förändrade vetenskapligt framtagna kunskaperna påverka både utbildningsväsendets sätt att arbeta och vad man arbetar med.

Detta innebär att den grund som skolans framtid bygger på är kunskap om t.ex. hur människor bor och hur man upplever sitt boende, om befolkningsutvecklingen och om tendenser beträffande ökande mobilitet nationellt och internationellt. Men skolan behöver byggas på en grund som har en normativ utgångspunkt i det samhälle vi vill att våra barn ska dana som framtidens vuxna, ansvariga medborgare och vilka värderingar som vi vill ska präglade detta samhälle

I Sverige är utbildning en rättighet för alla. Genom denna utbildning kan medborgaren få del av känd kunskap, få möta och bearbeta normer och värderingar som utgör samhällets bas och få bilda sig så att man ser mening med tillvaron. Utbildning och bildning hänger också ihop – inte bara språkligt. Bildningen kan – liksom utbildning – fungera som ett dynamiskt inslag i samhällsutvecklingen. Detta sker då bildning består både av bildning som en helt fri, oförutsägbar och oändlig process som människan genomgår under sin personliga växt genom livet och som en målinriktad, normativ process med förebilder och utpekade mål. Dessa processer förutsätter varandra¹.

Det gemensamma i nationen, som uppträder dels som staten och dels som kommunen, ser utbildning som ett medel att påverka medborgarna så att både deras samlevnad och överlevnad klaras av. För det gemensamma är det angeläget att styra delarna i utbildningsväsendet så att de accelererande kunskaperna når fram till

¹ Se t.ex. Gustavsson, B.: *Bildning i vår tid*, Wahlström & Widstrand, 1966. Se också SOU 1992:94 *Skola för bildning*, s. 48 ff.

medborgarna, varvid kunskaperna förväntas tjäna syftena att utveckla välfärd, samlevnad och kultur. För staten och kommunerna är det också angeläget att styra verksamheterna inom utbildningsväsendet så att normer och värderingar förändras på ett sådant sätt att sammanhållningen kan fortsätta att vara stark och möta samhällsutvecklingens krav.

Men staten och kommunerna har inte monopol på styrningen av utbildningsverksamheterna. Kunskapsproducenter, normhävare, bärare av yrkestraditioner, avnämare, brukare är några av de som vill ha möjlighet att delta i styrningen av förskolor och skolor. Olika grupper – som de starka branscherna, miljörelser och andra intressegrupperingar – gör också sina röster hörda för att styra över en del av utbildningsväsendet.

Alla de som vill utöva styrning av utbildning i det svenska samhället uttrycker sina styr signaler på många olika sätt. Annonskampanjer, sponsring, fortbildningsmaterial, debattinlägg i medierna, läromedel, pristävlingar är bara några av de exempel som finns på hur styrningsförsöken gestaltar sig. De formellt starkaste signalerna om vad som ska gälla avges via de lagar, förordningar och beslut som det allmänna stiftar respektive fattar på statlig och kommunal nivå. För många av de som vill få fram sina styr signaler till de verksamma i utbildningsväsendet är det angeläget att deras budskap tas med i den signalgivning som sker via dessa formella styrkanaler. Som i mycken annan verksamhet så sker den starkaste signalgivningen om vad som ska ske inom utbildningsväsendet och hur detta ska genomföras av de som dagligen befinner sig i verksamheterna. Pedagogerna och deras ledare formar tillsammans med de lärande en vardaglig väv av förhållanden där hänsynen till kollegerna, traditionerna, aktuella händelser, befintlig utrustning, utrymmen, pengar och gemensam tid utgör förutsättningar för den verkliga styrningen av lärandet. De aktörer som verkar i denna vardagliga väv av påverkanskrafter har också till uppgift att ta del av det allmännas styr signaler, så som de getts uttryck i lagar, förordningar och beslut. De förväntas att omsätta dem i den egna situationen.

De nationella styrprocesserna syftar till att de yrkesverksamma inom förskolor och det offentliga skolväsendet ska ta direktiv direkt från staten via centrala dokument. De ska också styras av direktiv som ges av den huvudman som förvaltar utbildningsverksamheten. Huvudmannen utgörs i de allra flesta fall av kommunen. Genom den omfattande reformering av ansvarsförhållandena inom

utbildningsområdet som skedde under 1970- till 1990-talet har styrningsförhållanden upprättats som innebär att mål fastställs på statsnivå och att en grov fördelning av medel också sker på statsnivå. På den kommunala nivån preciseras vilka särskilda insatser som ska göras för att man ska nå sådana nationella mål som det kan vara särskilt angeläget att nå i den specifika lokala situationen och där fastställs också en mer detaljerad fördelning av medlen för att genomföra utbildningsverksamheten.

Styrningens mekanismer skär genom flera olika dimensioner. Ofta betonas någon eller några få dimensioner och upphöjs till rådande norm på bekostnad av andra. Det är många perspektiv som kan läggas på styrning av utbildningsverksamhet. Det kan gälla sådan styrning som är ideologisk och värdebaserad eller ekonomisk styrning. Det kan också vara frågan om organisatorisk styrning eller vetenskaplig styrning. Alla sätten att styra kan fogas in i olika politiska mönster och alla samhällssystem rymmer dessa styrningsperspektiv i större eller mindre omfattning. Över tid blir det ofta tydligt att det sker förskjutningar mellan de olika perspektiven – en tydlighet som ibland uppdragas först efter en period, då det förändrade styrsystemets innebörd blir tydlig. I den artikel som finns i bilaga beskriver Daun sådana generella principer för omstrukturering av skolväsendet runtom i världen, där mönstret har varit en utveckling mot ökad decentralisering, ökad valfrihet och en ökad grad av privatisering och införande av marknadsmekanismer.

Lindensjö och Lundgren² beskriver hur förändringar av tilltron till vetenskap och förändringar i partipolitisk enighet förändrat styrsystemet i Sverige. 1930-talet präglades, menar de, av de små stegens politiska strategi med låg vetenskapstillit och hög partipolitisk enighet. Efterkrigstidens styrstrategi, som kännetecknades av sökande efter samsyn, var ett resultat av en ökad vetenskapstillit och 1960-talets teknokratiska styrstrategier präglades av både hög partipolitisk enighet och vetenskapstillit. De därpå följande styrstrategierna har drag av deltagarstyrning som präglas av både låg tillit till vetenskapliga beslutsunderlag och låg partipolitisk enighet i skolfrågor. Denna nya styrstrategi kom att präglas av decentralisering, ökad lokal självständighet och avreglering. Man skriver³:

² Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. *Utbildningsreformer och politisk styrning*, s. 97 ff, Stockholm, Liber, 2000.

³A.a. s. 100.

I den modell som valdes finns en dubbel styrkedja. Dels styr staten genom läroplaner, kursplaner och betygskriterier direkt mot lärare och rektorer dels styr staten över kommunerna. I sig finns i denna dubbla styrning en form av garanti för likvärdighet och elevers rättigheter samtidigt innebär den en spänning mellan professionellt ansvar och politiskt ansvar. En spänning som kan tydligt ses när det gäller att rekvidera resurser för åtgärder som anses professionellt nödvändiga. Denna dubbla styrning är dock inte unik för skolan utan finns också inom sjukvården. Frågan är om en decentralisering som också skall syfta till att öka det professionella ansvaret kan utföras på något annat sätt.

Vid sidan av förändringar inom dessa dimensioner innebar 1990-talet ett ökat inflytande av ekonomisk styrning av skolsystemet, där flera kommuner organiserade skolverksamheten ett beställarutförar-system och härigenom byggdes marknadskrafter in i större utsträckning i styrsystemet. Politiska förändringar och andra förändringar i omvärlden har även lett till att nya sätt att se på de yrkesverksammas delaktighet i styrprocesserna förändrats. Ofta har de inneburit en ökad decentralisering av inflytande.

Förändringar på den politiska arenan och omvärldsförändringar har också lett till att värderingsfrågor satts i fokus och fått ett utökat utrymme i styrprocessen. Det nyligen genomförda s.k. värdegrundsåret i svensk skola kan ses som ett exempel på detta.

3.1 Begränsningar i valet av perspektiv

Arbetsgruppen har till uppgift att analysera den styrning som ska ske av utbildning genom läroplaner. Som ovan påpekats sker denna styrning inte isolerad från andra styrningsförsök. Läroplanerna deltar i ett slags styrningskonkurrens. Den text som läroplanen och dess delar innehåller påverkar dels direkt genom den läsning som ledare, pedagoger och lärande bedriver och där texten tas in direkt i de samtal som dessa parter för med varandra när de lägger upp olika verksamheter som ska gynna lärandet. Läroplanerna och deras delar inverkar också indirekt på skeendena i utbildningar genom att författare av läromedel tagit hänsyn till de värderingar och resonemang som läroplanerna innehåller. I den senaste kursplanerevideringen hade Skolverket i sitt förslag systematiskt kopplat läroplaner och kursplaner närmare varandra. Denna indirekta verkan visar sig också i de centralt producerade prov som Skolverket tillhandahåller i grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning. Här har prov-

konstruktörer vid högskolor utgått från läroplanstexterna och gjort urval av kunskaper som stämmer med dess skrivningar. När utvärderingar utförs, såväl av statligt och kommunalt verksamma som av fristående konsulter, jämförs prestationer med formuleringarna i läroplanernas olika delar. Genom dessa processer har många lokala arbetsplaner och kommunala skolplaner upprättats med stöd i de nationella läroplanerna, varvid dessa på ett mer indirekt sätt kommit att influera tänkandet bland de verksamma.

Genom att läroplaners idéer vävs in i många delar av den av konkreta utbildningen är det svårt att entydigt tolka vilken betydelse dessa styrningstexter har på verksamheten. Delar av läroplanerna förefaller vara ständigt närvarande i de flesta förskolor och skolor. Särskilt där läroplanerna stämmer överens med de mångåriga traditioner som ofta finns utvecklade i verksamheterna förefaller troheten mot läroplanerna och medvetenheten om deras innehåll vara hög. I andra avseenden, där läroplanernas innehåll inte på samma sätt överensstämmer med de rådande arbetstraditionerna, är målmedvetenheten heller inte alltid lika stor och prestationerna hamnar längre från vad som önskats. Det kan gälla kraven på bevakning av att kränkande behandling inte förekommer, att de lärande ska ha ett reellt inflytande eller kraven på att de unga i förskolan och skolan i det dagliga arbetet ska få pröva på en hög grad av självständighet och ansvarstagande för att kunna utveckla dessa kvaliteter för framtida bruk.

Den forskning som syftat till att skärskåda i vilken utsträckning som förskolor och skolor verkligen följer läroplanen är inte omfattande. Vi tvingas därför utgå från sådan forskning som inte beaktar de förhållanden som råder efter förändringar av styrsystemet. För förskolans del är detta enkelt att förklara eftersom denna skolform endast arbetat med centrala läroplaner under de senaste tre åren och införande av en läroplan brukar ta längre tid än så. Inom grundskolan finns det några studier av hur skolor har svarat på läroplaners signaler. Sandström och Ekholm (1984 resp. 1986⁴) studerade ingående skeendena inom tre rektorsområden under sjuttioalets slut och åttiotalets början, då reformbeslut skulle omsättas och en nya läroplan började införas. Studien, som genomfördes med hjälp av deltagande observatörer under en fyraårsperiod och där intervjuer och enkäter också utnyttjades, visade att många

⁴ Sandström, B. & Ekholm, M.: *Stabilitet och förändring i skolan*, Stockholm, Liber 1984, resp. *Innovationer i grundskolan – metoder och resultatbilder*. Universitetet i Linköping, Pedagogiska institutionen, 1986.

delar av läroplanen inte blev diskuterade på de tre rektorsområdena och att många av de beslut som fattades på nationell nivå aldrig behandlades på de enskilda skolorna. I en studie som genomfördes något senare⁵, men under samma tidsperiod, genomfördes intervjuer med många inom skolan verksamma vid trettiofyra rektorsområden vid tre upprepade tillfällen – 1980, 1982 och 1985. I denna studie visade det sig att förändringar av tim- och kursplaner, som t.ex. införande av temastudier, klassråd och barnkunskap, liksom idén om att upprätta en lokal arbetsplan⁶ togs emot av de studerade rektorsområdena, medan andra företeelser som t ex införande av årlig utvärdering och arbete i arbetslag endast införlivades på några av rektorsområdena. Studien visade också att det var få skolor som verkligen använde den lokala arbetsplan som man arbetat fram. Bedömarna fann att det egentligen bara var tre av de trettiofyra skolorna som hade en arbetsplan 1985 och som verkligen nyttjade denna som ett väsentligt styrinstrument på sin skola. På nio skolor användes de lokala arbetsplanerna i viss utsträckning på det sätt som var avsett och på tjugotvå av de trettiofem studerade skolorna hade den lokala arbetsplanen redan lagts på hyllan 1985. En av anledningarna till att så många lokala arbetsplaner hamnade på hyllan vid denna tidpunkt föreföll att vara att de dominerades av de nationella kursplanernas skrivningar och därför inte resulterade i någon särdeles ökad användbarhet lokalt.

I brist på tydliga anvisningar om hur en lokal arbetsplan skulle kunna utformas och om vad den lämpligen skulle kunna begränsas att gälla, valde många skolor under 1980-talet att teckna ned olika delar ur läroplanens kursplanedel. Ovanan att på egen hand tänka igenom en kollektiv planeringsuppgift var stor. Skolledare och lärare hade ingen eller liten vana vid att tillsammans genomföra en kritisk bedömning av nuläget på skolan och på basis av detta utforma en konkret handlingsplan, där man inte bara angav vad som skulle göras utan också klarade ut frågorna om hur detta skall göras, av vem och framförallt när det hela ska vara avklarat. De lokala arbetsplaner som studerades i denna undersökning vid 80-talets mitt utgjordes av omfattande pärmar där avskrifter från kursplanerna dominerade. Även denna studie visade att dessa pärmar ofta vara föga användbara. De få arbetsplaner som kom till

⁵ Ekholm, M., Fransson, A. & Lander, R.: *Skolreformer och lokalt gensvar. Utvärdering av 35 grundskolor genom upprepade lägesbedömningar 1980–1985*, Institutionen för pedagogik, Göteborgs universitet, 1987.

⁶ Begreppet "lokal arbetsplan" användes då kraven på den enskilda skolan att upprätta en plan för den egna verksamheten introducerades.

användning var tydligt fokuserade, texterna var korta och lästa av många på skolan. De hölls vid liv genom återkommande möten och diskussioner när man tog nya steg i arbetsprocesserna.

I en senare studie⁷ som gjordes av hanteringen av de lokala arbetsplanerna inom 15 skolområden i en större svensk stad, jämfördes de lokala arbetsplanerna för åren 1983, 1988 och 1990. I denna studie visade det sig att de lokala arbetsplanerna fick mindre textomfång med åren och att skolorna i mindre utsträckning föll tillbaka på kursplanerna. I analysen av planerna från 1990 visar det sig att dessa mer och mer följde den kommunala skolplanens innehåll, åtminstone vad det gällde innehållsurvalet. Forskarna som studerat förändringarna i de lokala arbetsplanerna konstaterade att kursplaneinslag till stor del hade försvunnit. Det planeringsstoff som återfanns i dessa planer från 1990-talets början fann de framförallt angav hur man skulle genomföra uppgifter, medan man i planeringen saknade svar på frågorna när, var, varför och vem som är ansvarig för genomförandet. Denna undersökning av lokala arbetsplaner visade att planerna var skrivna av lärare för lärare och tycktes inte syfta till att kommunicera till andra grupper som elever och föräldrar. Man fann även i studien att de lokala arbetsplanerna relativt ofta innehöll legitimeringar av redan upparbetade rutiner och relativt sällan angav utvecklingsfält för skolornas verksamhet.

De lokala arbetsplanerna finns sedan många år på landets grundskolor och gymnasieskolor. Införandet av arbetsplanerna gick i förhållande till många andra förändringar i skolans värld ganska fort. Att de lokala arbetsplanerna så snabbt accepterades kan i grundskolans fall dels bero på att skolorna i början av 1980-talet erhöll ekonomiskt stöd – den s.k. genomföranderesursen – för att man skulle upprätta planerna i samband med genomförandet av Lgr 80. Men lokala arbetsplaner eller utvecklingsplaner finns också i hög grad på landets gymnasieskolor, som aldrig fick samma stöd för att införa planerna. Att de lokala planerna förts in på så bred basis kan tänkas bero på att planeringstänkande ligger helt i linje med den arbetskultur som ofta finns i skolan. Denna kultur har ofta som beståndsdel att skolans yrkesverksamma har höga ambitioner att planera den egna utbildningen i sekvenser som bygger på varandra. Vanan vid att läsa och följa kursplaner är också stor och de på nästan alla ställen förekommande tidsplanerna bidrar ofta till

⁷ Johansson, B. & Johansson, B.: *Att styra eller inte styra. En kritisk granskning av den svenska grundskolans förändrade styrning med inriktning mot planeringsdokument*. Pedagogiska institutionen. Lunds universitet. 1994, Lund.

att skapa och vidmakthålla en tankemodell där planeringstänkande är en viktig beståndsdel. Planerna som sådana har haft lätt att hitta in i skolornas inre liv.

De nationella utvärderingsstudier som genomfördes i Skolverkets regi under 1990-talet (1992, 1995 respektive 1998) var starkt baserade på läroplanernas idéer om vad som var det önskvärda innehållet och resultaten av grundskolors och i viss mån gymnasieskolors verksamhet. De ger mycket nyansrika bilder av i hur hög grad som läroplaner respekteras eller inte respekteras från skolans sida. Iakttagelserna från årtiondena innan går igen i resultatbilder från dessa studier, så till vida att kunskapsmålen beaktas i skolornas verksamheter, men att ansträngningarna är mindre att nå de övergripande målen om att de lärande ska få goda färdigheter för direktinflytande, självständigt agerande eller för att visa respekt för andras egenart. Dessa studier, liksom senare granskningar som Skolverket gjort genom sin tillsynsverksamhet och genom kvalitetsgranskningsinsatser, visar att de idéer som lanserats i läroplaner om att verksamheterna återkommande ska utvärdera sin egen verksamhet accepteras i en mycket lugn takt från skolans sida. Erfarenheterna från mitten av 1990-talet då en ny läroplan åter introducerades och då ett stort antal skolor deltog i ett utvecklingsarbete som stöddes av Skolverket⁸, där man samtidigt hade mer än trettio granskare som följde vad som hände på skolorna, bekräftar de tidigare iakttagelserna om att skolorna uppmärksammar den nya läroplanen så länge som den ses som ny, varefter engagemanget tonar bort. Denna omfattande studie visar också att iakttagelsen om att det mer traditionstyngda delarna av läroplanen lever vidare och att sådana delar som i någon mån utmanar traditionerna har svårare att växa in i de lokala skolorganisationerna.

Vid studierna av de befintliga systematiska undersökningarna av hur läroplaner direkthanteras av skolor har vi koncentrerat uppmärksamheten på att finna förklaringar på när och varför styrsignalerna i läroplanerna når fram och när och varför de inte når fram. För att läroplanen ska omfattas av de som verkar inom de lokala utbildningsorganisationerna, konstaterar vi att den behöver uppfattas som bärare av något nytt, att den bär sådant som de som verkar i den lokala organisationen kan se som användbart eller som stämmer med befintlig tradition samt att det som läroplanen kräver

⁸ Carlgren, I. & Hörnquist, B.: *När inget facit finns: om skolutveckling i en decentraliserad skola*, Skolverket, Liber, 1999.

stämmer överens med vad andra som har legitim rätt att ställa krav på skolan samtidigt ställer. Styrsignalerna förefaller ha svårare att nå fram till de lokala arbetsställena när uppdragen beskrivs på för många ställen, där de är omfattande och delvis krångliga samt då de går att tyda på många sätt.

Signalerna får också svårt att nå fram när målen och kraven som förs fram är alltför fjärran, antingen i tiden eller i rummet. Så kan t.ex. ett berättigat mål som motiveras av nationens konkurrenssituation – t.ex. argumenten för en ökad naturvetenskaplig skolning – förefalla fjärran för den skola som arbetar hårt på att få en fungerande här-och-nu-situationen för unga människor som befinner sig i början av sin existens i ett nytt land. Samma främlingskap i förhållande till berättigade läroplanskrav kan infinna sig på skolor som verkar på platser som slåss för sin existens och vill motverka att medborgare lämnar bygden till fördel för de mer tätbefolkade eller utvecklingsstarka områdena. På skolor där en stark uppdelning skett av ansvar och uppgifter uppträder ofta en fragmentisering, vilken undergräver förståelsen bland de verksamma för uppdragets helhetskaraktär, så som det förs fram i läroplaner. På en del lokala utbildningsorganisationer är de nationella målen inte så väl kända som de borde, eftersom de yrkesverksamma av olika skäl inte finner det angeläget att prioritera ordentliga studier av de texter där styrsignalerna förs fram t.ex. som ett resultat av att organisationernas ledare direkt eller indirekt i handling visar att detta inte är en viktig uppgift för organisationens personal. Genom att denna prioritering inte sker, skaffar sig inte heller de som verkar i förskolorna och skolorna djupare insikter i varför just dessa nationella mål är så angelägna att de lagts till grund för det stora uppdraget. Kanske gäller denna iakttagelse särskilt för de barn, elever och studerande som är berörda av arbetet på våra förskolor och skolor. De har i liten utsträckning kunnat skaffa sig direkt tillgång till läroplaner utan måste förlita sig på vad de yrkesverksamma för fram som tolkningar av vad uppdraget går ut på.

När de nationella målen ska verka direkt på verksamheterna på den lokala nivån kan de behöva vara väl integrerade i de krav som starkast styr de lärandes agerande. Underlagen till prov och betygsättning kopplas inte alltid till de centrala styrsignalerna i den lokala situationen, varför de mer övergripande strävandena kan komma att tona bort för aktörerna. Känslan av att äga det uppdrag, som en nationellt giltig läroplan utgör, förefaller ofta också vara låg

i det svenska skolsystemet. Men detta behöver inte betyda att det finns ett generellt drag av att inte bry sig om, låta sig påverkas eller att inte använda sig av läroplanerna överhuvudtaget. Man kan vända på det: det finns en anmärkningsvärd enhetlighet i det svenska skolsystemet t.ex. med tanke på vad lärare tänker om undervisning, hur man förhåller sig till barn eller vilka värderingar som bör gälla i utbildningssammanhang. Samtidigt existerar på många förskolor och skolor högt autonoma lärarkulturer och i många fall finns en stark skepsis bland såväl lokala politiker som bland skolpersonal, elever och föräldrar mot det som uppfattas som uppifrånkommande påbud. Det som förs fram i en läroplan kan i sådana situationer närmast ses som en uppmaning om i vilka avseenden som man ska utöva lokalt motstånd. Organisationens strävan att försvara sin egen självständighet går då så långt att dess förmåga att anpassa sig till samhällets krav blir förminskad.

De centrala direktiv som förs fram i läroplanerna ska tas om hand av lokala organisationer som har ett eget ansvar att nå målen. Inom dessa lokala utbildningsorganisationer finns infrastrukturer som kan behöva vara utformade på så sätt att de släpper in och tar vara på inflytande från yttervärlden för att läroplanen ska kunna omsättas i praktiken och som inte fungerar som murar mot omvärlden. En speciellt viktig del av denna lokala infrastruktur har att göra med ledarskapet i skolorna. På en del av de skolor som under åren kommit att studeras mer ingående har iakttagelser gjorts där förklaringarna till att läroplaner omsatts i liten grad i praktiken finns att söka i att ledarna hävdar målen för vagt och diskret i vardagsarbetet⁹.

För att utröna vilka alternativa vägar det finns att gå för att höja nyttjandet av läroplaner på den lokala arenan och skapa konkreta förslag på hur detta ska kunna ske, har arbetsgruppen valt att inventera hur man valt att hantera styrningsfrågorna i andra länder¹⁰. Arbetsgruppen har vid sidan av denna internationella utblick tyckt att det är viktigt att sammanfatta hur de ansträngningar som gjorts i Sverige under 1990-talet utfallit¹¹. Dessa två avsnitt kan sägas skapa en fond mot vilken styrningen bättre kan förstås. Denna fond beskrivs således både ur ett internationellt och nationellt perspektiv.

⁹ Se t.ex. Scherp, H.Å.: *Utmanande eller utmanat ledarskap*. Göteborg studies in educational sciences 120, Göteborg 1998.

¹⁰ Se Holger Dauns avsnitt i bilaga 3.

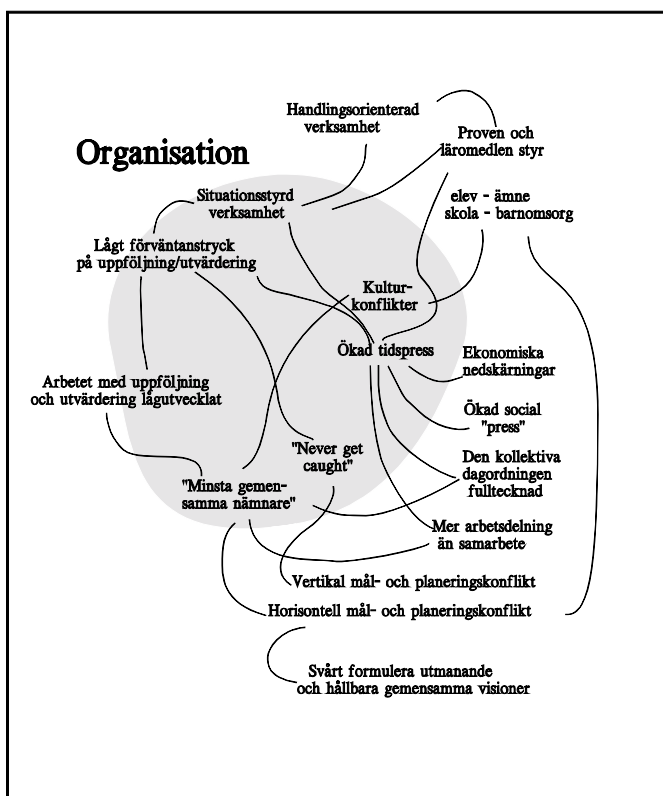
¹¹ Se Kersti Blidbergs avsnitt i bilaga 2.

3.2 Några aspekter av den organisatoriska styrningens problematik

De komplicerade styrningsprocesser som ovan beskrivits omsätts i pedagogisk verksamhet på den lokala förskolan eller skolan. Den komplexa väv av förutsättningar som vi ovan antytt och som bildar den lokala organisationens infrastruktur utsätts för krafter som tenderar att försvaga styrningens intentioner. Några av dessa krafter är starka och svåra för den lokala organisationen att rå på. Andra är av sådan art att många förskolor, skolor och vuxenutbildningsorganisationer kunnat finna vägar att vända dem till något konstruktivt och positivt.

Krafterna kan behöva tydliggöras. Detta görs med hjälp av ett slags karta, som tar upp några aspekter av denna problematik och som försöker tydliggöra hur en del av dessa aspekter hänger ihop och påverkar varandra. Genom dessa kraftfält understryks att förhållandena inte enbart kan ses som enskilda och avgränsade villkor utan att de, genom sin länkning till varandra, binder upp och förstärker varandra. Denna bild stärker också den slutsats som arbetsgruppen drar om att en ytterligare utveckling av styrsystemet inte kan ske genom en enstaka förändring.

Figur. Styrningens organisatoriska problematik – några aspekter



En orientering i kartan kan vara ett försök att sammanfatta några aspekter av de förhållanden som blir tydliga då man försöker närma sig förändringens organisatoriska problematik. Och det är dessa organisatoriska förhållanden som måste ställas i relation till samhällets intentioner med skolan och det är i denna organisatoriska miljö styrning sker.

3.2.1 Situationsstyrd verksamhet

Skolor har en tradition av att vara nu-upptagna. Detta är inte något nytt konstaterande. Nu-upptagenheten kan vara problematisk för skolan eftersom den kan skymma övergripande och mer långsiktiga uppgifter. Inriktningen på nuet kan också skapa en motivations-

kraft som är viktig för lärande genom att den bildar en koppling mellan det som lärandet kretsar kring och det som den lärande är upptagen av; hans eller hennes aktuella egna erfarenheter.

Nu-upptagenheten skall förstås som en effekt av den komplexa uppgift som åvilar läraren – att under en kortare tidsrymd skapa förutsättningar för att en heterogen grupp av individer utvecklas. Att varje timma möta ett stort antal individer med olika förutsättningar ställer krav på en utvecklad simultankapacitet och så kallad split-vision. Det handlar då inte bara om att i stunden lösa uppkomna problem som är av olika karaktär, eller att samtidigt som man handlar impulsivt eller spontant kunna bibehålla den långsiktiga ambitionen utan också om att i varje stund kunna svara för handlingar som medför att elever utvecklas både socialt och kunskapsmässigt. Under en och samma lektion kan 100-talet beslut fattas som är avhängiga av hur lektionen fortlöper. I stunden måste man ständigt välja mellan olika handlingsalternativ, vilka kan vara motsägelsefulla och upplevas som otillfredsställande. Det är ständiga valsituationer och dilemman som bl.a. bidrar till att man som lärare inte alltid orkar tänka rationellt och logiskt eller förmår sätta övergripande måluppfyllelse framför kortsiktiga här-och-nu-lösningar.

Man kan här tala om att situation och sammanhang påverkar den enskilde lärarens tänkande och handlande på ett sådant sätt att en nu-upptagenhet utvecklas som en effekt av läraryrkets karaktär.

En organisation som har till uppgift att göra lärande av de erfarenheter barn och ungdomar bär med sig till skolan tenderar lätt att vara situationsstyrd och att bli upptagen av nuet. Få lärare förbigår viktiga händelser i elevernas närmiljö, sådant som inträffat i samspelet dem emellan under t.ex. rasten, det som händer i närsamhället eller i omvärlden. Händelser av sådant slag blir ofta en naturlig utgångspunkt för det gemensamma lärandet. Många lärare väljer att lämna lärobokens uppläggning och istället skapa lärande kring viktiga och aktuella skeenden i vårt eget samhälle. Ofta knyter man, så långt möjligt, an i skolarbetet till de erfarenheter eller funderingar som eleverna bär med sig och försöker göra god utbildning av dessa. Denna nödvändiga situationsstyrning kan dock i andra avseenden visa sig problematisk och det kan vara då den präglar organisationens sätt att hantera sin egen utveckling.

Även forskning om daghemsklimat¹² visar att samma problematik finns där; arbetar man nuinriktat eller framtidsinriktat? Det nuinriktade arbetssättet kan i denna miljö få även något andra konsekvenser då pedagogerna tar över de vardagliga problemen och talar om för barnen hur dessa ska hanteras. Genom sådana mönster av handlingar lär sig barnet på sitt intuitiva sätt vem som bestämmer och vem som vet bäst. Man beskriver också att den fria leken kan få en annan innebörd i ett nuinriktat klimat eftersom barnet då ofta väljer aktiviteter, lekar eller roller som det redan behärskar och därför inte utmanar till nytt lärande.

Denna inriktning mot nuet kan komma att prägla skolans sätt att vara även i andra avseenden; den kan bli en del av skolans "själ" eller en slags organisatorisk personlighet. Den kan – om den i alltför hög grad även präglar andra organisatoriska processer – bli en bromsande faktor i styrningen av den lokala organisationen.

Nu-upptagenheten kan innebära att man inte självklart väljer att engagera sig i arbetsprocesser som sträcker sig över längre tidsperioder. Som exempel på sådana kan nämnas mönster i elevers utveckling som påverkas t.ex. av förändringar i samhället och som kanske döljs i det dagliga flödet av händelser; det kan röra sig om tendenser att eleverna mer (eller mindre) vill engagera sig i lokalt beslutsfattande på skolan, tendenser att eleverna mer (eller mindre) är utsatta för kränkande behandling av jämnåriga osv.

De processer som är kopplade till hur man på den lokala nivån hanterar styrningen av den egna verksamheten är många gånger exempel på sådana arbetsprocesser som sträcker sig över mycket lång tid – många gånger flera år – och som kan fånga upp den typ av tendenser som här exemplifierats. Att upptäcka förändringar i omvärlden kräver observation över tid – ibland ganska lång tid för att de ska kunna upptäckas.

3.2.2 Handlingsorienterad verksamhet

I kartan har antytts att skolor ofta präglas av praktiskt handlande än att vara inriktad mot reflektion och lärande. Fokusering på handling innebär att uppmärksamheten främst riktas mot handlingen i sig och att de pedagogiska handlingarna inte alltid relateras till syfte och målsättning. Detta kan tyckas paradoxalt för en

¹² Ekholm, B. & Hedin, A.: *Dag efter dag...*, Om utvecklingsmöjligheter på daghem, Rabén & Sjögren, 1986.

organisation som har lärande i fokus. Att lärande ofta är ett resultat av handling behöver inte självklart innebära att handling alltid leder till lärande.

Lärares planeringsarbete tenderar att bli mer aktivitetsinriktat än målinriktat. En alltför innehålls- och rammässigt styrd planering – som skolarbetet ofta ter sig då det utsätts för hårdhänt tidsstyrning – också kan leda till att kontakten med eleverna försvåras och att elevens möjlighet att påverka undervisningen minskas. Är planeringen främst aktivitetsinriktad kan den leda till en undervisning där lärarna är mindre benägna att ta till vara elevernas idéer och synpunkter och kontakten med eleverna därmed försvåras¹³. Orsaken till detta skulle vara att avsaknaden av måldiskussioner på en mer generell nivå, i kombination med skolans tradition av väl strukturerad och organiserad verksamhet, ger läraren begränsade möjligheter att bedriva en aktivitetsinriktad verksamhet som samtidigt är målinriktad. Improvisation och anpassning till elevernas idéer och behov omintetgör att procedurerna är välplanerade men målen oklara. Behovet av ett lokalt tolkningsarbete blir härigenom tydligt för att styrningens intentioner ska kunna verkställas.

3.2.3 Proven och läromedlen styr

Utvärdering har visat att de viktigaste styrfaktorerna i skolan inte är styrdokument på olika nivåer utan snarare andra faktorer – bland dem läromedlen och proven.

Läromedlen beskriver inte bara vilket innehåll som ska prioriteras utan också ofta i vilken ordning de olika innehållsliga momenten ska tas. Ur ett styrningsperspektiv kan dessa förhållanden vara besvärande eftersom läromedlen indirekt motverkar att den lokala genomförandenivån kan tolka läroplanens och skolplanens mål så att den möter de speciella förutsättningar som präglar den enskilda skolan. Risken är uppenbar att läromedelsförfattares tolkningar, som de manifesteras i läromedlens uppläggning och struktur, sker på bekostnad av det viktiga lokala tolkningsarbetet på den enskilda skolan och att läromedlen får en roll som kan ersätta de viktiga kollegiala samtalen.

Ur elevens och föräldrarnas perspektiv blir proven en viktig styrfaktor eftersom de på ett tydligt och synligt sätt signalerar vad

¹³ Se t.ex. Colnerud, G. & Granström, K.: *Respekt för lärare: om lärares professionella verktyg – yrkesspråk och yrkesetik*, HLS Förlag, 1993.

som är viktigt att kunna och vad som kommer att vara utgångspunkten för en eventuell bedömning från lärarens sida. Lärares strävan efter att kunna öka sin säkerhet att sätta rättvisa betyg kan leda till att provmängden ökar varigenom också provens signalstyrka ökar; proven blir tydliga signaler om vad som är viktigt i skolan. Skolans mer övergripande målsättningar som de t.ex. uttrycks i läroplanernas "Skolans värdegrund och uppdrag" kan genom detta slag av förväntningar och signaler få mer undanskymda roller i de budskap som skolan sänder om vad som är viktigt i skolan och som elever och föräldrar tolkar och reagerar på.

3.2.4 Kulturkonflikter

Styrning förutsätter inte att medarbetare i en lokal organisation har helt gemensamma sätt att tänka och helt gemensamma värderingsbaser. Tvärtom är en av styrningens drivkrafter just att det finns ett mentalt och värderingsmässigt kraftfält – en kreativ spänning – i vilka föreställningar kan brytas mot varandra och ge varandra näring. Man kan här tala om olika kulturer och kulturkonflikter.

Kulturbegreppet kan tolkas på många olika sätt. Det kan röra de mönster i form av speciellt språkbruk som utmärker en specifik kultur, vilka normer som reglerar hur man arbetar, vad man arbetar med och hur mycket man arbetar, hur man i olika organisationer värderar olika typer av ledarskap eller vad som utmärker det klimat människor som kommer in i organisationen möter.

Kulturbegreppet står för de grundläggande antaganden och ställningstaganden som delas av organisationens medlemmar – ofta omedvetet – och som på ett förgivet taget sätt speglar organisationens sätt att betrakta sig själv och sin omgivning. Organisationskulturen kan sägas vara inlärda reaktionsmönster som ska underlätta organisationens överlevnad och samspel med omgivningen. Annorlunda uttryckt är kulturen summan av gruppens inlärda erfarenheter. Därför kan man bara använda kulturbegreppet för en definierad grupp som dessutom har en gemensam och tydlig historia. Med utgångspunkt i detta perspektiv kan även den kraft anas som uppstår då olika organisationskulturer möts.

Många skolor har inte helt klarat att hantera dessa skillnader på ett sätt att de kunnat bli en källa till utveckling då olika arbets-kulturer mötts. Skillnaderna har alltför ofta läst fast positioner mellan personalgrupper och skapat konflikter mellan kulturer som

snarast fått negativa konsekvenser, t.ex. i form av att personalen blir upptagen av konflikten i sig och energi går åt att "vinna" – eller i alla fall inte förlora.

Konflikter av kulturkaraktär som varit förhärskande i många skolor är de som uppstod långt tillbaka då läroverkstraditionen mötte folkskoletraditionen; mellan förespråkare för en stark ämnestradition i skolan å ena sidan och de som strävat efter att försöka se elevens situation som en helhet – det som ofta benämns att "sätta eleven i centrum". Även om detta rymmer ett mer komplext förhållande, tycks det ändå uppenbart att dessa traditioner i många fall nu har sitt ursprung i vad som varit det främsta skälet för de olika lärarkategorierna att söka sig till lärararbetet; om det varit ett starkt intresse för ett specifikt ämne och vilja att få ägna sig åt det och ge det ett utrymme i skolans värld eller om det främst varit ett intresse för att arbeta med barns, ungdomars eller vuxnas lärande.

Dessa positioner – som här något kategoriskt skisseras – har på många skolor lett till lösningar som inte klarats ut utan som blivit en del i den lokala organisationens normsystem och härigenom kommit att prägla organisationskulturen. Risker föreligger att dessa konflikter kan leda uppmärksamheten från skolans mål och istället rikta den mot mer snäva gruppintressen.

På andra skolor har konflikten fått en andra och något annorlunda innebörd. Många kommuner har valt att organisera sina skolor efter elevens behov av kontinuitet och att skolverksamheten har betraktats ur ett mer övergripande perspektiv där möjlighet att se sammanhang mellan verksamhetens olika delar poängterats. Där har man skapat helt nya enheter och byggt upp en skolverksamhet som sträcker sig från de allra yngsta barnen i förskola via förskoleklasser och till grundskolans alla åldrar och där även fritidshem finns med i en och samma lokala organisation. Detta har inneburit att de nya organisationernas personalgrupper fått nya samverkanspartner och att andra typer av "kulturkonflikter" härigenom i flera fall uppstått¹⁴. Föreställningar om hur barn utvecklas, vad som är kunskap och hur lärandets metoder kan se ut skiljer sig då åt mellan verksamma inom skola respektive förskolan. Forskning har också visat att problemen är likartade i de flesta fall. I dessa fall har ibland "skoltraditionen" ställts mot "barnomsorgstraditionen", vilket har lett till att respektive traditions många

¹⁴ Se t.ex. Kärrby, G. (red.): *Skolan möter förskolan och fritidshemmet*, Studentlitteratur, Lund, 2000.

gångar outtalade och förgivettagna utgångspunkter för arbetet inte bara utmanats utan också ifrågasatts. Rädslan har blivit synlig för att den egna traditionens bärande normer ska tunnna ut till förmån för andras; en rädsla för att skolan ska "förbarnsligas" eller att barnomsorgen ska "skolifieras" och att den egna positionen ska försvagas till förmån för andras stärkta positioner.

En tredje och ibland mer dold kulturkonflikt kan anas i den förändrade lärarrollen. Förändrade umgängesformer människor emellan påverkar yrkesrollerna i flera avseenden. Den moderna lärarens syn på sin egen auktoritet – för att ta ett exempel – bygger ofta på andra föreställningar om relationen mellan unga och växande än vad en mer traditionell lärarroll gör. Även i sådana här fall kan rädslan för att den egna professionens bärande normer ska komma till korta leda till konflikter mellan bärare av olika kulturer. Att konflikter av dessa slag blir betydelsefulla ur ett styrningsperspektiv tycks uppenbart. Alla krafter som kräver energi och engagemang blir, direkt och indirekt, väsentliga delar i de lokala styrprocesserna. Hur energi kanaliseras och vartåt engagemanget riktas kan direkt stödja vissa, men inte andra, aspekter i styrningen. På ett indirekt sätt blir konflikter av dessa slag även viktiga då styrprocesserna ska förstås. De kan då dra energi och uppmärksamhet från de intentioner som styrprocesserna har och härigenom låsa energi, uppmärksamhet och engagemang till konflikten och de människor som representerar konfliktens parter. Konflikter kan även på ett mer direkt och konstruktivt sätt bidra till att viktiga styrningsfrågor lyfts in på den lokala organisationens dagordning. Framförallt ställer förekomsten av olika kulturella konflikter krav på att organisationen måste ha förutsättningar att bearbeta dessa på ett sådant sätt att konfliktens utvecklingskraft kan nyttjas. För att göra detta krävs inte bara ett medvetet ledarskap utan också att det finns tid för möten.

3.2.5 Ökad tidspress

I Skolverkets lägesbedömning för barnomsorg och skola 2000 skriver man¹⁵:

Skolverket har ...identifierat några kritiska faktorer som hämmar en gynnsam utveckling. Den allra viktigaste tycks vara tidsbrist och bristande utrymme för samtal i skolan. Lärare uppfattar sig ha små

¹⁵ *Lägesbedömning för barnomsorg och skola 2000*, Skolverket, rapport 193, s. 8.

möjligheter att tala om sitt arbete, om vilka krav som ställs, vilka uppgifter de ställs inför och hur de ska hantera och utveckla krav och uppgifter... Avståndet mellan vilja och verklighet är en viktig anledning till frustration och stress.

I likhet med många offentligt anställda har arbetets utveckling i skolan under de senaste åren lett till en ökad tidspress. Skolverket lyfter i sin lägesbedömning fram orsaker till att man saknar kontroll över den egna tiden; att kraven på skolan inte bara ökat utan också blivit allt tydligare, att utfallet av arbetet i skolan också blivit tydligare. Beskrivningarna av detta i media förekommer tämligen ofta i form av rapporter om ökad sjukskrivning, utbrändhet och förtidspensionering. Lärarfacken har också med allt större beslutsamhet bevakat medlemmarnas arbetsmiljö. Oron ökar från många håll i beskrivningar av hur den framtida rekryteringen ska ske till yrken som leder till arbeten med barn och ungdomar. Ofta resulterar rapporternas konsekvenser i frågor som: Hur ska dessa yrken bli positiva val för ungdomar i deras yrkesval? Hur ska framtidens vuxna under sin utbildning som växande få möjlighet att möta skickliga, välutbildade och engagerade pedagoger?

3.2.6 Ekonomiska nedskärningar

Efter 1980-talets år med goda ekonomiska förutsättningar kom 1990-talets besparingsår. Den sviktande ekonomin gjorde sin entré samtidigt som kommunaliseringen av skolväsendet skedde. Detta innebar att de omorganiseringar som blev den naturliga följderna av kommunaliseringens annorlunda förutsättningar skulle hanteras samtidigt som skolor blev tvungna att möta de ekonomiska neddragningar som blev följderna av stora besparingskrav på många håll. I och med att en förändrad fördelning av ansvaret inträffade samtidigt som ekonomiska besparingar blev nödvändiga blev det svårt att klart urskilja orsakssamband; vad var ett resultat av det ena och vad var ett resultat av det andra? Det blev därför svårt för många av skolans aktörer att tydligt se hur den nya ansvarsfördelningen kom att fungera.

Kommunerna hanterade de ekonomiska nedskärningarna på olika sätt. Ofta blev de tunga utgiftsposterna – lönekostnaderna – de som snabbast kunde ge effekt och detta kunde då märkas i en sjunkande andel vuxna per elev i skolorna, vilket dock på senare år förändrats. Att allt detta ledde till en ökad tidspress för de allra

flesta som arbetade med barn och ungdomar blev uppenbart. Även om – som många uttryckt det – 1980-talets goda år hade skapat arbetsmöjligheter med ”breda marginaler” och inbyggt utrymme för vissa besparingar, kom de ekonomiska förutsättningarna under 1990-talet att bli en kalldusch för många skolor och kom att leda till en ökad tidspress för de anställda. Under senare år har dock persontätheten förbättrats något, främst som ett resultat av ett förbättrat ekonomiskt läge för landets kommuner.

3.2.7 Ökad social ”press”

Skolan möter ett samhälle som kontinuerligt förändras. För att bara ta några få exempel har mobiliteten ökat både nationellt och internationellt, nya kommunikationskanaler skapat nya livsmönster och traditionella familjebildningar förändras kontinuerligt. Förändringar på system- eller samhällsnivå kan inte alltid med enkelhet lyftas ner på verksamhetsnivå – det är oftast inte helt enkelt att uttala sig om vilka konsekvenserna där blir. Även om det inte är möjligt att göra enkla konstateranden om *hur* förhållanden som de som ovan nämnts påverkar skolors förutsättningar, kan vi med hög grad av säkerhet utgå från *att* de ställer ökade krav på skolor att möta en ökad social ”press”. Med social ”press” avses att sociala mönster förändras till att bli mer och mer komplexa och att en förändring av detta slag ställer krav på skolor att kunna agera i sociala situationer som man saknar direkt tidigare erfarenhet av. Flera av dessa förändrade sociala förhållanden är också av sådan natur att man inte bara saknat direkt erfarenhet av dem – de bryter också mot invanda roller och utmanar de förgivettagna egna föreställningarna. De kräver således inte bara att nya kunskaper erövrar – de ifrågasätter även och utmanar de redan existerande kunskaper och sätt att handla. Detta exemplifieras tydligt av hur kulturella normer kan ifrågasätta de bestående normerna och leda till att normer som tagits för självklara kan betraktas med utgångspunkt i helt nya perspektiv.

3.2.8 Den kollektiva dagordningen fulltecknad

Om antalet vuxna minskar men i övrigt lika många barn eller elever deltar innebär detta att det blir nödvändigt att finna nya former för samverkan. Detta har tvingat fram att organisationen skapat former

för att de frågor som tidigare hade sina givna tillfällen måste finna nya. Organisationer har, som vi nämnt tidigare, även vidgats och inkluderat nya yrkeskategorier – detta gäller inte bara utbildningsorganisationer. Den lagorienterade organisationsstrukturen bygger på att de olika yrkeskategoriernas kan samverka. Konferenser och möten har i än större utsträckning blivit nödvändiga för att organiserandet ska kunna ske och det är alltmer ofta arbetslaget som är utgångspunkten för dessa arbetsprocesser.

Ska det vara möjligt att lära av den pågående praktiken krävs tid. Tid att vidareutveckla det som ofta benämns "kunskap i handling" eller skapa förutsättningar för att lärare ska kunna utveckla sitt eget arbete och sin yrkesroll i enlighet med den princip som ibland kallas den "reflekterande praktikerns princip". Den tiden finns alltmer sällan enligt de allra flesta rapporter som beskriver arbetsvillkoren för dem som arbetar i förskola eller skola.

3.2.9 Mer arbetsdelning än samarbete

När tidspressen ökar och arbetssituationen kräver alltmer av arbetstagaren är en sannolik konsekvens att man söker finna vägar att underlätta sitt arbete – allt för att skapa tid. Detta kan ske på många olika sätt, men om man ställer krav på att arbetets kvalitet ska ha bibehållen standard blir arbetsdelningen en väg i att underlätta det egna arbetet. Man delar upp vissa arbetsuppgifter och hjälps åt enligt principen "om du gör detta, gör jag detta...". Detta kan innebära att man förleds att tro att den egna arbetssituationen präglas av mer samarbete än den faktiskt gör.

Lagarbete kräver samarbete som kan innebära att man gemensamt söker sig fram till en lösning på ett problem eller en uppgift och resultatet kan bli något som ingen själv ensam hade kunnat komma fram till. Det samarbete som lagarbetet kräver blir ofta en nödvändighet då arbetsuppgifter har så många olika aspekter i sig att de kräver flera olika kompetenser för att kunna leda till en lösning. Det samarbete som lagarbete kräver blir även en förutsättning för en verksam decentralisering av skolan och att den ska kunna utveckla sig till en effektiv organisation och även en förutsättning för att de professionella med fog ska kunna driva förändringsarbete. Inte heller detta är på något vis specifikt för skolans verksamhet utan alltmer regel än undantag i de allra flesta

organisationer som på något sätt arbetar i nära kontakt med ett alltmer komplicerat omgivande samhälle.

3.2.10 Konflikter vid mål- och planeringsarbetet¹⁶

När tidsbrist och eventuella kulturkonflikter leder till att samarbetet inte får möjlighet att utvecklas fullt ut kommer det gemensamma arbetet med mål och planering att lätt handla om det som man genast – eller i vilket fall ganska snabbt – kan vara överens om. Det är naturligt att man väljer en sådan handlingsstrategi om man inser att de olikheter i uppfattningar som skulle bli tydliga om man verkligen satte sig ned och diskuterade gruppens olika uppfattningar också skulle leda till att man behövde gott om tid för att reda ut var man stod och att diskutera sig fram till ett gemensamt ställningstagande.

Om samtalet ska kunna vara ett instrument för att belysa olika ställningstaganden och att den enskilde med dessa som grund ska kunna ta ett steg vidare i sin yrkesmässiga utveckling krävs inte bara tid. Dessutom krävs vana och kunskap att kunna diskutera värderingsfrågor där konflikterande intressen finns. Skolor har inte alltid denna kunskap eller vana. Och skolor har alltmer sällan tiden helt till sitt förfogande.

Den *horisontella mål och planeringskonflikten* beskriver de konflikter som kan uppstå i den lokala organisationens interna arbete vad gäller frågor som är kopplade till egna lokala mål och hur man ska planera för att uppnå dessa.

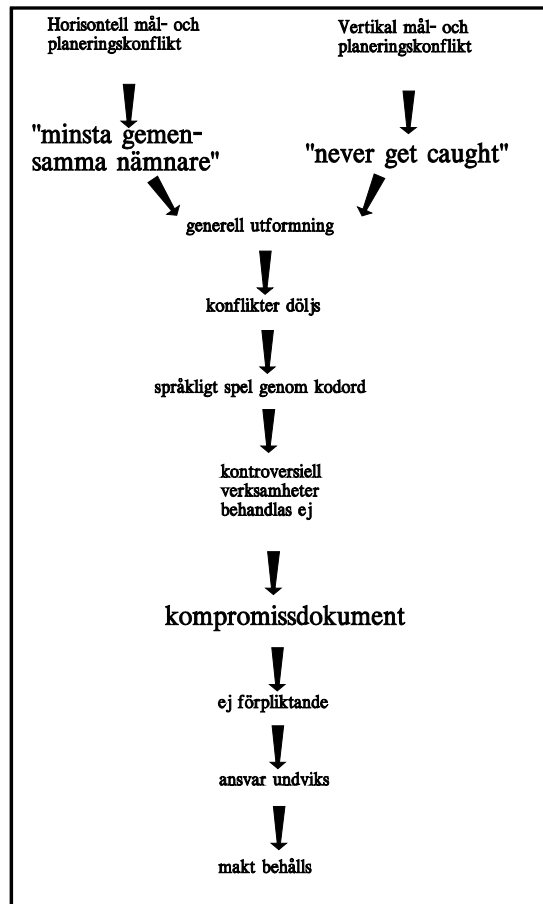
Den *vertikala mål- och planeringskonflikten* – däremot – rör de konflikter som kan uppstå då den lokala organisationen behöver hantera de mål som formulerats i styrsystemets överliggande nivåer och hur man lokalt ska planera för att dessa ska uppnås.

De två olika konfliktbegreppen och deras konsekvenser kan illustreras med följande figur¹⁷.

¹⁶ Se Johansson, B. & Johansson, B.: *Att styra eller inte styra. En kritisk granskning av den svenska grundskolans förändrade styrning med inriktning mot planeringsdokument*, Pedagogiska institutionen, Lunds universitet, 1994.

¹⁷ A.a. s. 206.

Figur. Horisontell och vertikal mål- och planeringskonflikt



De båda konflikterna får samma konsekvenser även om de inte har ett gemensamt ursprung. Konsekvenserna blir att arbetet med mål- och planeringsfrågor blir av en generell utformning. Planerna blir utslätade dokument av så generell karaktär att de inte förpliktar till något speciellt. De kan också leda till att man har ryggen fri, eftersom de abstrakta planerna inte konkretiserar vad de innehåller och därigenom inte heller vad de *inte* innehåller. Genom dessa processer undviks ansvar och man bibehåller makten lokalt – antingen hos den enskilde eller hos den lokala organisationen.

I "organisationskartan" kan påverkanskrafternas flöden följas och flera samband mellan de olika aspekterna av organisationens styrningsproblematik påverkar eller påverkas – direkt eller indirekt – av organisationens sätt att hantera sitt eget mål- och planeringsarbete.

3.2.11 Arbetet med uppföljning och utvärdering lågutvecklat

Utvärdering av skolan har i hög grad utvecklats utifrån centrala informationsbehov och styrningsintressen. Det främsta syftet har varit att genomföra generella lägesbedömningar och kontrollera grad av måluppfyllelse men också att skapa kunskaper om skolans generella utvecklingsmöjligheter. Utvärdering har då ofta skett med hjälp av centralt utformade standardiserade utvärderingsformulär eller via utifrån kommande experter. Utvärderingens form och genomförande har dessutom skett inom ramen för en dominerande vetenskapssyn vad gäller metod, modell, teknik och design. Återkopplingen till den enskilda skolan eller till den personal, som besvarat utvärderingsfrågorna, har vanligtvis kommit allt för sent för att kunna omsättas eller helt uteblivit. Den pedagogiska personalens inflytande över utvärderingens frågor och form har därmed blivit marginellt. Utvärderingens dubbla funktion, dvs. att vara instrument för förnyelse och utveckling av den enskilda skolan och att samtidigt skapa underlag för styrning och kontroll har således visat sig problematisk.

Kontinuerligt återkommande utvärdering anges behövas för att läraren i det dagliga arbetet skall kunna utveckla sin undervisning. Men från skolans horisont har åtskilliga röster ifrågasatt meningsfullheten med utvärdering. Kritiken kan inte bortförklaras med att skolans personal skulle vara teorifientlig eller att utvärdering som företeelse skulle vara för komplicerad för att gemene man skulle kunna förstå och hantera de enklaste modellerna. Kan just frånvaron av den pedagogiska personalens egna frågor i utvärderingen utgöra en förklaring till varför deras inflytande över utvärderingen har marginaliserats? Om skolans personal allt för ofta upplever utvärdering som en abstrakt företeelse, skapas lätt en grogrund för misstroende mot systematiskt kunskapssökande. Skall målstyrningen fördjupas förutsätter detta att modeller, metoder och tekniker utvecklas som både kan utgöra en naturlig del i den pedagogiska verksamheten och som bidrar till personalens kunskaps-

utveckling. Men utvärderingen behöver också svara mot elevers och föräldrars informationsbehov, vilket ställer krav på ett gemensamt lokalt arbete i frågor om skolans kvalitet.

Det är av ovan angivna skäl inte svårt att förstå att det interna förväntanstrycket vad gäller arbetet med uppföljning och utvärdering på många skolor är lågt. En annan förklaring till detta är att då tidspressen ökar tenderar organisationens "överlevnadsfrågor" att dra åt sig tiden. Om varken tradition eller övriga signalsystem, både de interna och de som "utifrån" riktas mot skolan, på ett tydligt sätt nödvändiggör arbetet med uppföljning och utvärdering kan dessa företeelser komma att bli styvmoderligt behandlade i organisationen.

Sandström & Falk¹⁸ visade också att rektorer som var förhållandevis unga i arbetet uppfattade förväntanstrycket från personalgruppen vad gällde uppföljning och utvärdering som det lägsta av åtta olika verksamhetsfält som tillsammans kan beskriva rektors arbetsuppgifter. Studien gjordes då skolornas erfarenhet av det nya styrsystemet inte var så lång, men vidare bearbetningar av materialet visade att i större utsträckning styrdes rektors egna arbetsprioriteringar mellan olika verksamhetsområden av hur rektor uppfattade personalförväntningar än t.ex. hur rektor uppfattade det nationella eller kommunala förväntanstrycket. Personalförväntningarna, som rektor uppfattade dem, hade även större påverkan på vad rektor reellt gjorde än den påverkan rektors egna ideal hade.

3.2.12 Behov av ökad kompetens i metodfrågor

Decentraliseringen av skolan innebär också skolans personal måste omfatta vissa måste besitta en del kompetenser för att kunna vara en aktiv del i styrprocessen. De behöver inte bara ha en vilja att skapa egna bilder av hur den egna skolan lyckas eller inte lyckas i sitt arbete att nå målen. Man behöver även ha kunskap om de arbetsprocesser som krävs för att dessa bilder ska kunna komma till och att de blir tillförlitliga och säkra bilder av en svärfångad och komplex verksamhet. Detta kräver både något av ett vetenskapligt förhållningssätt och kunnande i metodfrågor. Lärarutbildningskommittén skriver vad gäller det vetenskapliga förhållningssättet¹⁹:

¹⁸ Sandström, B. & Falk, T.: *Skolledarrollen – en balansakt på slak lina*, Rektorsutbildningen, Linköpings universitet, 1995.

¹⁹ SOU 1999:63 *Att lära och leda*, Utbildningsdepartementet, s. 97.

Skär undervisningen på vetenskaplig grund förväntas studenterna utveckla förmågor som t.ex. självständigt tänkesätt, nyfikenhet och problematisering. Sådana förmågor skall främst ses i förhållande till de blivande lärarnas yrkesmässiga utveckling.

Det innebär att de ska kunna reflektera över hur den lärande människan förhåller sig till egen erfarenhet och verksamhet och hur man bevarar och utvecklar ett sådant förhållningssätt. Studenterna ska kritiskt kunna granska den erfarenhetsbaserade kunskapen och skilja mellan vetenskaplig kunskap i olika former och personliga föreställningar och värderingar. De skall också utveckla förmågan att söka kunskap i olika former och klara att formulera sakliga argument för egna ställningstaganden och handlingar.

Den systemkunskap som här åsyftas innebär att man i den lokala organisationen behöver besitta kunskap om hur man samlar in, bearbetar och analyserar de data som på sikt kan ge bilderna av organisationens förmåga att uppnå uppsatta mål. Det kan således handla om att kunna praktiskt hantera kvalitativa såväl som kvantitativa metoder, dvs. *hur* man ska göra – men också när man ska göra det och varför.

Det förändrade styrsystemet har ställt än högre krav på dessa typer av kunnande än tidigare styrsystem. Därför förekommer av naturliga skäl ett visst kvardröjande behov av att stärka detta kunnande.

3.3 Vad skulle behöva ske för att samhällets intentioner för skolan får ett större genomslag?

Skälen är flera till att läroplanerna inte fullt ut får de styreffekter som avses. De är även komplexa till sin natur. Därför anser arbetsgruppen att det inte räcker med enstaka förändringar i styrsystemet för att åstadkomma en förbättrad styrkraft hos läroplanerna. Det krävs flera olika insatser och av olika slag. Här beskrivs i korthet dessa och senare utvecklas mer konkret hur de kan vara underlag för strategiska förändringar av styrprocessen.

3.3.1 Ökade möjligheter för lokala måldiskussioner

Försöksverksamheten med undervisning utan nationell timplan syftade till att lösgöra lokal kreativitet och göra lokala måldiskussioner nödvändiga. Erfarenheter av försöksverksamheten

tycks peka på att skolor får förnyad inspiration till diskussioner av mål- och planeringskaraktär som en följd av deltagande i försöksverksamheten. Prov och betyg ger förhållandevis lätt mätbara effekter av skolarbetet och kan ofta kvantifieras, vilket kan leda till att de upplevs som något konkret och exakt. Denna konkretion har i flera avseenden varit en konstruktiv utgångspunkt för diskussioner om skolans sätt att klara en del av sitt uppdrag. Prov och betyg tenderar dock, om inte andra utvecklingskrafter blir tydliga, att vara styrande mer än avsetts. Härigenom kan den uppmärksamhet som ständigt behöver riktas på skolans uppdrag vad gäller långsiktiga värden komma att minska.

Om skolans interna kontroll av sin verksamhet inte får möjlighet att göra sig gällande i diskussioner kring mål och planering är det också naturligt att organisationens benägenhet att ägna sig åt såväl interna kontroll som måldiskussioner reduceras till ett minimum.

Måldokumentens karaktär påverkar också de lokala måldiskussionernas förutsättningar; om de är komplexa och svårförståeliga för de professionella och för skolans intressenter, om de har legitimitet genom att de t.ex. uppfattas som trovärdiga, om de kan verka inspirerande genom att de rymmer utmaningar. Måldokumentet behöver på ett tydligt sätt uttrycka målen och genom sina utformningar understryka uppdragets tyngd. Detta kan bland annat ske genom att hela utbildningssystemet i vissa avseenden har gemensamma mål.

3.3.2 Ökat lokalt inflytande

Det ökade lokala inflytandet ger möjlighet för den lokala organisationen att kunna möta de konkreta förhållanden som utgör skolans direkta förutsättningar. I en föränderlig omvärld blir det än mer viktigt att kunna uppvisa en sådan anpassbarhet. Även att kunna arbeta proaktivt blir viktigt; att ha möjlighet möta förhållanden innan de hunnit få de konsekvenser man befarar kräver också en hög grad av lokal frihet.

Det lokala ansvarstagande står i nära relation till i vad mån det förekommer tydligt uttryckta lokala befogenheter. Det ökade lokala inflytandet blir också ett incitament till att engagera sig i måldiskussioner och att kunna påverka kan därför verka motiverande inför många, långa och svåra värderingsdiskussioner.

En ökad decentralisering innebär både ett ökat lokalt ansvarstagande och utökade lokala befogenheter – i ett fungerande system är dessa funktioner i någorlunda balans eller, om de inte är det, att det i alla fall finns en upplevelse av att man har möjlighet att påverka relationen mellan ansvar och befogenheter.

3.3.3 Förbättrad kommunikation mellan systemets olika nivåer

En av skolans uppgifter är att vara en del i samhällsutvecklingen. Om detta uppdrag ska få effekter i det vardagliga arbetet är det viktigt att de professionella inte bara är medvetna om uppdragets samhällsutvecklande innebörder utan också känner delaktighet i dessa. Viktiga aspekter av styrinstrumentens styrkraft minskar om de professionella uppfattar sitt eget arbete skilt från samhällets intentioner med skolan.

Frågan om förbättrad kommunikation mellan systemets olika nivåer berör främst om hur man kan bygga kanaler för att information ska kunna flöda genom systemet tillräckligt snabbt och hur information kan bli tolkad och analyserad så att den kan leda till politiska ställningstaganden. Det viktigaste är givetvis inte att informationsflödet går så snabbt som möjligt. Detta skulle kunna leda till en alltför ryckig politik som lätt blir ett offer för t.ex. mediala svängningar. Informationsflödet behöver filter som består av tolkning och analys för att informationen ska kunna utgöra underlag för politiska beslut.

En viktig aspekt i ett system där kommunikation fungerar mellan systemets olika nivåer är att den lokala nivån tydlig känner att man bidrar till att bygga upp de kunskaper som behövs för att förstå hur utbildningssystemet fungerar och att detta blir en del i den nationella proaktiva styrningen.

3.3.4 Utvecklad intern kontroll

Flera av de krafter som beskrevs på den lokala nivån motverkar att den enskilda skolan bygger upp fungerande system för uppföljning och utvärdering. En fungerande lokal frihet ställer höga krav på den interna kontrollen – att man vet vilka resultaten blir av den egna verksamheten.

1997 ställdes ökade krav på skolors kvalitetsarbete genom en ny förordning²⁰. Den syftade till att förmå skolor att beskriva hur man arbetade med målen, vilka lokala prioriteringar man gjorde, vilka resultat man kunde se i den egna verksamheten relaterat till de egna prioriteringarna och – slutligen – vilka åtgärder man avsåg att vidtaga om resultaten inte avspeglade de ambitioner som skolan uttryckt för sin egen verksamhet.

De erfarenheter man på systemnivå har av dessa ökade och förtydligade krav på intern kontroll är varierande. Även om många skolor anstränger sig att infria dessa förväntningar är det fortfarande många som inte lever upp till de förväntade kraven. Skälen till detta är sannolikt flera och varierande; att man inte anser att man har kompetensen, inte har tiden och att man inte känner sig tillräckligt motiverade inför detta arbete, eftersom man inte ser skälen till det fullt ut.

2001 har detta krav formulerats om, så att skolorna ska bedöma kvaliteten på sin verksamhet i relation till de nationellt gällande målen.²¹

²⁰ Förordning om kvalitetsgranskning (SFS 1997:702).

²¹ Förordning om kvalitetsgranskning, 2001-10-01.

4 Principiella utgångspunkter för utvecklingen av styrningen

4.1 Styrningens förutsättningar

Vi har valt att inleda med att beskriva några av de förhållanden – en del problematiska, andra inte – som utgör styrningens förutsättningar, vilka verkar samman i ett komplext samspel.

4.1.1 Ansvarsfördelningen ligger fast

Den förändrade ansvarsfördelningen som gjordes i inledningen av 90-talet ligger inte bara fast, den är också i förlängningen en förutsättning för lokalt ansvarstagande för skolans utveckling. Det gäller såväl ansvaret på kommunal nivå som på skolnivå.

De förändrade ansvarsförhållandena är till vissa delar ett resultat av arbetet i en arbetsgrupp på utbildningsdepartementet – skolprojektet – som hade i uppdrag att ge förslag på dels hur ett nytt finansieringssystem för skolan skulle kunna se ut och dels på hur nya ansvarsförhållandens skulle kunna regleras. Arbetsgruppens tankar remissbehandlades, en proposition presenterades som riksdagsbehandlades. Den ändrade ansvarsfördelningen kom att reformera styrsystemet med ny lagstiftning, förändrad finansiering och förändrade läroplaner. I propositionen "Ansvaret för skolan"¹ beskriver man statens uppgifter:

Statens uppgifter när det gäller skolväsendet rör i huvudsak två områden, utveckling av skolan samt uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolans verksamhet. För dessa uppgifter inrättas ett nytt ämbetsverk, skolverket, samtidigt som den regionala organisationen förändras och anpassas till den nya förutsättningarna för skolans styrning.²

¹ Prop. 1990/91:18, *Ansvaret för skolan*.

² A.a. s. 108.

Om styrningen skriver man vidare:

Styrning som en process förutsätter nämligen att resultat hela tiden bedöms och påverkar den fortsatta styrningen. Uppföljning och utvärdering har i detta perspektiv syftet att synliggöra resultat och ge underlag för förändringar. Att synliggöra resultat är inte bara en fråga om att kontrollera hur ansvaret fullföljs, det är också en fråga om hur arbetet ska drivas vidare. Uppföljning och utvärdering blir i detta perspektiv en del av den dagliga verksamheten, en del som behövs för att arbetet skall kunna utvecklas och ge resultat.³

Den styrmodell som här skisserades byggde således på två grundstenar. Den ena var målstyrningen och den andra var utvärderingen av resultat och redovisningen av dessa. Man ville bygga ett system där skolutveckling skulle ske genom att varje nivå i systemet ansvarade för att skaffa sig sina egna underlag för beslut genom uppföljning och utvärdering.

Lindensjö & Lundgren sammanfattar den nya ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för grundskola, gymnasieskola och KomVux på följande sätt:⁴

- Att staten ska ange mål och riktlinjer.
- I skollagen skall anges de grundläggande målen för utbildningen; grundläggande demokratiska värderingar, aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.
- Mål och riktlinjer skall anges i läroplaner för de olika skolformerna.
- Läroplanerna skall primärt riktas till lärare och skolledare.
- Kommunerna skall ansvara för att verksamheten genomförs enligt de beslut riksdag och regering fattar.
- Kommunerna skall ha stor frihet att organisera verksamheten och vara skyldiga att använda lärare utbildade för den undervisning som skall bedrivas.
- Kommunerna är skyldiga att ge lärare fortbildning.
- Ett nytt statsbidragssystem införs enligt vilket kommunerna får ett generellt finansiellt stöd. Detta bidrag skall beräknas schablonmässigt enligt olika beräkningsmodeller för de olika skolformerna byggt på kommunernas skiftande strukturella och demografiska villkor och behov.

³ A.a. s. 102.

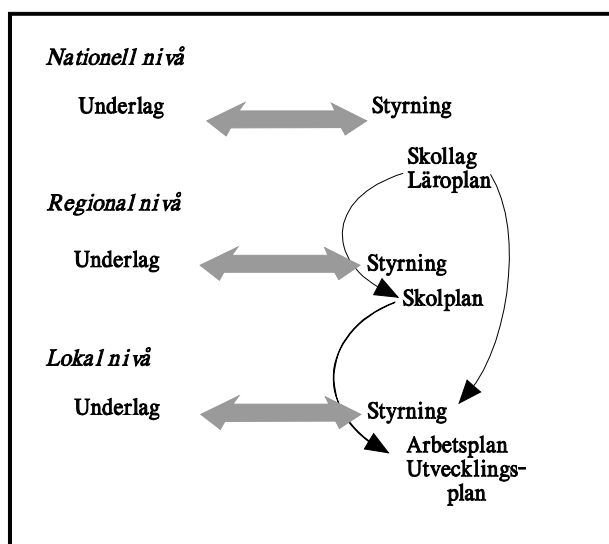
⁴ Lindensjö, B. & Lundgren, U.P.: *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm, Liber, 2000.

- Kommunerna skall erbjuda alla barn, ungdomar och vuxna en utbildning inom kommunen om det inte ges efter överenskommelse med annan kommun.
- Ett system för uppföljning och utvärdering skall tillskapas som ska ge riksdag och regering en samlad bild av skolverksamheten.
- Den statliga skoladministrationen skall förändras.

Det nya systemet för mål- och resultatstyrning som man föreslog kom också att innebära nya krav på läroplanernas utformning. Målen är inte tänkta att utöva direkt styrning av undervisningen, eftersom detta skulle leda till en alldeles för hög grad av detaljstyrning.

Målen skall istället utformas så att de kan konkretiseras och preciseras på lokal nivå. Detta skall ske genom att lärarna tillsammans, t.ex. inom en arbetsenhet, med utgångspunkt i de centrala målen och i kommunens skolplan ställer upp preciserade mål för sin undervisning.⁵

Den horisontella styrningsmodellen som ovan skisserats kan illustreras på följande sätt:



⁵ Prop. 1990/91:18, *Ansvar för skolan*, s. 100.

Arbetsgruppen kan konstatera att ansvarsfördelningen ligger fast men att uppgiften inför framtiden innebär en fortsatt och fördjupad decentralisering på den av reformeringen inslagna vägen.

4.1.2 Ökad fokusering på skolans värdegrund

Ett stort antal förändringar i vår omvärld – nya kommunikationsvägar, att Sverige blir ett mer och mer mångkulturellt samhälle och ett ökat medialt flöde, för att bara nämna några exempel – har lett till att skolans uppgift att arbeta med värdegrundsfrågor har betonats i allt större utsträckning. Detta är inte någon unik svensk företeelse och illustreras bland annat av ett ökat intresse för värdefrågor i samband med internationella konferenser och utbyte forskare emellan.

Arbetet med värdegrundsfrågorna i skolan är dock inte helt oproblematiskt. I den nationella kvalitetsgranskning som genomfördes enligt regeringsuppdrag under våren 2000 skriver man om arbetet med den gemensamma värdegrunden.

I många av de studerade skolplanerna anges att alla inom samma förvaltning skall ha en gemensam värdegrund. Vad är en gemensam värdegrund och hur utfaller denna i praktiken? Granskningarna visar att frågorna alltför sällan lyfts till övergripande nivå. Istället diskuteras varje fråga som unik och på saknivå. De egentliga skillnaderna medvetandegörs inte och blir därmed inte synliga och möjliga att diskutera. Olika praktiska hinder används istället, medvetet eller omedvetet, som symboliska hinder för att värja sig mot det nya och okända.⁶

I en rapport från Utbildningsdepartementets Värdegrundsprojekt⁷ skriver man

Vi anser att skolan på många sätt inte dragit nytta av sin potential som demokratisk institution och social mötesplats. Därför har skolan heller inte spelat den roll i värderingsfrågor som den skulle kunna. Skolan som kollektiv, med en mångkulturell och heterogen population av små och stora människor, ger andra förutsättningar för relationer och möten och därmed en annan värdeutveckling, än t.ex. familjen, föreningen eller bostadsområdet. Skolans styrka och potential är att den samlar och konfronterar människor med olika bakgrunder och erfarenheter. Om skolan ska lyckas ta vara på sin roll som mötesplats, menar vi att det är kommunikationen mellan människor och mångfald i arbetssätt som måste ligga till grund för all verksamhet.

⁶ Nationella kvalitetsgranskningar 2000, Skolverket s. 25.

⁷ *Värdegrundsboken*, Utbildningsdepartementet, 2000, s. 52.

Detta har inneburit att ett antal strategier genomförts för att ge skolor stöd i detta arbete.

Föreligger det behov att öka skolans arbete med värdegrundsfrågor är det naturligt att skärskåda styrsystemets roll i detta arbete. Arbetsgruppens förslag syftar också till att ge de styrningsintentioner som är relaterade till arbetet med värdegrundsfrågor en större möjlighet att få fäste i det vardagliga skolarbetet.

4.1.3 "Friutrymmet" behöver bättre tillvaratas

Styrning kan syfta till att reglera verksamhet och härigenom tydliggöra hur den ska se ut alternativt hur den inte ska se ut. Komplexa verksamheter kan sällan styras främst på detta sätt. Styrning syftar därför också till att skapa ett frirum för verksamhetsnivån att forma sin egen verksamhet på ett sådant sätt att den anpassas till de förutsättningar som utmärker de specifika förhållandena.

Betraktare av dagens styrssystem menar ofta att frirummet som skapades, skulle kunna utnyttjas i ännu större utsträckning. Ambitionerna med deltagande målstyrning var riktiga, menar man ofta, men implementeringen alltför kortsiktig och dessutom i en tid då de yttre förutsättningarna förändrades kraftigt, inte minst genom 1990-talets ekonomiska kris. Det stora intresset för försöksverksamheten med utbildning utan timplan i grundskolan visar dock på stort engagemang och intresse för att utnyttja friutrymmet – över 900 skolor i 79 kommuner deltar i försöket. Detta kan peka på att då frirummet tydliggörs finns en ambition att utnyttja detsamma och man ser hur det egna arbetet skulle kunna utvecklas.

Skolforskning pekar också ofta på att lärare inte tillvaratar det frirum och den rörelsefrihet som finns i lärararbetet. Det subjektiva handlingsutrymmet, det vill säga lärarens subjektiva föreställningar om vad som är möjligt att genomföra, svarar inte alltid mot det faktiska handlingsutrymmet. Hur lärare i grunden förstår det regelsystem, de mål och procedurer för det egna handlandet i skolan och hur de möter förändringar i omvärlden har därför stor betydelse för hur skolan som helhet utvecklas.⁸

⁸ SOU 1999:63, s. 70.

Att det objektiva frirummet inte utnyttjas fullt ut leder till två grundläggande frågor; dels hur styrsystemet i sig på ett tydligare sätt kan visa hur friutrymmet ser ut dvs. skapa möjligheter för de professionella att undersöka vad som är möjligt att förändra och vad som inte är möjligt. Men det reser också frågan hur de professionella ska kunna få stöd i att finna former att utnyttja detta "nyupptäckta" frirum, dvs. hur ska det nya sättet att arbeta se ut.

För att detta senare ska kunna ske behöver det kollegiala samtalet utvecklas.

Berg⁹ skiljer mellan den uniprofessionella organisationen och den multiprofessionella. Den uniprofessionella organisationen präglas mer av arbetsdelning medan multiprofessionalism rymmer mer av arbetsintegrering. Han menar att det finns en samverkande relation mellan den målstyrda organisationen och ett multiprofessionellt yrkesutövande, eftersom denna typ av styrning skapar möjligheter för organisationens professionella grupper att dels precisera organisationens mål och ramar och dels verkställa en verksamhet som motsvarar de preciseringar yrkesutövarna själva gjort. Ett multiprofessionellt yrkesutövande skapar härigenom också möjligheter för de verksamma att utnyttja det tillgängliga handlingsutrymmet i sitt eget utvecklingsarbete.

Styrsystem innebär alltid någon form av balans mellan centrala beslut och lokala – olika system har olika balanspunkter. En av styrsystemets uppgifter är att de intentioner som systemet haft i detta avseende får möjlighet att genomföras, vilket innebär att systemet skapar och vidmakthåller en balans mellan lokal självständighet och lokal vilja till anpassning. Argumenterar för detta återfinns i avslutningen på detta kapitel.

I förslagen till en fördjupad mål- och resultatstyrning finns en ambition att öka möjligheten att lokalt kunna utnyttja det frirum man har men inte alltid använder sig av. Förslagen rymmer några av de processer som ökar förutsättningarna för detta.

⁹ Berg, G.: *Det pedagogiska samtalet i multiprofessionella organisationer*, i Dagens visningar – morgondagens rop, Gothia 2000.

4.1.4 Kvalitetsredovisningen – ett centralt dokument i den samverkande styrningen

Under senare år har förordningen om kvalitetsredovisningar, in-stiftandet av kvalitetsgranskningsnämnden och de särskilda utbildningsinspektörernas uppdrag etc. medverkat till att utveckla skolors och kommuners förmåga till egen värdering av verksamheten.

I "Nationella kvalitetsgranskningar 2000" skriver man:¹⁰

När allt fler verksamhetsbeslut flyttas närmare själva verksamheten finns emellertid risk för att lokala styrningsstrategier skapas utifrån befintlig kultur och tradition t.ex. på en enskild skola. Långt driven decentralisering kräver därför tydlig utvärdering och egenkontroll på kommunal nivå om utbildningssystemets nationella mål, enhetlighet och likvärdighet ska kunna upprätthållas.

I "Nationella kvalitetsgranskningar 2000" påpekar man vidare att det tycks föreligga ett positivt samband mellan ett gott kommunalt ansvarstagande för helhet i elevernas utbildning och verksamhetens kvalitet och resultat. Detta antyder att organisationer som lägger ner energi på att skapa bilder av kvaliteten i verksamhetens arbete på ett bättre sätt lyckas skapa möjlighet att stärka elevens utbildning sedd som en helhet. Att elevens utbildning bildar en helhet påverkas av arbetsprocesser som berör bland annat arbetet med mål, ledningsorganisation, stödresurser och elev- och föräldraktighet.¹¹

Arbetsgruppen delar detta synsätt och har i sina förslag tagit hänsyn till detta.

4.1.5 Målstrukturen måste bli tydligare

I läroplanerna finns två målnivåer – förutom i läroplanen för förskolan. Man skiljer mellan mål att uppnå och mål att sträva mot. I förskolans läroplan finns enbart mål. De två målnivåerna är tänkta att tillsammans såväl ge en bredare inriktning på arbetet i skolan som ett mer konkret utfall. Uppnåendemålen är genom denna målkonstruktion på ett tydligare sätt relaterade till betygskriterier än vad strävansmålen är.

¹⁰ Nationella kvalitetsgranskningar 2000, Skolverket, s. 54.

¹¹ A.a. s. 56 ff.

Den komplicerade målstrukturen i styrdokumenterna ger inte olika signaler om hur uppdraget ska förstås och tolkas. Å ena sidan finns en uppenbar risk för en ensidig fokusering på enstaka, mätbara variabler. Å andra sidan leder fokuseringen till ökad diskussion om nödvändiga åtgärder. Statens (och medias) uppmärksamhet kring resultatmätningar under senare år, har förstärkt denna utveckling; samtidigt som t.ex. betygsdata satt upp viktiga diskussioner på dagordningen har mål som tar sikte på helhet, sammanhang, kvalitativa bedömningar etc. riskerat att minska i betydelse.

I Värdegrundsprojektet, som drivits av Utbildningsdepartementet, beskriver man relationen mellan strävansmål och uppnåendemål på följande sätt¹²:

Strävansmålen är både samhällets uppdrag till skolorna och ett redskap i lärarnas planeringsarbete. Målen att sträva mot ska vara själva utgångspunkten i skolornas arbete, medan mål att uppnå ska vara utgångspunkten i utvärderingen av elevernas kunskaper. Till skillnad från uppnåendemålen kan en diskussion om strävansmålen handla om hela skolans verksamhet och förhållningssätt, vilken värdegrund man har, skolans organisation, arbetssätt, elevers deltagande etc.

Det finns därför skäl att diskutera förändringar i läroplanernas målstruktur eller att fundera över ifall andra förändringar kan leda till att målstrukturen förtydligas och får den roll i skolans arbete som den var tänkt att få.

I Skolverkets PM "Mål att sträva mot och resultat" skriver man¹³:

Fokus på bedömning och betyg verkar av gymnasieutvärderingarna vara ännu mer påtagligt än i grundskolan. Det mest omfattande arbetet har, som nämnts, lagts ner på att formulera lokala betygskriterier. Lokalt läroplansarbete som arbete med mål för planering av undervisningen har kommit i skymundan.

Och i sin avslutande kommentar påpekar man:

Den stora uppmärksamheten på betyg, godkänd, elever som inte når målen, tycks leda till att det blir vad eleven skall kunna och inte arbetet med kunskapskvaliteter som dominerar i såväl retorik som praktik, verkar det som. Konsekvensen är att mål att sträva mot och programmålen inte blir arbetsredskap som man tar på allvar.¹⁴

¹² *Värdegrundsboken*, Utbildningsdepartementet, 2000, s. 79.

¹³ PM 2000-05-18, *Mål att sträva mot och resultat*, Skolverket s. 22.

¹⁴ A.a. s. 23.

Arbetsgruppen föreslår att den komplicerade målstrukturen ses över för att härigenom finna former för styrdokumenterna att på ett än tydligare sätt uttrycka sina ambitioner med verksamheten inom förskola, skola och vuxenutbildning. Denna översyn kan också få konsekvensen att arbetet med värdegrundsfrågor kan få det utrymme i skolvardagen som avses.

4.1.6 De övergripande målen måste få bättre genomslag

Generellt förefaller det vara ojämn måluppfyllelse när det gäller läroplanernas övergripande mål. Detta förhållande bör ses i relation till den ovan nämnda komplicerade målstrukturen med mål att uppnå och mål att sträva mot. I Utbildningsdepartementets rapport från Värdegrundsprojektet skriver man under rubriken "Strävansmålen 'stys ut' av uppnåendemålen"¹⁵:

Om värdegrunden i läroplanerna i allmänhet inte uppfattas som styrande, gäller detta i synnerhet läroplanernas strävansmål om värdegrunden. Dessa strävansmål hamnar ofta i kölvattnet till förmån för uppnåendemålen i kursplaner samt betygskriterier.

I Skolverkets rapport "Läroplanerna i praktiken" skriver man under avsnittet "Att förstå och tillämpa demokrati"¹⁶.

Skolan präglar individerna och deras erfarenheter av valfrihet, inflytande, individuellt och kollektivt, över lärande och arbetsmiljö, av elevråd, samarbete och påverkansmöjligheter – dvs. tillämpad demokrati – får effekter under hela vuxenlivet. Skolan har en unik möjlighet att förmedla demokratins grundläggande värden och redskap som tolerans och jämlikhet, reflexion och kritiskt förhållningssätt. Klarar skolorna detta ansvarsfulla uppdrag?

Den bild som utvärderingen presenterat ovan är dubbeltydig. Också här finns en mörk sida och en ljus sida. Elever känner stark vanmakt i skolan. De saknar reellt inflytande över sin vardag, och de känner sig isolerade från omvärlden. Detta ger sannolikt avtryck för deras förtroende för och engagemang i "den stora demokratin". Det går knappast att undvika att dra slutsatsen att skolorna inte lever upp till de krav som kan ställas.

Den mer ljusa bilden är elevernas vilja att diskutera och analysera, man påpekar att eleverna inte alls ger ett maktlöst intryck och att de uttrycker demokratiska normer och värderingar.

¹⁵ *Värdegrundsbooken*, Utbildningsdepartementet, 2000, s. 79.

¹⁶ *Läroplanerna i praktiken*, Skolverket, 1999, s. 92.

4.1.7 Förskolan har fått en egen läroplan

När förskolan 1998 fick sin första läroplan var syftet att förstärka förskolans betydelse som starten på det organiserade lärandet och göra den till en integrerad del av utbildningssystemet. Den statliga styrningen hade dittills, förutom den befintliga lagstiftningen, främst utgjorts av råd och rekommendationer till kommunerna, som själva utformade riktlinjerna för verksamheten. Tidigare regler för statsbidrag hade framförallt en styrande effekt på barnomsorgens utbyggnad och organisation.

Förskolans läroplan överensstämmer till sin uppläggning och struktur i huvudsak med skolans läroplaner och är i likhet med dessa ett kortfattat och målrelaterat dokument som preciserar vilka som ställs på verksamheten. Den anger inte hur genomförandet ska ske. Avsikten var att läroplanerna skulle kunna länka i varandra med en gemensam syn på kunskap, utveckling och lärande. I två avseenden skiljer sig dock förskolans läroplan från de övriga, det gäller målstrukturen och att den i sitt tilltal riktar sig till arbetslaget.

Avsikten med mål att uppnå i skolan är att de skall kunna utvärderas och utgöra grunden för en resultatbedömning. I förskolan är det inte det enskilda barnets resultat som skall utvärderas och inga betyg eller omdömen skall utfärdas.

Förskolan är en pedagogisk verksamhet i vilken barn kan börja vid olika åldrar och delta i under olika lång tid. Förskolan skall vara trygg, utvecklande och lärorik för alla barn som deltar, utifrån vars och ens förutsättningar. Av den anledningen anser regeringen att det inte är lämpligt att använda mål att uppnå i förskolans läroplan.¹⁷

Målen i förskolan är utformade så att förskolan ska sträva efter att varje barn utvecklar förståelse, färdigheter och förmågor inom olika områden. Målen ligger därmed till grund för verksamhetens kvalitet och för vad varje barn ska ha fått med sig från verksamheten. Att läroplanen riktar sig både till alla som arbetar i förskolan och till arbetslaget är också en avvikelse i förhållande till andra läroplaner. Arbetslaget är sedan länge den arbetsform som används i förskolan och består oftast av ett antal personer som varaktigt arbetar tillsammans med en barngrupp.

Att förskolans läroplan är den senast tillkomna kan vara ett skäl till att man valt en delvis annan väg än i övriga läroplaner.

¹⁷ Prop. 1997/98:93.

4.1.8 Planrationalitet

En av styrningens strategier har inneburit en fokusering på "plankontroller" istället för kontroll av faktisk verksamhet. Vid granskning av skolor – t.ex. vid Skolverkets tillsyn – har man ofta stannat vid att kontrollera ifall föreskrivna planer förekommit eller inte. Planernas kvalitet eller i vad mån de resulterar i faktiskt handlande har inte alltid kunnat undersökas.

Detta riskerar att leda till en övertro på att handlingsplaner garanterar en god kvalitet i verksamheten. Kraven på obligatoriska planer – t.ex. mobbningsplan – kan i förstone tyckas rimliga; värderingsmässigt kan vi acceptera påbud enligt principen "ändamålen helgar medlen". Frågan om planer kan få andra konsekvenser kan man dock inte bortse ifrån. Det finns en uppenbar risk att planerna i sig kan få en rättfärdigande funktion och det skulle kunna innebära att skolor lurar sig att tro att verksamhetens handlingar påverkats genom att planer kommit till. Även utomstående granskare kan lätt förledas att mäta det som kan mätas, dvs. om det finns en plan och om denna följs snarare än resultaten för eleverna.

Man kan därför behöva ifrågasätta kraven på och fokuseringen på obligatoriska handlingsplaner och istället stödja skolans och kommunens förmåga att göra egna bedömningar av verksamheten. Detta skulle även få till konsekvens att uppföljning och utvärdering inte riktar in sig på att vara plankontrollerande – dvs. ställa frågan om planer förekommer eller inte – utan i större utsträckning vara inriktade på verksamheten i sig.

Det är dock värt att understryka den symboliska svårigheten i en sådan förändring. I realiteten skulle det snarare leda till en positiv utveckling om kravet på den lokala organisationen förändras från att ha en plan för en viss aspekt av verksamheten till att ha kontroll över denna del av verksamheten.

4.1.9 Alltmer kollektivt riktat uppdrag

Förskolans arbetsprinciper har i stor utsträckning präglats av arbetslagsidén – alltsedan Barnstugeutredningens tid i början på 1970-talet. Arbetslaget blir samarbetets utgångspunkt. Så här formulerar man det i det pedagogiska programmet för förskolan¹⁸:

¹⁸ Socialstyrelsen: *Pedagogiskt program för förskolan*, 1987, Stockholm, Liber, s. 52.

Förskolans personal ska arbeta i arbetslag. Det innebär att man i det pedagogiska arbetet medvetet tar tillvara de resurser som finns i personalgruppen och strävar efter att utnyttja vars och ens personliga erfarenheter och specialintressen. Arbete och ansvar ska fördelas med hänsyn till kompetens, förmåga och intresse.

En av de vägledande principerna som kan beskriva mötet är i *Pedagogiskt program* och *Lära i förskolan* principen om samverkan, som beskrivs som viktig för det enskilda barnets trygghet och glädje, men också för att barnet ska kunna uppleva kontinuitet i den pedagogik de möter i förskolan och senare i skolan.

Det är uppenbart att barnen är betjänta av en pedagogisk kontinuitet, dvs. att det pedagogiska arbetet i förskolan får sin konsekventa uppföljning i skolan.¹⁹

Den pedagogiska kontinuiteten betonas vilket kräver samverkan mellan de olika yrkeskategorierna i form av...

...ömsesidig och fortlöpande information och diskussion om arbetsätt, innehåll knutet till förskolans pedagogiska program och skolans läroplan, gängse regelsystem i de båda skolformerna, fostransideologi, och ömsesidiga förväntningar på skolförberedelse och inskolning.²⁰

Arbetslaget är den enhet som i allt större utsträckning blir mottagare av uppdraget – det ensamma läraruppdraget är inte hållbart längre – den "kunskapsintensiva verksamhet" som lärande är, kräver i allt större utsträckning att uppgifter/utmaningar löses i ett kollektiv med kompletterande kompetenser etc.

I "Att lära och leda", dvs. lärarutbildningskommitténs slutbetänkande, skriver man²¹:

I framtiden måste lärarna tillsammans kunna arbeta i många olika pedagogiska konstellationer (t.ex. i projektgrupper, ledningsgrupper, självständiga enheter, arbetslag etc.) och med ständigt nya frågor som utgångspunkt för det pedagogiska arbetet. Den gemensamma kompetensen motsvaras då av den samlade förmågan att se varje individs behov och möjligheter samt förmågan att tillsammans skapa förutsättningar för alla elevers sociala och kunskapsmässiga utveckling.

¹⁹ Socialstyrelsen: *Lära i förskolan*, Allmänna råd från Socialstyrelsen, 1990:4, Stockholm, Allmänna förlaget, s. 143.

²⁰ A.a. s. 143.

²¹ SOU 1999:63, s. 96.

4.1.10 En förändrad lärarutbildning

Lärarutbildningen förändras vad gäller förberedelsen för ett nytt och vidgat läraruppdrag. Lärarutbildningskommittén skriver²²:

Det handlar i grunden om ett nytt perspektiv där läraryrket vidgats till att också omfatta områden som lokal mältolkning, lokalt kursplanearbete, lokal utvärdering och förmåga att organisera egna läroprocesser. Den utvecklade målstyrningen ökar kraven på att personalen har goda kunskaper i läroplansteori och har förmåga att analysera den egna verksamheten ur ett organisationsperspektiv. Ett lokalt ansvarstagande betyder att personalen får större möjligheter att styra kunskapsprocessen lokalt, vilket medför ökat ansvar för elevens kunskapsutveckling.

I kommittén för man också ett resonemang om en ny kompetensgrund för lärarutbildningen där man ifrågasätter en uppdelning av lärarkompetens som svarar mot undervisningsämnen, pedagogik, metodik, ämnesdidaktik och praktik. Man skriver:

Det leder till frågor av följande karaktär

- Vilken kompetens efterfrågas när läroplaner och kursplaner inte längre anger innehåll och stoff utan vilka kvaliteter eleverna förväntas utveckla?
- Vilka kompetenser krävs för att kunna arrangera sammanhang och miljöer för lärande, där individen aktivt kan tillägna sig kunskap och där kunskap snarare ses som en process än som en produkt?
- Är det till och med så att det fordras olika slags kompetenser om lärarens dels ska organisera och förmedla ett givet och väl avgränsat stoff, dels skall skapa meningsbärande sammanhang och en miljö och organisation som kan stödja elevernas utforskande, lärande och delaktighet?

— — —

Följden blir att kompetens inte kan definieras i allmänna termer av vad en person ska klara av för en förutbestämd praktik. Vad studenterna skall lära sig är i stället att fokusera kritiska aspekter i lärarbetet [...] Det finns dock *en grundkompetens* som alla lärare behöver – oberoende av sammanhang och situation. [...] Denna grundkompetens är stabil över tid, vilket inte innebär att den är statisk.²³

²² SOU 1999:63, s. 60.

²³ A.a. s. 71 ff.

4.1.11 En förändrad vuxenutbildning

Vuxenutbildningen är i ett skede av reformering och förändring. Riksdagen biföll under våren 2001 regeringens förslag om mål och strategi för vuxnas lärande. Målet är att alla vuxna skall ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning.

Av strategien framgår bl.a. att vuxnas deltagande i det livslånga och livsvida lärandet är ett gemensamt ansvar för samhället, arbetsgivarna och individen. I förlängningen innebär detta att dagens utbudsstyrda KomVux kommer att ersättas av ett mer flexibelt system baserat på den vuxnes behov och efterfrågan. Flexibiliteten innefattar inte bara möjligheter att kombinera arbetsliv och studier utan även kursinnehåll och tillvaratagande och erkännande av redan förvärvade kunskaper. En fråga som kan komma att bli aktuell i framtiden är om vuxenutbildningen skall styras av egna styrdokument avpassade för det nya systemet.

Reformeringen av vuxnas lärande är ännu i ett inledande skede och det råder fortfarande viss osäkerhet om hur det kommer att gestalta sig i praktiken. Arbetsgruppen avstår därför att aktualisera frågan om egna styrdokument för vuxenutbildningen.

4.1.12 Instrumentellt tillämpande av styrsystemets principer

Styrsystemets olika "tolkningsplattformar" tenderar att locka uppmärksamheten från helheter och sammanhang och i stället leda till ett mer instrumentellt fokuserande på delar och händelser.

Modellen för mål- och resultatstyrning rymmer en hög grad av instrumentellt rationalitet med tydliga hierarkiska ansvarsnivåer. Målen formuleras i den nationella läroplanen, varefter de tolkas och konkretiseras på den kommunala ansvarsnivån. Därefter sker ett motsvarande arbete att tolka och konkretisera de nationella och kommunala dokumenten på den lokala skolnivån. Då styrningen sker på flera olika nivåer skapas en risk för en mer fragmentariserad syn på uppdraget där helheter och sammanhang kan gå förlorade.²⁴

²⁴ Se t.ex. *Hur styr vi mot en bra skola?* Skolverket, 1999, s. 6. Jfr även resonemanget om sambandet mellan kvalitet och resultat å ena sidan och helheten i elevens undervisning å andra i de redovisade citaten i *Läroplanerna i praktiken*, s. 139 ff.

Så här långt har detta kapitel försökt att sammanfatta några av styrningens aktuella förutsättningar. Några av dessa är, som påpekades inledningsvis, problematiska till sin karaktär, andra inte.

I den resterande delen av kapitlet redovisas några av de förutsättningar som arbetsgruppen menar ska ligga till grund för en fördjupad mål- och resultatstyrning. Några resonemang från forskning som kan skapa ökad klarhet i decentraliseringens problematik presenteras.

4.2 Den lokala organisationens förutsättningar att hantera decentraliseringen

En vanlig distinktion är den mellan *formella* och *informella* organisationer. Enkelt uttryckt kan man säga att de formella organisationerna är medvetet tillskapade för ett visst syfte. Det yttersta syftet skulle kunna uttryckas som att organisationens tillkomst motiveras med ett antagande att den ökar sannolikheten för att människorna ska bete sig på ett visst sätt och härigenom åstadkomma arbetsprocesser som står i samklang med organisationens uppdrag eller mål. Egentligen innebär ju detta att man alls inte är säker på att människorna annars skulle göra detta.

Med den informella organisationen, däremot, brukar man avse de processer som uppstår inom den formella organisationen och som inte är medvetet planerade eller avsedda; så kan t.ex. informellt ledarskap uppstå, där någon eller några som inte har formell ledarstatus egentligen är de som utövar det faktiska ledarskapet eller att informella beslutsprocesser sker vid sidan av de planerade och fastlagda vägarna för beslutsfattande.

Alla formella organisationer har informella inslag; frågan är bara i vilken utsträckning – dvs. hur balansen mellan organisationens formella och informella delar ser ut.

Ellström²⁵ använder sig av den numera klassiska anarkistiska organisationsmodellen²⁶ för att belysa skeenden där informella organisationsstrukturer dominerar över de formella. Han använder

²⁵ Ellström, P-E: *Four faces of Educational Organizations*, Higher Education, Nr 12, 1983.

²⁶ Denna modell utvecklades på 1970-talet av Cohen, M.D., March, J.G. och Olsen, J.P. se t.ex. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarterly, Nr 17, 1972.

tre bilder som brukar ses som byggstenarna i den anarkistiska modellen:

- Det löst kopplade systemet
- Den organiserade anarkin
- Organisationen som en soptunna

Bilden av *det löst kopplade systemet*, där delar av organisationen inte står i relation till varandra som man skulle kunna förmoda: t.ex. avsikter och handling, val av metod och vetskapen om metodens utfall, relationen mellan ledare och personal osv.

Bilden av *den organiserade anarkin*, där målen är motsägelsefulla, där preferenser eller motiv snarare blir ett resultat av handling än tvärtom, dvs. att man formulerar sina rättfärdigande motiv efter man handlat och låter handlandet styra motiven. Här uppvisas även en låg förståelse för organisationens arbetsprocesser, dvs. vilken metod som ger vilket resultat.

Bilden av *organisationen som en soptunna*, där planlagda tillfällen till problemlösning och beslutsfattande behandlas som en skräptunna i vilken man slumpmässigt – eller i alla fall mindre medvetet – kan lägga vilka spillprodukter som helst i stället för att utnyttja dem som organisationens instrument för utveckling²⁷.

Ellström ställer samman dessa bilder för att beskriva deras samband och uppkomst och analyserar dem med utgångspunkt i två dimensioner – dels hur tydliga och accepterade målen är, dels hur synliga och uttalade organisationens processer och instrument är. Trots att teorierna, eller modellerna, kan ses som bitvis övertäckande, kan de tydliggöras i följande matris:

²⁷ Se t.ex. Granström, K.: *Dynamics in meetings, On leadership and followership in ordinary meetings in different organizations*, Linköping Studies in Arts and Science, Linköpings universitet, 1986.

		MÅL	
		Tydliga och accepterade	Otydliga och/eller ifrågasatta
ORGANISATIONS- -PROCESSER -INSTRUMENT	Synliga och uttalade	TEKNISK-RATIONELL MODELL Nyckelord: Sanning, avsikt, arbete	POLITISK MODELL Nyckelord: Makt, förhandlande, kompromiss
	Osynliga och uttalade	SOCIAL MODELL Nyckelord: Kärllek, lärande, samarbete	ANARKISTISK MODELL Nyckelord: Lek, diktat, slumpmässighet

Även om ingen organisation kan sägas inrymmas i blott och bart en av dessa modeller, utan snarare blir någon form av blandning av dem alla, kan modellerna ses som mer eller mindre medvetna strategier för den egna skolan att hantera sina egna förändringsprocesser. De belyser också en del av de problem som idag förknippas med målstyrning, flera har även berörts tidigare i denna rapport. Dels handlar dessa om svårigheten att formulera mål som både är tillräckligt tydliga och tillräckligt accepterade och dels om att skapa en organisation som kan hantera sina egna processer. Till problemen hör också att hantera mål som inte genast kan omsättas i handling utan kräver tolkningsarbete – mål- och planeringsarbete.

För att komplicera det hela ytterligare kan påpekas att tydligheten i sig inte är en garant för att målen är accepterade. Vid en viss grad av hög tydlighet övergår målen från att enbart vara mål till att bli regler eller direktiv. Självklart är det svårare att snabbt bli "äkta" överens om mål som är mångtydiga. Vi har i tidigare avsnitt beskrivit hur skolor försöker lösa horisontella och vertikala planeringskonflikter enligt principerna "minsta gemensamma nämnare" eller "never-get-caught"²⁸. Dessa principer illustrerar hur skolor förhållandevis snabbt kan ena sig om mål om man inte kräver att man ska vara överens om målens uttolkningar i konkreta handlingar.

²⁸ Se avsnitt 3.2.10.

Dessa svårigheter kan förklara några aspekter av varför skolan som organisation i de västerländska samhällena så ofta sägs spegla en anarkistisk organisationsmodell.

Schein²⁹ för ett resonemang om organisationskultur som har många beröringspunkter med decentraliseringens problematik. Han menar att varje organisation ständigt måste kunna anpassa sig till sin omgivning. För att kunna göra detta och samtidigt överleva som organisation krävs att organisationen på ett framgångsrikt sätt kan hantera fem problematiska områden.

1. *Uppdrag och strategi*

Att åstadkomma en delad förståelse av det övergripande uppdraget, organisationens primära uppgifter, tydliga och mer latenta funktioner.

2. *Målen*

Att nå konsensus om målen, som de kan härledas från uppdraget.

3. *Medlen*

Att nå konsensus om vilka medel som ska användas för att nå målen, som tex. organisationsstruktur, principer för arbetsdelning, belöningsystem och maktsystem.

4. *Mätningar*

Att nå konsensus om vilka kriterier som kan användas för att mätas hur bra organisationen är på att nå målen genom informationssystem och kontrollsystem.

5. *Rättelse*

Att nå konsensus om vilka förändringsstrategier som ska användas om målen inte nås.

Schein har inte haft offentliga organisationer i åtanke i första hand, men vi har ändå valt att pröva hans tankar på svenskt utbildningsväsende. Med detta tänkande som grund framstår det som viktigt att en delad förståelse av uppdrag och strategi för att lösa detta bland organisationens medlemmar utgör en viktig utgångspunkt för att en organisation ska kunna utvecklas och överleva.

Skillnaden mellan uppdrag och mål tycks inte omedelbart helt självklar. En delad förståelse av uppdraget behöver inte nödvändigtvis garantera att organisationens eller gruppens medlemmar har

²⁹ Schein, E.H.: *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Fransisco, 1985, s. 6 ff.

gemensamma mål. Uppdraget är ofta förstått men inte helt artikulera. För att nå samsyn om mål behöver gruppen ha ett gemensamt språk och ha gemensamma föreställningar om vilka grundläggande handlingar som får organisationen att röra sig från det abstrakta och generella uppdraget till målens mer konkreta handlingar.

Scheins tänkande beskriver vad organisationen behöver åstadkomma för sin egen utveckling och fortlevnad. Modellen beskriver inte hur detta kan åstadkommas. Ur ett styrningsperspektiv blir modellen intressant om den kan relateras till hur man på systemnivå kan underlätta och nödvändiggöra de arbetsprocesser som är förknippade med strukturens olika uppgifter. Var och en av strukturens nivåer påverkas av styrsystemets utformning.

Strukturen beskriver ett tydligt rationalistiskt synsätt och kan därför heller inte förstås utan att man tar hänsyn till organisationens specifika historia, som den representeras i organisationens kultur. Organisationens kultur är en av de faktorer som kommer att påverka hur organisationen kommer att lyckas i sina strävanden. Genom detta hänsynstagande kan mer av den enskilda organisationens särart hanteras och ledarskap och organisationsutveckling blir mer än ett rationellt och mekaniskt administrerande.

Arbetsgruppen ser ett antal funktioner som tillsammans bildar en helhet och som styrsystemet behöver besitta för att utöva adekvat styrning. Dessa funktioner tycks även fordras i de lokala organisationer som ska genomföra styrningens intentioner.

De förändringar som föreslås berör flertalet av dessa funktioner. Här beskrivs funktionerna med styrsystemet som utgångspunkt.

1. Förmåga att uttrycka tydliga och accepterade mål

Målen i ett styrsystem ska vara så tydliga att de kan förstås av systemets aktörer. Systemet ska kunna följa i vilken utsträckning mål nås. Målen formulering ska också ge ett sådant tolkningsutrymme att de kan anpassas till skiftande förhållanden.

Målen får inte skilja sig åt allt för mycket vad gäller tydlighet då risk föreligger att systemet blir mer upptaget av de mål som är tydligast (och därmed lättast mätbara). Målen bör också vara trovärdiga för systemets aktörer

2. *System för kvalitetskontroll*

Styrsystemets uppbyggnad ska garantera att information om graden av måluppfyllelse och svårigheter med denna sprids på systemets olika nivåer.

De mönster av resultat som de enskilda skolorna uppvisar ska kunna vara fungerande beslutsunderlag på systemets övriga nivåer – kommunalt och nationellt.

Kvalitetsarbetet och kvalitetsredovisningarna utgör ett unikt förhållande för uppbyggnad av ett system som i större utsträckning utnyttjar systemets inneboende kunskaper.

3. *Optimalt utjämnad maktfördelning*

Beslut bör så långt möjligt fattas av de som är berörda av genomförandet.

Systemet behöver vara uppbyggt så att de olika delarna av systemet har kunskap om varandra. De olika delarna i systemet behöver förstå varför beslut tas på olika nivåer och acceptera och respektera de beslut som där tas.

4. *Effektivt resursutnyttjande*

Ett effektivt resursutnyttjande är en central del i ett styrsystems framgång. För att kunna destinera resurser till de delar av systemet som har behov av dessa krävs kunskap om hur behoven ser ut och förändras och kunskap om i vilken utsträckning systemet har möjlighet att möta behov.

Fungerande kommunikationer om hur systemet lyckas blir härvid väsentliga, dvs. att systemet har fungerande rutiner för sitt eget kvalitetsarbete och att detta arbete kan fungera som underlag då resurser fördelas.

5. *Sammanhållning*

Styrsystemets aktörer behöver förstå och acceptera styrsystemets uppbyggnad. Aktörerna behöver inse systemets komplexitet och vilja vara en del av systemet eftersom man idémässigt sympatiserar med systemets grundläggande värden. Ett väl fungerande styrsystem har aktörer som accepterar systemets spelregler och att de blir styrda av dessa, kanske framförallt därför att man vet att man har möjlighet att påverka systemet.

6. Problemlösningsförmåga och öppenhet för förändring

Välfungerande styrsystem är uppbyggda på ett sådant sätt att de kan identifiera och hantera problem. Systemet behöver också kunna identifiera *nya typer* av problem och uppvisa beredskap att lösa dessa.

Styrsystemets konstruktion ska underlätta möten mellan olika professionella företrädare så att problemlösning kan ske. Det ska också underlätta möten mellan den professionella nivån, politikernivån och den nivå som systemets intressenter representerar

Ett styrsystem som i alltför stor utsträckning bygger på reaktiv kontroll riskerar att sluta sig inför förändring. Förändringar i omvärlden hanteras i sådana system ofta först och främst med hjälp av beprövade lösningar. Ett proaktivt styrsystem, däremot, har förutsättningar att på ett annat sätt hantera *nya typer* av förändringskrav och blir härigenom mer öppet för förändring.

Ett proaktivt styrsystem behöver därför ha skapat möjlighet för systemets delar att självständigt fånga upp förändringar och finna lokala lösningar för att pröva hur dessa kan hanteras.

De proaktiva och reaktiva delarna i ett styrsystem balanserar således varandra i ett system med mål- och resultatstyrning. Den proaktiva delen i styrsystemet behöver bli mer lokal än tidigare, medan den reaktiva ökar på både den lokala och den nationella nivån.

7. Självständighet och anpassningsförmåga

Ett av styrsystemets problematiska uppgifter är att balansera mellan självständighet och anpassning.

Styrsystem visar upp olika förmågor att hantera den omvärld systemet är en del av. Fortlöpande behöver man skapa föreställningar om hur omvärlden förändras. Balansen mellan systemets anpassning till en föränderlig omvärld och förändring av sig själv som system för att kunna möta denna blir härvid en problematisk uppgift. Utbildningsväsendets styrsystem förväntas även kunna balansera sitt eget förändringsarbete vad gäller inriktning mot välfärdsutveckling och demokratiutveckling.

Systemets medvetna och långsiktiga anpassningsförmåga kan underlättas genom uppbyggnad av rutiner för att information ska kunna "flöda" i systemet

Ett väl fungerande styrsystem ska genom sin uppbyggnad kunna hävda och aktivt driva centrala ideologiska intressen. Styrsystemet ska proaktivt kunna driva utvecklingsfrågor och inte enbart reaktivt möta omvärldens förändringar.

Ett styrsystem som fungerar väl är också uppbyggt så att de enskilda organisationerna ges möjlighet till, så långt möjligt, självständig roller. Den organisatoriska självständigheten stärks genom att man uppfattar att den egna professionaliteten utnyttjas fullt ut och att systemet bygger på att begrepp som ansvar, befogenhet, position och kompetens befinner sig i balans.

Eftersom styrning av utbildningsverksamhet är en komplex uppgift, kan förändring av styrsystemet inte ske genom enstaka insatser. Förändring som på sikt ska kunna påverka skolor och öka styrinstrumentens kraft behöver således ske på fler plan samtidigt och härigenom inbegripa flera olika förändringsstrategier.

Tankestrukturen ovan fungerar som stöd då arbetsgruppen argumenterar för förändringar av styrsystemet, eftersom den belyser såväl vilka krav som kan ställas såväl på ett väl fungerande styrsystem som på en effektiv organisation. De förslag som arbetsgruppen avger berör därför flera av de ovan angivna funktionerna och syftar till att påverka såväl planeringsdimensionen, samverkansdimensionen som förändringsdimensionen i utbildningssystemets olika delar.

5 Samverkande styrning kräver kvalitetsbedömning

5.1 Likvärdigheten kräver utökade lokala befogenheter

Skolan är en plats där människor med olika behov och i olika livssituationer ska kunna utvecklas och lära. Skolor som lokala organisationer befinner sig i olika sociala och kulturella sammanhang, vilket innebär att deras förutsättningar varierar mycket. Ändå ska skolan kunna vara likvärdig i den meningen att skolor runt om i landet ska ge elever – unga eller äldre – en utbildning som är av samma värde. Detta *behöver* inte innebära och *kan* heller inte innebära att skolor ska vara lika till form och innehåll, eftersom detta inte i sig garanterar likvärdighet. Likvärdigheten ligger just i att skolorna klarar av att möta sina *olika* förutsättningar och genom att relatera dessa till det uppdrag som skolan fått och därvid klarar av att forma en verksamhet som i slutändan blir likvärdig, som klarar av sitt uppdrag att få eleverna att nå målen. Härigenom kan olikhet och mångfald i flera avseenden bli en förutsättning för likvärdighet.

Skolans flerdimensionella uppdrag ställer krav på en verksamhet som ska rymma många kvaliteter. Den ska också snabbt kunna växla mellan dessa och ibland förändra dem allteftersom förutsättningarna förändras. Detta sker ibland långsamt och i det närmaste omärkligt genom gradvisa förändringar, kanske av strukturellt slag och på samhällsnivå, t.ex. då nya kommunikationsvägar öppnar sig för medborgarna. Men förutsättningarna kan också förändras mycket snabbt genom att något oförutsätt och akut inträffat. De kvaliteter som bygger upp denna helhet utgörs av delar som är oupplösligt inflettade i varandra och tillsammans bildar en helhet som förändras så snart någon av delarna förändras.

5.2 Ökade befogenheter innebär ökat ansvar

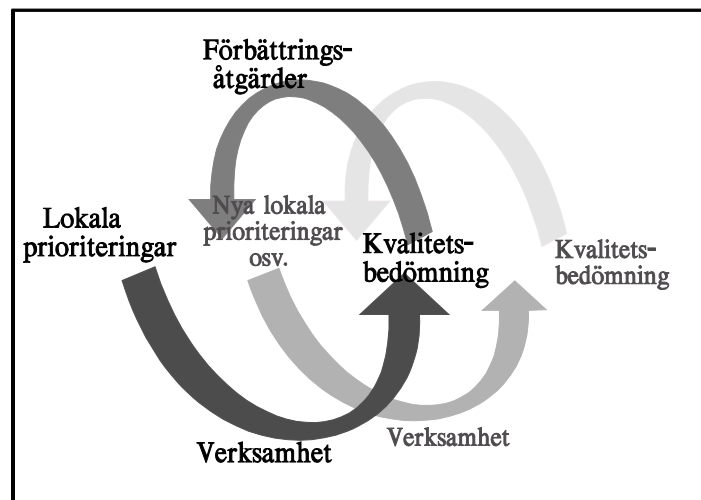
För att kunna hantera en föränderlig omvärld behöver uppdraget därför rymma frihet för den lokala nivån att anpassa verksamheten till verkliga förutsättningar. Inom ramen för denna frihet ställer samtidigt likvärdigheten krav på bestämda processer, så att kvaliteterna kan garanteras. Likvärdigheten innebär att de som utbildas kan lita på att de kunskaper som de utvecklar verkligen har samma värde oavsett i vilken skola man gått.

Friheten kan uttryckas i vilka befogenheter att fatta egna beslut som finns på de olika nivåerna i styrsystemet eller i vilken utsträckning handlingsalternativen ger begränsade möjligheter att finna egna vägar. Det tänkande som utgör grund för de förslag som förs fram accepterar principen om att beslut så långt som möjligt ska fattas av den eller de som har ansvar för genomförandet.

Gränserna uttrycks genom vilket ansvar de olika nivåerna tar för sina handlingar, vilket i sin tur påverkas av vilken kompetens de olika nivåerna besitter och hur man använder denna.

En viktig del i kompetensen är att kunna hantera den kedja av arbetsprocesser som tydliggör hur förutsättningarna ser ut och hur de kan relateras till uppdraget.

Figur. Kvalitetsarbetets cykliska karaktär



Dessa arbetsprocesser skapar möjlighet att styra den egna utvecklingen och utgör därför själva förutsättningen för en ökad lokal frihet. Alla i utbildningssystemets olika delar behöver besitta kompetens att samla in komplexa data om verksamheten och dess utfall, bearbeta dessa och härigenom göra en analys som därefter kan vara vägledande för arbetet. Vad detta konkret innebär skiftar på de olika nivåerna och arbetsprocessen ser därför annorlunda ut på den kommunala nivån jämfört med hur den ser ut på den lokala organisationsnivån eller i den enskilda enheten. För den lokala organisationens del är de lokala dokumenten en given utgångspunkt i detta arbete. De beskriver bland annat vilka prioriteringar man ser som nödvändiga för att hantera de speciella förutsättningar som organisationen har när man fullföljer sitt uppdrag. Detta är den lokala organisationens sätt att värna om den likvärdiga utbildningen. Arbetsprocessen är inte linjär till sin karaktär utan beskriver snarare ett slags utvecklingsspiral.

De lokala dokumenten skapar genom sin tydlighet förutsättningar för de konkreta utbildningshandlingarna. Det ska också vara möjligt för elever och föräldrar att ta del av och förstå den egna skolans prioriteringar. Man ska veta vad som är skolans ambitionsnivå för att kunna ha rimliga förväntningar eller för att kunna ifrågasätta ambitionsnivån och ställa krav. Sett ur ett rättssäkerhetsperspektiv behöver de lokala planerna – vare sig de finns på kommunal eller lokal nivå – vara kända och tydliga och på ett tydligt sätt värna om alla elever. Detta understryker kvalitetsarbetets roll i ett jämlikhetsperspektiv.

Det är viktigt i ett utbildningssystem som värnar om likvärdighet mellan sina olika delar att de olika aktörerna skaffar sig bilder av hur arbetet genomförs i praktiken. På både skol- och kommunnivå behövs kunskap om den enskilda skolans kvalitet. Skolors resultat står i detta avseende inte enkelt att finna i elevprestationer. Det rör sig mer om i vad mån skolan lyckas att skapa en lärandemiljö som gynnar alla aspekter av elevens utveckling; den kognitiva, den fysiska, den sociala, den estetiska och den emotionella. Elevernas prestationer kan mer ses som indikatorer på lärandemiljöns beskaffenhet och deras egna bedömningar av lärmiljön blir synnerligen viktiga. Ur ett elevinflytandeperspektiv blir detta också en viktig dialog mellan skolans medlemmar som inte enbart innebär att resultat och effekter sätts i fokus. Dialogen blir en del i den pedagogiska processen och en viktig del i det demokratiska lärandet.

När man relaterar uppdrag och utfall till varandra kan detta innebära att man tvingas inse att måluppfyllelsen inte är fullständig och att delar av verksamheten behöver förändras. Analysarbetet kan då också resultera i att aktörerna inser att bilden inte är fullständig eller tillräcklig. Man behöver lära mer om den egna verksamheten. Ett fungerande kvalitetsarbete syftar i detta steg inte till att "fälla en dom" över det egna arbetet, varför den dominerande frågan främst inte är "vad fungerar dåligt?" utan istället "vad behöver förbättras?". Den förra frågan leder in tänkandet i en återvändsgränd där skuldfrågan är central, medan den andra på ett mer realistiskt sätt beskriver vad alla organisationer som är intresserade av utveckling har som fokus.

Genom engagemang i kvalitetsbedömningar skapar de olika nivåerna en möjlighet att fortlöpande relatera den egna verksamheten till såväl uppdrag som förutsättningar. Detta engagemang är ett villkor – bland flera – för de utökade befogenheter som decentralisering förutsätter. Att ta ansvar för kvalitetsbedömningar och utifrån dessa skapa förbättringsinsatser utgör en grundläggande förutsättning för ett utökat lokalt beslutsfattande.

5.3 Kvalitetsarbetet som stabiliserande utvecklingskraft

Den förordning som uppmanar skolor och kommuner att redovisa kvaliteten på verksamheterna ställer nya krav på skolorna. Den är ett led i den ökande decentraliseringen och visar hur ansvar och befogenheter kan balanseras. Dessa nya krav bryter i flera avseenden mot invanda handlings- och tankemönster. De har till vissa delar omdefinierat arbetsuppgifterna för både kommunerna och skolorna. Från båda dessa håll har en ibland något avvaktande hållning kunnat iakttagas. Men under de år som kraven tydligt uttryckts i förordningstext har allt fler kvalitetsredovisningar kommit till på båda dessa nivåer. En god förmåga att hantera de nya kraven på att arbeta med att bedöma och förbättra sin egen kvalitet kan resultera i en stabiliserande utvecklingskraft för skolorna.

En risk med kvalitetsarbete är att det alltför ensidigt inriktas på enkla och mätbara kvaliteter, speciellt på elevnivå. Det kan t.ex. röra sig om att man använder sådana uppgifter som finns, som t.ex. betygsdata eller ekonomiska data, framförallt för att de existerar i en enkel form. Det mediala intresset för just denna typ av data,

som kan presenteras i lättöverskådliga tabeller eller diagram och där gärna den ena skolan på ett förenklat sätt jämförs med den andra, kan leda till att betydelsen av kvantifierbara beskrivningar av detta slag överbetonas. Ska man komma bakom förenklade beskrivningar behöver man också arbeta med andra mer svärfångade bilder av skolverksamheten. Exempelen från de nationella utvärderingarna som genomfördes under 1990-talet visar att det går att finna indikatorer på hur läroplansmålen nås även för så komplexa förhållanden som elevernas inflytande, bildämnet, etiska ställningstaganden för att bara nämna några av de existerande exemplen. Skolor behöver en mångsidig verktygsrepertoar för att kunna bedöma kvaliteten på sin variationsrika verksamhet. De centralt producerade prov som är obligatoriska i flera skeden av ungdomsutbildningarna kan nyttjas för att förse skolorna med underlag för de egna kvalitetsbedömningarna. I kvalitetsredovisningarna kommer det i framtiden vara väsentligt att skolorna gör bedömningar av i vilken utsträckning som den egna läromiljön fungerar med avseende på målen. Särskilt ur ett värdegrundsperspektiv blir kvalitetsarbetet väsentligt, eftersom det reser frågan om hur begreppet "resultat" definieras. Då skolans uppdrag innebär såväl att arbeta med elevens kunskapsutveckling som elevens fysiska, sociala, estetiska och emotionella utveckling behöver alla dessa delar av uppdraget täckas av kvalitetsarbetet. Mättraditionerna i utbildningsväsendet har frambringt många lösningar för hur man mäter kunskapsutvecklingen, men för de andra utvecklingsområdena finns färre lösningar. Här fordras utvecklingsinsatser, där lokala lösningar behöver spridas mellan landets förskolor och skolor, så att kvalitetsarbetet kan få det rika innehåll som målen förutsätter.

Ett annat av skälen till kvalitetsarbetets initiala svårigheter är att de nya kompetenser som erfordras för att kunna hantera en denna komplicerade uppgift kräver tålmodigt och långsiktigt arbete för att utvecklas. I en situation där den ekonomiska situationen är ansträngd och de dagliga kraven blir allt mer påträngande är det naturligt att denna typ av utvecklingsarbete fått stå tillbaka för mer akut problemlösning. Ur ett demokratiskt perspektiv är detta alarmerande, eftersom det begränsar skolans möjlighet att fungera som offentlig institution, där man med fog kan ställa krav på såväl insyn som synlighet. Det finns en uppenbar risk för att skolans arbete försvinner in i ett system för experter och där själva kvalitetsfrågan, som berör den innersta meningen med skolan, avförs från den offentliga debatten och härigenom blir hanterad som en

fråga utom räckhåll för de många medborgare som på något sätt är berörda av den.

5.4 Kvalitetsarbetet som en utvecklingsmotor

Kvalitetsarbetet är inte bara en nödvändig förutsättning för ett utökat lokalt ansvar – och härigenom för likvärdighet och demokrati – utan det är även en viktig utgångspunkt för utveckling. Kvalitetsredovisningen rymmer utvecklingskrafter genom att den både möjliggör och nödvändiggör arbetsprocesser som kan leda verksamhetens arbete framåt. Detta är en viktig stimulans för det kvalitetsarbete som annars kan upplevas som ett extraarbete och – i värsta fall – som ett ”spel för gallerierna”. Det föreligger dock även här en svårighet att upptäcka kvalitetsarbetets utvecklande möjlighet, eftersom utdelningen på gjorda arbetsinsatser sällan leder till omedelbar verksamhetsutveckling – kvalitetsarbetet är en del i en utvecklingsprocess som sträcker sig över relativt lång tid. Skolutveckling som t.ex. berör samspelsmönster och innehåll i skolarbetet sker mycket sällan snabbt. De långsiktiga värden som skolan har i uppgift att arbeta med kräver därför ibland processer som stundtals kan gå trögt fram och som behöver drivas med en hög grad av uthållighet.

Det nuvarande kravet som ställs på kommuner och skolor att formellt redovisa kvalitetsredovisningar *varje år* kan ifrågasättas. Ska arbetet med att bedöma och förbättra kvaliteten på verksamheten bli en utvecklingskraft och även beröra de långsiktiga värdena, tycks kravet på en årlig redovisning av kvalitetsarbetet motverka sina syften. Risken är stor att kravet på årlig redovisning får effekten att relativt enkelt mätbara storheter bildar underlag för kvalitetsarbetet. Ett förslag lämnas därför på att dessa redovisningar ska lämnas med längre mellanrum än ett år.

Sett ur detta perspektiv bör kvalitetsarbetet – paradoxalt nog – inte bara öka säkerheten på de olika nivåerna utan faktiskt också skapa en hel del frågor som tydliggör den osäkerhet som är grunden för det reflekterande förhållningssättet. Då kan den kollektiva reflektion som är en förutsättning för kvalitetsarbetet tillsammans med en ökad lokal frihet leda till professionell utveckling och skapa möjlighet att pröva nya vägar.

6 Om att äga sitt uppdrag

En av utgångspunkterna för den öppna och deltagande målstyrningen var att i ett alltmer komplext och differentierat samhälle blir en styrmodell som bygger på ett renodlat uppifrån perspektiv inte funktionell. Det är omöjligt att ge direktiv på ett sådant sätt att alla skiftande förutsättningar kan omfattas. Istället måste befogenheter flyttas så nära genomförandenivån som möjligt, vilket förutsätter att man där anammat uppdragets innebörd och därför agerar med styrinstrumentens intentioner som utgångspunkt. Härigenom blir det tydligt att de lokala aktörerna äger uppdraget. Mål- och resultatstyrning bygger på idén om ett "empiriskt förhållnings-sätt".¹ Det innebär att kunskap om det som sker i verksamheten skall vara grunden för utveckling; det är faktaunderlag som utgör utgångspunkten för dialogen mellan stat, kommun, politiker, professionella och elever samt i förekommande fall deras föräldrar.

Ett grundantagande bakom hela decentraliseringsstrategin var bl.a. att de professionella, dvs. lärare och skolledare, förväntas vara de drivande krafterna i förändringsarbetet med den empiriska kunskapen som utgångspunkt. Detta ställde stora krav på de professionellas yrkeskompetens.

Styrningsprincipernas förändring pekar inte bara mot ett väsentligt ökat lokalt ansvarstagande utan också mot en skola med en miljö för lärande som utvecklas till att på bästa sätt främja de lärandes utveckling. Skolan förväntas vara kapabel att själv skapa, inhämta och sprida kunskap och dessutom ha förmågan att förändra sitt beteende som en konsekvens av ny kunskap och nya insikter.

Förskjutningen av ansvarstagandet under 1990-talet skedde samtidigt som landets kommuner hade påtagliga finansiella problem med nedskärningar och sparbetning som följd, vilket bl.a. bidrog till

¹ Se Från regler till eget ansvar. En antologi om förutsättningarna för skolans styrning. 1977, Skolverket, Stockholm, Liber, s. 21.

att skolan blev en konkurrensutsatt verksamhet. Marknadsekonomiska styrningsmodeller förväntades i många kommuner effektivisera skolan och ett nytt språkbruk fördes successivt in i skolans vardag. Skolan blev en resultatenhet, rektor kallades resultatansvarig, pedagogiska program omnämndes som affärsidéer, elever och föräldrar skulle betraktas som kunder vars behovstillfredsställelse kom att mätas via mekaniska kvalitetsprogram. Konkreta inslag som exempelvis prestationslön, kundorientering, resultatmätningar och kvalitetskontroller – begrepp som stammar från vinstmaximerad verksamhet – blev legio. Nya språkbruk utgörs dock inte enbart av lösryckta ord utan de svarar också mot en ideologisynd som på sikt påverkar såväl våra föreställningar om pedagogisk verksamhet som vår etiksyn om skolans uppgifter och *hur* de professionellas kompetensutveckling skall utformas och *vad* den skall innehålla.

Mot den utveckling som skett i många kommuner under 1990-talet behöver utgångspunkter formuleras som bättre svarar mot det som är specifikt och unikt för just pedagogisk verksamhet. Det kan innebära att identifiera och beskriva både den lokala skolans komplexa sammanhang och villkor och skolans centrala processer som lärande, socialisation, kunskapsutveckling eller värdegrund.

För att den samverkande styrningen skall kunna fördjupas förutsätter det att de professionella delar målstyrningens avsikter. De behöver svara för den sammanhållning inom systemet som arbetsgruppen argumenterade för i tidigare kapitel. För att skolan skall kunna lösa sitt samhällsuppdrag behöver de professionella både ha goda kunskaper om uppdraget och om hur verksamheten styrs via regler, normer och ideologier och ha förmåga att använda olika perspektiv för analyser. Den nya lärarutbildningens betoning på en yrkeskvalificering som nödvändiggör reflektion och kritiskt tänkande och förmågan att kunna utveckla en demokratisk dialog behöver också känneteckna pedagogernas kompetensutveckling. I de yrkesverksammas ansvar ligger att omfatta och arbeta utifrån läroplansmål men också att dokumentera och reflektera över den dagliga verksamheten.

6.1 Reflektionen lyfter fram och tydliggör den dagliga verksamheten

Att fråga sig vad som egentligen händer i den egna praktiken ligger till grund för reflektionen liksom en undran över vad det är som sker i det som synes ske. Inte bara det direkt iakttagbara utan också det som finns under ytan, det bakomliggande, det man inte direkt associerar till blir viktigt. Den här typen av frågor kan innebära en självupptäckt i professionell bemärkelse.

Reflektion är i grunden både intellektuell och handlings- och situationsorienterad. Genom reflektion över egna erfarenheter upptäcks ny kunskap som leder till att det egna handlandet kan omprövas. Via reflektion och dialog är det möjligt att skapa distans till den egna praktiken. För att vara mera än småprat måste dialogen dock struktureras och fördjupas. Diskussioner baserade på utvärderingsresultat kan vara exempel på ordningar som kan leda till en fördjupad reflektion. Men reflektionen kan också ha sin utgångspunkt i mindre rationella processer; den kan också bli ett resultat av oväntade och oplanerade händelser.

I pedagogiska texter kring reflektion används begrepp och beskrivningar som ofta tar sin utgångspunkt pedagogiskt och filosofiskt tänkande. Man kan då se reflektionen som en hos människan ständigt återkommande aktiv kunskapsprocess, vilken kännetecknas av utforskning och upptäckande. Reflektionen kommer ur en direkt erfaren situation, som pockar på vår uppmärksamhet eller som överraskar oss. Den startar i ett utgångsläge där vi upplever mer eller mindre förvirring, tvivel eller vanda. Det gäller då att skapa mening i själva handlingen – både intellektuellt och känslomässigt. Behovet av att hantera komplexa och svårbegripliga situationer är den drivande kraften i reflektionsprocessen. Reflektionen kännetecknas av en inre dynamik, av kreativitet, av kritiskt ifrågasättande, av nyskapande och av att tidigare föreställningar omtolkas.

Att som lärare söka kunskaper om den egna pedagogiska verksamheten innebär att delta i en skapelseprocess kring relationen mellan de egna handlingarna och elevernas lärande. Genom att praktiska erfarenheter görs till föremål för reflektion kan de egna handlingarna kritiskt granskas. Reflektionen hjälper individen både att kunna se och att utveckla ett språk och gör det möjligt för henne att beskriva och benämna vad som sker i den pedagogiska verksamheten. Problemet är just att se – eller snarare att inse; att

bli medveten om att det som sker inte nödvändigtvis är det bästa möjliga. Den som anser att den metod som används är den "rätta", har svårt att se andra möjligheter. Människan måste ha mod att genomskåda sina egna svagheter för att upptäcka nya former, nya symboler och nya mönster. Alla yrken kräver därför ett visst skapande mod men också det goda omdömet att medvetet vilja ompröva sina handlingar.

Reflektion är inte enbart en individuell och psykologisk process. Den är också en aktiv social process som syftar till att skapa mening och förståelse. Reflektionen sker i ett historiskt, politiskt och ideologiskt sammanhang och blir meningsfull först när den relateras till situationer insatta i just sådana sammanhang. Skall ny kunskap om elevens lärande utvecklas, är det också nödvändigt att reflektionen fördjupas till att gälla historiska, sociala och kulturella betingelser för den pedagogiska verksamheten. När vi tillsammans med andra diskuterar egna reflekterade erfarenheter och samtidigt reflekterar över det egna lärandet är detta ett sätt att lära sig att lära. Språket har därvid en central betydelse för att den egna yrkeskunskapen skall utvecklas och förnyas. Finns det återkommande tid och praktiska möjlighet att reflektera över den egna undervisningen kan reflektionen användas som ett medel för att fördjupa det egna språket.

I olika sammanhang beskrivs den professionelle läraren som en reflekterande praktiker. Med denna beteckning markeras att det vetenskapliga förhållningssättet är knutet till det arbete som utförs i praktiken, det vill säga i lärarens dagliga arbete. Det blir än viktigare med ett kritiskt tänkande i ett komplext samhälle där informationsmängden ständigt ökar. Ett kritiskt tänkande gäller också i relation till det egna yrket. Det medför att en kritisk analys av yrkets villkor, ansvar och innehåll skall ligga till grund för utvecklandet av en yrkesidentitet.

För den reflekterande praktikern blir "varför" det ord som får henne att stanna upp och tänka till. Varför-frågan utgör grund för ett kritiskt och vetenskapligt tänkande och hänger samman med lärandets etiska dimension. Grundprincipen för det kritiska tänkandet är att man utgår ifrån att man kan ha fel. Denna kritiska hållning kan stödjas genom en kontinuerlig reflektion över det egna arbetet. Men att uppmana till kritisk reflektion är alltid ett risktagande. Exempelvis måste ett kritiskt förhållningssätt också kunna riktas "uppåt" i systemet. Detta är en nödvändig förutsättning för det förslag arbetsgruppen argumenterar för om en fort-

löpande eller "rullande" läroplan som förändras genom utvecklad dialog mellan systemets olika nivåer, där kvalitetsredovisningarna spelar en viktig roll. Med genomtänkta och väl grundade argument kan, menar arbetsgruppen, kritiska samtal föras mellan de professionella och såväl kommunen som staten.

Oavsett hur de yrkesverksamma reagerar på nya inslag i skolan spelar alla en viktig roll. Att vara kritisk till propäer uppifrån, kan till exempel inte alltid viftas bort med att lärarna skulle vara konservativa eller sätta sina egna intressen framför elevernas eller skolans. Förmågan att motstå andras vilja får inte förväxlas med rigiditet. Det är inte heller så att flexibilitet kan blandas ihop med organisatorisk effektivitet.

I det komplexa samhället där informationsmängden ständigt ökar, ökar också behovet av att kritiskt tänkande brukas. I detta sammanhang gäller bruket särskilt i relation till det egna yrket. En kritisk analys av villkor, ansvar och innehåll för att lösa uppdraget behöver ligga till grund för utvecklandet av yrkesidentitet. Därför behöver såväl de egna erfarenheterna som de värderingar som ligger till grund för hur de olika aktörerna handlar i skolan konsekvent utmanas. Ömsesidig kritik kan skapa nya kunskapsmöjligheter. Öppenhet inför osäkerhet, förmåga till självkritik och ett öppet klimat är då avgörande för förmågan att hantera kritik från kollegor. Det kollektiva lärarbetet som sker i denna öppna anda och där dialogen är ständigt närvarande utgör den drivande kraften till att läroplanen blir praktiserad och att skolor når sina mål.

6.2 Reflektion – såväl individuellt som kollektivt

Att utgå från läroplanen i det pedagogiska arbetet ställer krav på lärare att i samspel med de lärande läsa och tolka en text som fastställts på en politisk nivå, där man sällan har tillgång till de som ursprungligen skapade texten. Det gemensamma tolkningsarbetet ska landa i konkreta planer för hur lärande ska gå till, vilka innebär ömsesidiga åtaganden. De utbildningshandlingar som följer av de gemensamma åtagandena kan komma att leda mer eller mindre nära målen. För att kunna förbättra sättet att arbeta tillsammans med de lärande behöver lärare få hjälp av andra yrkesverksamma med att kritisk genomlysning det som sker. Det är med hjälp av kollegor som pedagogerna kan reda ut sådana frågor som Vad är det egentligen som sker i mötet mellan mig och de lärande? Varför händer det

som sker? Varför hände inte det som vi avsåg skulle hända? Hur skulle vi kunnat göra för att få ett ännu bättre lärande till stånd?

Det finns alltid risk för att traditionens och vanans makt tar över i skolans värld. Därför måste såväl de egna erfarenheterna som de värderingar som ligger till grund för det reflekterande arbetssättet konsekvent utmanas. När ett reflekterande arbetssätt som enbart baseras på de egna erfarenheterna blir rutin, tenderar den dynamiska kraften att gå förlorad. Scherp² konstaterar att "En ensidig betoning av de egna erfarenheternas betydelse som ledstjärna, istället för tilltro till generella vetenskapliga sanningar, riskerar att leda till en insnävning av föreställningsvärlden". För att den pedagogiska verksamheten ska bli så bra att den når läroplanernas mål behöver snarast föreställningarna vidgas.

Ett reflekterande arbetssätt kräver en kollektiv aktivitet. Att reflektera kollegialt betyder att man måste släppa in sina kollegor i undervisningen. Därigenom kan privata antaganden 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. Men även här finns det risk för att man inte förmår vara tillräckligt öppen och självkritisk. Utvecklingen mot att skolor jämför sig med varandra eller att man bjuder in en part utifrån (t.ex. från en högskola eller från en helt annan verksamhet) för att föra ett kritiskt samtal kan hjälpa den lokala skolan att "se sig själv från sidan". Skolverkets inriktning på utvecklingsdialoger utgör ett annat exempel, där skolor får hjälp att se sina egna insatser och resultat från en annan synvinkel än den egna.

Reflektion och dialog är nödvändiga beståndsdelar i organiserandet av verksamheten. Den gemensamma kompetensen utvecklas och utnyttjas genom att man samordnar och tillvaratar en rad läroprocesser. Sammanförs olika kompetenser inom skolan i rörliga och öppna grupperingar, kan det innebära att man lär av varandras erfarenheter. Om man tillsammans försöker göra klart vilka antaganden man har om sådant som sker i verksamheten, kan tvektigheter och inkonsekvenser i den enskildes tänkande tas upp till analys och diskussion. Men detta ställer krav på öppenhet och respekt. Det handlar främst om att skapa kunskapssökande allian-

² Scherp, H-Å.: *Utmanande eller utmanat ledarskap*, Göteborg Studies in educational sciences 120, Göteborg: Acta Universitatis Gothenburgensis, 1998, s. 168.

ser, snarare än att gruppera lärare utifrån organisatoriska och administrativa principer. Skall man kritiskt reflektera över hur kollegors idéer och ambitioner omvandlas till praktiska handlingar förutsätter detta ett ömsesidigt förtroende.

6.3 Viktigt att äga sitt uppdrag

I en skola som tar ansvar för och kan hantera sin egen utvecklingsprocess fördjupar de professionella den egna yrkeskunskapen. Den kunskapen omfattar såväl gedigna ämneskunskaper som goda kunskaper i att tillsammans med lärande människor vidga deras medvetande och förmåga att hantera sin omvärld. För att kunskaper av detta slag ska kunna fortsätta att utvecklas hos de yrkesverksamma efter det att de genomfört sin grundutbildning, fordras en yrkeskvalificering som ställer krav på reflektion, kritiskt tänkande och på förmåga att kunna delta i demokratiska dialoger. Basen för dialog och reflektion utgörs av relationen mellan uppdrag och verklighet. I dialogen och reflektionen representeras uppdraget av de professionellas föreställningar, medvetande och förförståelse snarare än av dokument, förordningstexter eller anvisningar. I de senare läggs argument fram för varför uppdragen är viktiga och i dessa förtydligas vad uppdragen består av. Men för att kunna omsättas i pedagogisk verksamhet som leder till att mål förverkligas fordras att de yrkesverksamma äger det egna uppdraget. Detta antagande ligger till grund för de förslag som förs fram, vilka också baseras på följande ståndpunkter.

- *Normer och värden utgör grunden för lärandemiljön*

Inom en utvecklingsinriktad skola uppmärksammas den egna värdebasen och normsynen. Lärare och skolledare behöver känna både den egna skolans normer och vilka föreställningar om vad som karakteriserar god utbildning och gott lärande som finns hos såväl de egna grupperna som hos elever och föräldrar. Vilka är skolans gemensamma värderingar ifråga om hur elever bäst lär eller hur undervisning bäst skall organiseras? Hur förenas våra olika värderingsmönster och hur skiljer de sig åt? Hur stämmer våra värderingar med de som läggs fram i läroplanen? Detta är exempel på komplexa frågor som kan behöva belysas för att läroplanen ska kunna tillämpas.

- *Processer för att förstå den egna skolans verklighet behöver utvecklas och ges tid*

När kunskaper om den egna skolans förmåga att nå sina mål skapas inifrån dess egna förutsättningar finns inte något facit, utan endast mer eller mindre trovärdiga beskrivningar av den pedagogiska verksamheten såsom pedagogerna och eleverna upplever den. Hållbarheten i olika tolkningar behöver kritiskt prövas och utformning av den egna verksamheten blir framgångsrik i bemärkelsen att de lärande utvecklas optimalt först när de professionella gör sin skolverklighet begriplig, hanterbar och påverkbar. För att detta skall kunna ske behöver förmågan att reflektera utvecklas. När utformningen av lokala styrdokument utgår från lärarens och de lärandes egna formulerade frågor blir reflektionen den inre drivkraften som för verksamheten närmare målen.

När egna kunskaper och erfarenheter reflekteras, kan det innebära att de egna tolkningsramarna förändras. De yrkesverksamma behöver själva ta ansvar för att bejaka och bearbeta den egna förståelsen av att något i den pedagogiska verksamheten kan behövas förändras, förnyas eller fördjupas. Det egna kunskapsintresset blir då föremål för reflektion, vilket kan ske individuellt men också genom dialog med andra. För att läroplaner ska komma att omsättas i praktisk verksamhet på ett målnära sätt behöver de yrkesverksamma själva driva den egna kompetensutvecklingen. I en skola som utvecklas återfinns auktoritet och kunskapssökande hos lärarna. När läraren i dialog med andra ifrågasätter den egna yrkesverksamheten, kan hon börja erövra kunskaper om varför praktiken framträder på olika sätt i sina olika sammanhang. Inom ramen för den tid som i avtalet reserverats för kompetensutveckling behöver de yrkesverksamma ägna utrymme åt, diskutera och uppmärksamma frågor som Varför organiserar vi undervisningen som vi gör? Hur kommer det sig att vi fick den här övertygelsen om sättet att undervisa? Vem säger att detta är det bästa sättet och varför säger de det? Vad är det för andra krafter än våra egna, som hindrar oss från att göra som vi vill i vårt arbete?

- *De "dolda" lärandeprocesserna måste få större uppmärksamhet*

Kompetensutveckling bland de yrkesverksamma sker inte alltid i organiserade former. Lärandet förknippas ofta med formell

utbildning, men denna är ingen garanti för att såväl individen som organisationen utvecklas. Den egna pedagogiska verksamheten och det mångfacetterade samspelet med andra, såväl i som utanför skolan, innebär tillfällen till lärande. Den enskildes livserfarenhet utgör här en väsentlig resurs, men erfarenheter behöver på intet sätt stå i motsatsställning till en mera traditionell utbildningsform med ett mera teoretisk innehåll. Ett lärande sker med andra ord när individen omprövar egna handlingar utifrån att hon reflekterat över de egna erfarenheterna. Individen ger sig in i ett aktivt samspel mellan sina egna inboende möjligheter och omgivningens krav. Det tar tid innan kunskapsmässiga förändringar får genomslagskraft och medför synliga resultat.

7 Ett tydligare nationellt uppdrag

7.1 Mot en fördjupad decentralisering

I det förslag som arbetsgruppen lägger fram om hur skolans styrning skall kunna utvecklas återfinns en skepticism när det gäller tilltron till att de flesta styrimpulser skall komma uppifrån. Det innebär dock inte att den politiska suveräniteten ifrågasätts. Det är ytterst de mål som samhället har för barn, ungdomar och vuxna som deltar i utbildning som utgör grunden för det politiska uppdraget. Arbetsgruppen utgår från iakttagelsen att det finns en motsättning mellan politisk vilja och faktiska möjligheter att uppnå vissa mål och att de styrmedel som används inte sällan motverkar den kreativitet och det ansvarstagande som finns hos lärare i allmänhet. Man kan till och med tala om att det finns en motsättning mellan effektivitet och överdrivna ambitioner i fråga om styrning. Detta kan medföra att den politiska nivån motverkar sina egna intressen om de ställer orealistiska krav på skolans personal vilket får negativa följder för olika kunskapsprocesser och därmed för elevernas utveckling.

En effektiv politisk styrning innebär ett möte mellan den demokratiska beslutsprocessens krav och den lokala skolans villkor och möjligheter. Man kan här tala om ett dialektiskt förhållande mellan mål och verksamhet, dvs. påverkan är – eller borde vara – ömsesidig och fortlöpande. En av utgångspunkterna för arbetsgruppens förslag är att förnyelsearbete inte enbart kan *införas* utan måste *skapas* av kompetent och motiverad personal. Ett komplext system som skolan, där verksamheten har många sidor måste vara utformat så att det åtminstone till en del byggs upp underifrån genom att skolans personal aktivt deltar i kunskapsprocesser och ständigt fördjupar sitt samhällsuppdrag. Att styra professionella system, som skolan, genom krav på omfattande planeringsdokument och målnedbrytning innebär en underskattning av skolans komplexitet.

Skolans verksamhet ställer krav på individuell och situationsanpassad problemlösning – ingen skola är lik någon annan.

Ur ett politiskt perspektiv blir det en fråga om att reagera och korrigera i efterhand, snarare än att försöka förutse konsekvenser och formulera regler för samtliga skolor. Denna reaktiva styrning ställer stora krav på trovärdiga beskrivningar av hur den enskilda skolan utvecklas och vad detta medför för elevernas lärande. Det är i detta sammanhang man skall förstå betydelsen av väl utvecklade kvalitetsuppföljningar på alla nivåer.

Arbetsgruppen vänder sig mot det arv som finns kvar från en grundstruktur för styrning som utformades för helt andra syften och i en annan tidsepok än att vägleda dagens skola. Arvet härstammar från en tid då ämbetsmännens maktutövning blev legitim och kontrollerbar genom krav på detaljerad skriftlig dokumentation, regelstyrning och fasta procedurer. En allt för detaljerad regelstyrning har svårt att leva upp till nödvändiga krav på lärande och anpassningsförmåga. Rationaliteten i välfärdstjänster, som exempelvis skolan, bygger på en medveten social interaktion mellan olika aktörer. Man kan därför heller inte okritiskt överta modeller eller förebilder från andra områden än just välfärdstjänster. Modeller från marknaden syftar ytterst till vinst, konkurrens eller kommersialisering. Skolverksamhet handlar däremot om att maximera välfärd.

Det står klart att den enskildes, kollektivets och skolans samlade lärande har en grundläggande betydelse för utvecklingen av skolans verksamhet. Förmår man inte på den enskilda skolan diskutera hur gemensamma kunskaper skall hanteras, hur olika erfarenheter skall tillvaratas eller hur man kan lösa tvister när åsikter går i sär kommer knappast den enskilda skolan att utvecklas. Skolans effektivitet är beroende av att den kan lösa dessa frågor på ett bra och nyanserat sätt. Det förutsätter inte bara kunskap utan också delaktighet i de beslut och händelser som påverkar det egna arbetet. Inflytande, ansvarstagande och delaktighet som är förutsättningar för en effektiv skola, bl.a. för att de främjar förståelsen av de föreställningar, antaganden, värderingar och handfasta erfarenheter, som är nödvändiga för skolans verksamhet. Arbetsgruppen menar att en interaktiv styrningsmodell är en förutsättning för att skolans personal skall kunna motsvara de politiskt formulerade förväntningar som finns uttryckta i de statliga styrdokumenterna. En annan förutsättning utgör den dialog som fångar upp och beskriver elevernas utveckling utifrån den lokala skolans villkor och möjlig-

heter. Mot denna bakgrund medför det stora krav på att relevanta modeller och metoder utvecklas för att både kunna beskriva den pedagogiska verksamheten och fånga upp olika intressens behov.

Den föreslagna interaktiva styrningsmodellen innebär att den politiska formuleringen av mål skall kompletteras med en dialog mellan skolans personal, elever och föräldrar. Modellen handlar bl.a. om att etablera en relation mellan dessa parter som utvecklar deras ömsesidiga kunskap och förståelse. Styrningsmodellen utgår också från att denna relation innefattar en konstruktiv dialog mellan den kommunala nivåns företrädare och den lokala skolans olika aktörer. För att just betona att samspel och dialog utgör hörnstenar i fördjupningen av den s.k. deltagande målstyrningen väljer arbetsgruppen att använda begreppet *samverkande styrning* som benämning.

Innebörden av en *samverkande styrning* är inte att den politiska nivån fränhänder sig ansvaret för styrning genom att låta skolans personal vara i fred. Flera av arbetsgruppens förslag innebär en utökning av de lokala befogenheterna – en fördjupad decentralisering. Det bör understrykas att denna utökning motsvaras av ett utökat ansvar vad gäller lokal kontroll av det egna arbetets resultat. Av stor betydelse är att det finns konstruktiva spänningar inbyggda i relationen mellan den politiska nivån och verkställighetsnivån. Det finns alltid risk för att verkligheten tolkas intressestyrt: Det som är bra för mig är också bra för mina elever. Detta ställer krav på att skolans ledning kontinuerligt svarar för uppföljning av att det sker en rimlig avvägning mellan elevers, föräldrars och andras intressen. I begreppet konstruktiva spänningar ligger att man utlöser motsättningarna mellan olika perspektiv på skolans verksamhet, mellan olika ansvarsområden och mellan olika arbetsuppgifter. Beslutsprocessen kring hur mål på den enskilda skolan skall uppnås utgör ofta en produkt av sammanvägningen av olika intressen. Mål är grundade på värderingar och därför bör den lokala beslutsprocessen utgå från någon form av värdepremiss som får anses för given. Till skillnad från en kompromiss kring vissa tolkningsbara mål är denna etiska premiss inte "förhandlingsbar". Detta gäller också för de mål som utgör skolans värdegrund. Flera av arbetsgruppens förslag inriktas på att stärka de värden som inte är förhandlingsbara – skolans oförytterliga värden dels förslag som berör hur dessa värden kan hanteras i de olika läroplanerna och dels förslag som syftar till att minska krafter som tenderar att dra upp-

märksamheten från dessa värden som utgör skolans och samhällets grund.

7.2 Decentralisering, makt och legitimitet

Det går knappast att diskutera decentralisering, styrning och ansvar utan att också diskutera maktbegreppet. För att kunna styra och ta ansvar fordras makt. Har man makt att bestämma måste man också ta ansvar för sina beslut. Hur makt definieras hänger ytterst samman med olika teoretiska utgångspunkter och olika syn på världen. Ser vi i backspegeln har det under 1990-talet funnits en politisk strävan mot omfördelning av makt och ansvar inom skolan där omfördelningen inte till fullo nått ända fram varken till den pedagogiska personalen eller till eleverna. Skall de verksamhetsansvariga på samtliga nivåer nå de av politikerna uppsatta målen måste de inte bara ha makt, ansvar och legitimitet på respektive nivå utan också uppleva målen som trovärdiga. Samverkan, delaktighet och dialog utgör nödvändiga förutsättningar för att detta skall kunna ske.

För att styrningen av skolan ska utvecklas behöver man på alla nivåer föra diskussioner om makt och legitimitet: Är makt något som man besitter eller är det en relation mellan olika intressen i skolan? Vem äger makten över skolan och vem utövar den? Är det aktörer (individer eller kollektiv) som utövar makten eller utövas makten av strukturer och system? Innebär det att när någon utövar makt över skolan, reduceras andras makt? Hur ser relationen mellan makt och auktoritet ut?

För att dessa diskussioner ska bli förda behöver uppdrag riktas mer kollektivt så att styrningen sker i samverkan.

Att överföra mål eller att påverka via olika styrmedel är en form av maktutövning. Det innebär att makt uppfattas som en relation, vilken kan påverkas från en viss position. I kraft av sin formella position kan exempelvis skolans rektor påverka lärarnas handlingsutrymme i positiv eller negativ mening och vidga eller minska deras handlingsutrymme. Samma makt kan utövas av andra befattningshavare med utgångspunkt i en informell position.

Ur den *samverkande styrningens* perspektiv, är makten ett resultat av att olika intressenter – politiker, förvaltningstjänstemän, lärare, elever och föräldrar – har förhandlat. Det innebär att olika aktörer/intressenter i skolan samverkar och att de alla har någon

form av makt. Det man har makt över – och ansvar för – varierar dock ifråga om innehåll och omfattning. Det som är avgörande är inte regler och förordningar utan samtal, tolkningar och förhandlingar. Makt leder till att gemensamma intressen förverkligas.

Makt leder härigenom även till att förändringsprocesser i större utsträckning kan ägas av de som förverkligar de gemensamma intressena.

Styrning är också en fråga om legitimitet i intentioner och beslut. När handlingar och de värderingar som skall påverka handlandet överensstämmer med varandra kan man tala om legitimitet: Det råder en trovärdighet. För att legitimitet skall gälla krävs därför ett godkännande av de berörda. Det är något man får av andra och tillerkänns. För att något skall betraktas som giltigt – och trovärdigt – i en organisation fordras legitimitet. När det som faktiskt sker på en skola svarar mot den bild som skolan ger i sina avsiktsförklaringar till det omgivande samhället har skolan erövat legitimitet.

7.3 Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppens direktiv har varit att analysera skälen till läroplanernas alltför svaga styrning av verksamheten och att identifiera insatser på kommunal och statlig nivå som behövs för att förstärka läroplanernas roll som nationella styrdokument. Därutöver skulle arbetsgruppen också analysera läroplanernas utformning och struktur och överväga förslag till förändringar. För arbetsgruppens del har det inneburit att de förslag som redovisas både har karaktären av konkreta åtgärder som förstärker läroplanernas styrning, men också förslag som mer bör ses som riktlinjer för fortsatt arbete med läroplanernas struktur och utformning. Därmed uppfylls också den tredje delen av arbetsgruppens direktiv – att bidra till den offentliga debatten om läroplanernas innehåll och utformning.

Frågan om varför styrprocesser inte alltid får de effekter de avsåg är en synnerligen komplex fråga med många orsaker. Av det skälet är det nödvändigt med flera förslag som tillsammans syftar till att öka styrningens genomslag. Förslagen bör ändå ses som en helhet som tillsammans åstadkommer större verkan än summan av vart och ett av förslagen.

Förslagen ligger på två nivåer. Den ena berör läroplanernas struktur och fortlöpande förändring. Den andra nivån berör förändringar i den statliga styrningen av kommuners och skolors verksamhet.

7.3.1 Förändringar i läroplanernas struktur, utformning och framtagande

För att förstärka läroplanernas styrning av verksamheten föreslås ett antal förändringar i läroplanernas utformning, struktur och framtagande. Förslagen kräver fortsatt beredning och kan ses som riktlinjer för en kommande revidering av läroplanerna.

Förändrad målstruktur

De nationella målen ska läggas till grund såväl för den lokala planeringen av undervisningen som för beskrivningar av vilka krav som ska ställas på prestationer och därmed vilka betyg som ska sättas. Den nuvarande målstrukturen med två målnivåer – mål att sträva mot och mål att uppnå – bör ses över och ersättas med en målnivå. Den förändrade målstrukturen ska gälla såväl läroplanen som kursplaner. Den föreslagna målstrukturen ska härigenom kunna användas i ett nationellt betygssystem. Målen ska dessutom ligga till grund för utvecklingen av verksamhetens kvalitet.

Den nuvarande strukturen med mål att sträva mot och mål att uppnå har uppvisat ett antal konsekvenser som bidrar till att läroplanernas intentioner inte genomförs fullt ut. Skolans aktörer – tillsammans med stora delar av skoladministrationen – uttrycker svårigheter att förstå innebörden i den dubbla målstrukturen och att tillämpa denna. Detta har i alltför stor utsträckning lett till överdriven upptagenhet av uppnåendemålen och härigenom en ökad fokusering på enkelt mätbara delar av elevernas prestationer. Härigenom har delar av skolans uppdrag som är kopplade till värdegrunden och skolans demokratifostran – och som representerar skolans mer långsiktiga uppdrag – tenderat att alltför ofta komma i skymundan.

Läroplanskommittén beskriver i sitt betänkande "Skola för bildning"¹ tanken bakom den tudelade målstrukturen på detta vis:

Läroplaner och kursplaner skall ge ett underlag för prioritering, dvs. vara tydliga vad gäller värdegrund och inriktning. De skall också vara öppna i bemärkelsen att de inte anger ett tak för skolans strävan. Om kvaliteten hela tiden skall kunna höjas, om enskilda lärare och skolledares förmåga att bygga upp kunskap och utveckla skolan skall kunna tas till vara måste läroplaner och kursplaner ange den kvalitet som skolan skall sträva efter. Målen kan här kallas för strävansmål, där ordet strävan avser den kvalitet det vardagliga arbetet skall sträva efter och den riktning det ska ha. Utvärderingen av strävansmålen ger signaler till skolan om den faktiska kvaliteten på verksamheten. Kvalitets-säkringen av strävansmålen skall ge signaler till dem som ordnar utbildningen, till lärare och skolledare, så att de får en grund för att försöka höja kvaliteten på verksamheten.

Det finns för den nationella styrningen behov av att i läroplaner och kursplaner också ange vilka mål som skall uppnås. Sådana mål är relaterade till likvärdigheten. Att i läroplaner och kursplaner inte bara ange strävansmål utan också vissa nivåer för uppnåendemål gör det möjligt att göra nationella jämförelser av kvaliteten.

Tanken bakom den tudelade målstrukturen var att strävansmålen främst skulle vara den enskilda skolans instrument att hantera sitt eget uppdrag medan uppnåendemålen framförallt motiverades av de nationella likvärdighetskravet och de möjligheter till långsiktig uppföljning som dessa mål ger. Mål att sträva mot syftar till att vidga perspektiv, tydliggöra "frirummet" och hjälpa till att sätta in vardagsarbetet i ett större sammanhang.

Tanken bakom de två måltyperna var också att förena målskrivningarna med ett nytt betygssystem som utgick från en mål- och resultatstyrningsmodell.

Flera studier har visat att resultatet i viss utsträckning blivit det motsatta. I skolvardagen – som den ter sig för elever, deras föräldrar och lärare – har uppnåendemålen satts i fokus och strävansmålen fått en mer nedtonad roll.

I en PM från Skolverket² påpekar man att inriktningen på resultat och härigenom inte minst betygssystemet som ett sätt att kunna hantera denna inriktning lett till en fokusering av uppnåendemålen. Men man tillägger också att elevens befattningsgrundande rätt att nå uppnåendemålet, dvs. att bli godkänd, bidragit till denna fokusering och att detta skett samtidigt som undervisningsresurserna

¹ SOU 1992:94, s. 119.

² PM "Mål att sträva mot och resultat", Skolverket, 2000-05-18, s. 13.

minskats kraftigt under den period då den nya målstrukturen genomfördes.

Man påpekar vidare att de två måltyperna finns både i läroplaner – dock enbart i avsnittet ”Kunskaper” – och kursplaner, och att detta kan ha bidragit till att tveksamheten ökat inför vad de båda målnivåerna innebär. Man ställer sig också frågan ifall man klarar läroplanens uppnåendemål utan att klara kursplanernas? Detta förhållande kan ha bidragit till, menar man, att mål att sträva mot kommit att förknippas enbart med det som ibland kallas ”allmänna” eller ”övergripande” mål – det som ibland även gått under benämningen ”läroplanspoesi”.

En annan arbetsgrupp³ hade regeringens uppdrag att analysera behovet av insatser för att stärka måluppfyllelsen och den individuella planeringen i skolan. Även i den arbetsgruppen för man likartade resonemang och varnar för faran att skolarbetet framförallt kommer att inriktas mot de tre behörighetsgivande ämnena svenska, engelska och matematik. Även här påpekar man risken med fokuseringen på godkändgränsen för dessa ämnen och att målen att sträva mot förbises såväl i dessa tre ämnen som i övriga. Man menar också att det finns en uppenbar risk att mål att uppnå i kursplanerna och att bli ”godkänd” kommer att utgöra de faktiska målen för en stor andel elever.⁴

Ett av skälen till svårigheter med att hantera den dubbla målstrukturen hänger sannolikt ihop med förhållandet att läroplanerna uttrycker såväl värden som mål. Och att man på skolor i det vardagliga arbetet inte självklart ser relationen mellan dessa.

I kommentarmaterialet till läroplanen – ”Ständigt, alltid”, som behandlar läroplanskommitténs ställningstaganden kring begreppet värdegrund – påpekar man skillnaden mellan värden och mål. Man understryker att skolan inte ska eller kan vara värdeneutral och att läroplanen därför inte kan vara ett dokument som enbart rymmer verksamhetens mål.

Vad som avses med grundläggande värden – som ibland också kallas oförytterliga värden – menar Läroplanskommittén är de värden som alltid gäller och som anger det man kallar ”medborgarnas samfällda moraliska fond”. Dessa värden behöver inte motiveras med argument av målrationellt slag, dvs. då mål och medel sammanvägs. De behöver heller inte motiveras av förändrade krav som arbetslivet ställer eller nya rön om hur effektiv undervisning

³ Expertgruppen för ökad måluppfyllelse och elever i behov av särskilt stöd.

⁴ Ds 2000:19, *Elevers framgång – Skolans ansvar*, Utbildningsdepartementet, Stockholm.

kan ske. Dessa värden gäller även om de kan anses som opraktiska, oekonomiska eller onyttiga.

Dock förhåller det sig annorlunda då man talar om mål. Då man resonerar strikt målrationalt bedöms vilka medel som på enklaste, säkraste, snabbaste och/eller billigaste sätt leder till målet, menar kommittén⁵.

Denna distinktion mellan värden och mål kan tyckas relativt okomplicerad när den uttrycks på det här viset. Men det strikt målrationala sättet att resonera och kalkylera är inte så ofta tillämpligt på en komplex verksamhet av skolans slag där det i det dagliga arbetet sällan förekommer enkla och raka samband mellan orsak och verkan.

Att söka efter fasta hållpunkter blir ett naturligt handlande i situationer som inte enkelt kan förstås eller överblickas – man söker efter strukturer och mönster, man försöker skapa ordning och undvika kaos. Risken med ett sådant handlande är att man förenklar och agerar utifrån tankemodeller som enbart rymmer begränsade delar av den komplexa verkligheten och att helhet och sammanhang därigenom kommer till korta.

I tidigare avsnitt har också påpekats att andra faktorer kan öka risken för ett fragmentariserat sätt att förstå skolans sätt att fungera. Kraven att formellt redovisa kvalitetsarbetet varje år tenderar att rikta fokus *från* långsiktiga delar av skolans uppdrag *till* relativt enkelt mätbara kvaliteter – just därför att de ska vara årliga. De delar av skolans styrning som mål att sträva mot representerar kräver ofta andra och mer långsiktiga ansatser som ofta bygger på kvalitativa utvärderingsstrategier. Dessa kvalitativa ansatser överensstämmer inte alltid med de invanda sätt att tänka där en bedömning ska kvantifieras t.ex. med hjälp betyg. På så vis kan man urskilja ett slags inre logik i det nuvarande styrsystemet och hur det uppfattas och bemöts från skolans sida. Eftersom kravet på *årliga* kvalitetsredovisningar lätt för tanken till ett kvantitativt sätt att beskriva skolans utfall drar även detta uppmärksamheten från strävansmålen mer långsiktiga innebörd och medför att skolor blir alltför inriktade på det enkelt mätbara – oftast betyg – i sin syn på skolans kvalitet.

De nationella målen ska läggas till grund såväl för den lokala planeringen av undervisningen som för beskrivningar av vilka krav som ska ställas på prestationer och därmed vilka betyg som ska sättas. Den nuvarande målstrukturen med två målnivåer – mål att sträva mot och

⁵ SOU 1992:94, Skola för bildning, s. 47–48.

mål att uppnå – bör ses över och ersättas med en målnivå. Den förändrade målstrukturen ska gälla såväl läroplanen som kursplaner. Den föreslagna målstrukturen ska härigenom kunna användas i ett nationellt betygssystem. Målen ska dessutom ligga till grund för utvecklingen av verksamhetens kvalitet.

Arbetsgruppens förslag om att ersätta den nuvarande dubbla målstrukturen med en målnivå innebär att möjligheten att uttrycka en godkändgräns består även med en målnivå – en målnivå som försöker integrera de nuvarande uppnåendemålen och strävansmålen.

Den förändring av målstrukturen som föreslås behöver dock utvecklas och utredas vidare. Exempel på frågor som en sådan utredning kan behöva belysa är hur en ny målbeskrivning ska kunna användas vid betygsättning och kvalitetsbedömning. Relationerna mellan de gemensamma målen och lokalt formulerade mål är en annan fråga som behöver behandlas.

Förändring av läroplanernas struktur – uppdragets mottagare

I framtida läroplaner bör uppdraget på ett tydligare sätt än i nuvarande läroplaner riktas till skolans kollektiv – till skola och arbetslag – i syfte att förstärka det lokala läroplansarbetet och det gemensamma ansvaret för utvärderings- och utvecklingsinsatser.

Lärararbetet har både en stark individuell och en stark kollektiv laddning. Den förändring av lärarrollen mot en alltmer samverkande profession som blivit tydlig under de senaste decennierna motsvaras av liknande förändringar i många andra yrkesgrupper. Vi har i tidigare avsnitt diskuterat den ökade arbetsdelning som blivit många moderna samhällens överlevnadsstrategi och att den lett till att beroendeförhållandena i samhälle och yrkesliv ökat och att de olika specialiteterna förutsätter varandras existens.

Ett alltmer komplext uppdrag ställer krav på samverkan mellan olika professionella grupper, det kan inte ofta riktas till en specialist. Den enskilde läraren kan inte förväntas besitta alla de kompetenser som behövs för att skolans uppdrag ska kunna genomföras – speciellt inte då uppdraget tydligt definieras med utgångspunkt inte bara i elevens kognitiva/intellektuella utveckling utan också i hennes sociala, fysiska, estetiska och emotionella utveckling. Den kraft som finns i *organiseringen* – till skillnad från

organisationen – har också tidigare berörts. Genom organiseringen skapas nya allianser som gör det möjligt att med än större säkerhet hantera en komplex helhet. Många skolor har också valt att underlätta själva organiseringen genom att gruppera medarbetare i lag. Under senare år har heterogeniteten i lagmedlemmarnas utbildningsbakgrund ökat varvid olika perspektiv kommit att blandas. I förskolans läroplan – till skillnad från övriga läroplaner – riktas uppdraget tydligt till arbetslaget, vilket avspeglar en arbetstradition där olika yrkesgrupper ofta på ett naturligt sätt utgått från ett gemensamt uppdrag som bäst kan genomföras i samverkan.

När pedagoger och deras ledare ska förverkliga uppdragets intentioner blir det ibland uppenbart att uppdragets värdegrund inte tolkas lika av alla. Ska värdegrundsfrågorna tydliggöras behöver de adresseras till den lokala organisationen på ett sådant sätt att tolkningsarbetet blir ett tydligt kollektivt uppdrag. Genom ett sådant kollektivt uppdrag blir det nödvändigt för den lokala organisationen och dess ledning att se till att dialog och reflektion kring relationen mellan uppdrag och verklighet får sitt nödvändiga utrymme i det löpande arbetet. I de slutsatser som arbetsgruppen om skoledarrollen⁶ trycker på i sin rapport betonas också vikten av det kommunikativa, demokratiska och lärande ledarskapet. Man visar på att lärandet om det egna arbetet sker på ett medvetet och planerat sätt med både erfarenhet och teoretiska studier som utgångspunkt och att det måste organiseras så att det blir en naturlig del i arbetet.

De nuvarande läroplanerna för den obligatoriska skolan och de frivilliga skolformerna har uppskattats för sin tydlighet och sina raka formuleringar där uppdraget bland annat adresseras direkt till läraren med hjälp av formuleringar som inled med "läraren skall". Om uppdraget i större utsträckning riktas till ett kollektiv kan man befara att det uppfattas som otydligare eftersom adressaten inte på samma sätt utpekas. Dock förefaller skälen starka för att läroplanen förhåller sig logisk i sin adressering av uppdraget till ett kollektiv och härigenom understryker uppdragets komplexitet och krav på samverkan professionella emellan. Härigenom understryks också vikten av gemensamma diskussioner som en naturlig del i det dagliga arbetet och att de vuxnas sätt att arbeta på ett tydligt sätt kan vara en förebild för de unga i skolan.

⁶ *Lärande ledare. Ledarskap för dagens och framtiden skola*, Utbildningsdepartementets skriftserie, rapport 4, 2001.

Förändringar av läroplanernas struktur – ett gemensamt nationellt uppdrag

Avsnitten om förskolans/skolans värdegrund och uppdrag/uppgifter skrivs gemensamt för samtliga läroplaner – formulerade som ett gemensamt uppdrag från förskolan till vuxenutbildningen.

Perspektivet livslångt lärande får genom ett tydligt gemensamt uppdrag en konkret illustration. Att det nationella utbildningssystemet – från förskola till vuxenutbildning – på en grundläggande nivå har ett gemensamt uppdrag och att detta tydligt uttrycks får en stark symbolisk funktion. Det understryker de olika skolformernas delaktighet i ett omfattande nationellt gemensamt uppdrag. Tillsammans med att värdegrundsfrågorna får en starkare legal ställning i styrdokumentet poängterar det dessutom på ett ännu tydligare sätt värdegrundsarbetets centrala roll i all utbildning och att detta är en livslång process. Genom att dessa målformuleringar gäller från förskola till vuxenutbildning understryks värdenas oförytterliga karaktär – för läsaren blir det tydligt att uppdraget inte bara "tillfälligt" gäller just nu, utan att det äger samma giltighet under hela skolgången. Eleverna och deras föräldrar i förekommande fall kan också med en gemensam skrivning på ett tydligare sätt följa uppdraget genom elevens skolgång. De likheter som idag föreligger mellan läroplanerna döljs i viss mån eftersom samma mål uttrycks på lite olika sätt. Det är svårt att utan ganska tidsödande ingående analyser se likheter och skillnader läroplaner emellan eftersom texterna många gånger beskriver samma mål fast i olika sekvenser. I övrigt behöver måldokumentet ha olika lydelse för att fånga upp deras skiftande förutsättningar och uppdrag.

För att visa att ett gemensamt nationellt uppdrag kan uttryckas med dagens läroplanstexter som utgångspunkt, genomfördes en jämförelse mellan dessa. Det första steget var att dessa lades bredvid varandra i en matris. Härigenom kan läroplanstexterna läsas "på tvären", dvs. jämföras med varandra för att klarlägga likheter och olikheter⁷. En del av de skillnader man ser i de olika textavsnitten är ett resultat av att de vänder sig till olika åldrar eller för att de är skrivna vid olika tidpunkter men också av olika kommittéer/arbetsgrupper.

⁷ Se bilaga 4.

De följande stegen i analysen av läroplanstexterna har inneburit dels en enkel begreppsbildning där texternas nyckelbegrepp lyfts fram och därefter ett försök att visa hur texterna innehållsmässigt överensstämmer, även om de delvis är strukturerade på olika sätt. Samtliga dessa analyser visar med stor tydlighet att överensstämmelsen mellan texterna i de olika läroplanerna i dessa avseenden är ansevärd. Slutsatsen har blivit att det är viktigt att tydliggöra detta genom att vissa avseenden formulera ett gemensamt uppdrag från förskola till vuxenutbildning.

Läroplanstexten behöver uttryckas i en annan form så att elever så långt möjligt kan förstå den.

Tänk om en delar av en läroplanstext formulerades på följande sätt:

Förskolan och skolan möter en värld som förändras

Världen förändras hela tiden. En hel del av dessa förändringar har kommit för att stanna och kan göra livet bättre för många på jorden. De flesta förändringar är dock bra på vissa sätt och mindre bra på andra sätt. Därför ska man i skolan lära sig att förstå hur det nya kan användas på bästa sätt och vara kritisk mot ett användande som sker utan att man tänker efter. Det kan till exempel röra frågor om hur förändringarna påverkar miljö och natur.

Vi som bor i Sverige har idag många kontakter med människor i andra länder. Människor flyttar mer och mer från ett land till ett annat. Därmed kommer människor som är olika att leva nära varandra. Skolan ska vara en bra plats för alla – vilket land man än kommer ifrån. I skolan möts därför människor med olika erfarenheter och bakgrund. Men skolan måste samtidigt tydligt visa vad som är viktigt när människor ska leva tillsammans i vårt land.

Skolan ska vara en bra plats för lärande

Alla som finns i skolan har rätt att ställa krav på skolan. I skolan ska man känna sig trygg och där ska lekfullhet och skapande ha utrymme. Skolan ska vara en bra plats för lärande. För att den ska bli sådan behöver elever påverka livet i skolan och också vad man ska lära sig. Eleven ska ha inflytande över det som sker i skolan – det är en mänsklig rättighet. Genom att ha det kan elever lära sig hur en demokrati fungerar i praktiken. Inflytande betyder att man delar makt genom att diskutera med andra om vad som ska göras och hur det ska göras. För att skolan ska fungera så behöver alla där klara av att samtala med varandra. Alla behöver då visa respekt för varandra. Detta gäller alla – från det unga barnet till den vuxne.

Den text som presenteras ovan är att ses som ett idéutkast och ett begränsat exempel.

Kan en läroplanen formuleras på ett sådant sätt? Får en förordning vara utformad på det vis som denna exemplifiering antyder? Kan texten förstås av elever, lärare och föräldrar? Känner lärare igen sig i en sådan text? Arbetsgruppen har ovan redovisat betydelsen av att uppdraget riktas till skolans arbetskollektiv. Även om uppdraget tydligt riktas på detta sätt, menar arbetsgruppen att det samtidigt behöver formuleras så att eleverna kan förstå det.

Skolan är till för eleverna Skolan har också en ambition att skola eleverna i demokratiskt tänkande och att eleverna ska ha inflytande över sin tid i skolan. Detta inflytande har flera syften. Dels syftar inflytandet till att eleverna ska kunna påverka innehåll och arbetsform i skolan på ett sådant sätt att hon upplever mening i arbetet i skolan eftersom det berör för henne viktiga områden. Inflytandet ska också ligga till grund för elevens demokratiska utveckling; genom att leva i ett sammanhang i skolan som präglas av demokratiska värderingar, som får konsekvens för hur skolarbetet konkret bedrivs, kommer eleven att lära sig att förstå vad demokrati är när den tillämpas. Begrepp som solidaritet, jämlikhet, tolerans och frihet kan då få en naturlig innebörd i livet i skolan.

Ett sätt att öka styrkan i dessa målformuleringar är att de genom sina formuleringar riktas direkt till eleven. Detta kan – i större utsträckning än för närvarande – inbjuda och uppmana eleverna till en diskussion om dessa värden och härigenom utöva påverkan på den miljö som eleverna finns i. Även i detta avseende finns en stark symbolisk innebörd i att rikta uppdraget på ett sådant sätt så att det inte sker "över huvudet" på eleven utan istället inbjuder till den dialog som är grunden för demokrati.

Det är svårt att uttrycka ett gemensamt uppdrag så att det känns nära och angeläget för såväl det unga barnet som den vuxne studenten. Dessa svårigheter blir stora framförallt när texten fokuseras på den enskildes utveckling, eftersom den av naturliga skäl måste skilja sig åt beroende på ålder och olika förutsättningar. Därför vore det bra att en text av detta slag mer riktar in sig på att beskriva *den miljö* som ska skapa ett bra utvecklingsklimat för den enskilde. Miljön för lärande ska utgå från samma grundläggande värden oberoende av vilka åldrar den ska möta.

Texten är en exemplifiering av hur läroplanstexter skulle kunna gestaltas i framtiden. För att arbeta igenom hela den uppdragsbeskrivning som läroplanen utgör föreslår vi att en översyn görs av

läroplanerna för förskolan, grundskolan och gymnasieskolan och att de ges en enhetlig utformning som kan läsas av elever som erövrat läsfärdigheter.

I diskussionerna har arbetsgruppen också tyckt att det är intressant att pröva idén med en text som ger utrymme för de inbyggda motsättningar som måste finnas då traditionella läroplansmål ställs bredvid varandra. Genom detta tydliggörs att skolans uppdrag kring grundläggande värden måste bli föremål för ett lokalt tolkningsarbete eftersom dessa värden, även om de inte är förhandlingsbara, ändå inte är av absolut karaktär. Genom att motsättningar och spänningsfält lyfts fram i texten betonas också komplexiteten i uppdraget vilket kan leda till ett större igenkännande av de som arbetar i skolan.

Argumenten för detta är flera. Genom att inbyggda spänningsfält lyfts fram tydliggörs skolans komplexa uppdrag för elever, deras föräldrar och för skolans personal. Det innebär också att behovet av ett fortlöpande samtal om uppdragets karaktär framstår som än viktigare för de som tillsammans har ansvar för att genomföra uppdragets intentioner. Kanske kan ett sådant sätt att uttrycka skolans mål även öka uppdragets legitimitet, eftersom det faktiskt sätter fingret på en del av de inbyggda och motstridiga krafter som behöver hanteras om de uppdrag som har med skolans värdegrund på ett trovärdigt sätt ska kunna bli en del av vardagsarbetet i skolan. Också dessa resonemang bör läggas till grund för den föreslagna revisionen av läroplanerna.

Återkommande läroplansrevision

<p>Arbetsgruppen föreslår en återkommande läroplansrevision, där skolor och kommuner direkt inbjuds att delta i utformandet och utvecklingen av nästkommande läroplan. Genom att ange en bestämd livstid för en läroplan kan fler intressenter vara med att forma nästa läroplan och därmed uppleva mer av ett ägarförhållande till det uppdrag som läroplanen innehåller. Dessutom ökas läroplanens aktualitet och spegling av rådande förutsättningar. Arbetsgruppen föreslår att läroplan ges en varaktighet på sju år.</p>
--

Själva begreppet läroplan kan bygga på olika tankemodeller. En läroplan kan vara något som ger associationer till högtidsretoriken och härigenom något som i och för sig betraktas med respekt men lätt kan komma att ses som skilt från det mer vardagliga livet i skolan. En läroplan kan också vara mer av ett arbetsdokument som äger sin aktualitet genom att den finns i ett system av kommunikation och samverkan mellan nationell och lokal nivå och där läroplanen är en del i denna kommunikation bredvid andra delar; andra planer och styrinstrument och kvalitetsarbete på nationell, regional och lokal nivå.

I framtiden behöver läroplanerna alltmer komma att fylla funktionen av arbetsdokument. Det främsta skälet till detta är att omvärldens förändringar idag snabbt kan ändra förutsättningarna för den nationella utbildningspolitiken. Men följsamheten mot omvärldens förändringar har sina gränser och därför måste skolan samtidigt uppvisa en viss tröghet och långsiktighet vad gäller skolans grundläggande och oförytterliga värden. Arbetet med dessa värden kan dock även det behöva ske i en förändrad omfattning eller tyngdpunkt med hänsyn tagen till förändrade villkor. Det s.k. värdegrundsåret har varit ett sådant exempel med speciella satsningar riktade mot såväl skolans personal som deras ledare.

En helt ny situation är på väg att uppstå i skolsystemet när kraven på lokalt kvalitetsarbete börjar få konsekvenser. Allt fler skolor och kommuner presenterar nu regelbundet redovisningar av sitt kvalitetsarbete och man kan se ett mönster där dessa redovisningar uppvisar en allt högre kvalitet. Detta innebär att en stor mängd erfarenheter av utbildningssystemets olika nivåer sammanställs och nya kunskaper utvecklas genom de mönster av förhållanden som dessa erfarenheter kan ge. Detta förhållande skapar nya möjligheter till kommunikation mellan den nationella formuleringssarenan och skolan som ansvarar för genomförandet. De analyser som görs om genomförandets villkor kan bli viktiga utgångspunkter för att förstå den nationella utbildningspolitikens förutsättningar. Det vore naturligt att kvalitetsredovisningarna får en sådan roll och att man härigenom skulle kunna bygga ett system med ett återkommande läroplansarbete där de lokala aktörerna får en mer uttalad roll. Detta skulle också på sikt stärka kvalitetsarbetets legitimitet.

De ansträngningar som idag görs på skolor och i kommuner för att få till stånd rutiner för ett fungerande kvalitetsarbete behöver kompletteras med bitvis nya rutiner nationellt för att fånga upp det

lärande som sker lokalt och regionalt. Idag finns inga naturliga och välfungerande kanaler för denna typ av information. Den kunskap som kan dras av de kommunala kvalitetsredovisningarna skulle därför utan alltför stora insatser i större utsträckning än vad idag sker kunna vara en del i det nationella kvalitetsarbetet.

Genom detta förslag sker en utveckling av mål- och resultatstyrningen i enlighet med principen om samverkan mellan systemets nivåer.

Ett av problemen med den kommunikation mellan systemets nivåer som idag förekommer är att den ofta sker på den överliggande nivåns villkor och att en del av den information som passerar genom systemet – t.ex. i form av kvalitetsredovisningar – sker för att tillfredsställa andras krav och upplevda behov än de egna. Ett återkommande läroplansarbete skulle på sikt kunna förändra detta förhållande. Den enskilda skolans arbete skulle i större utsträckning kunna ses som en del av det nationella skolutvecklingsarbetet, där de lokala erfarenheterna faktiskt efterfrågas. Man kan tänka sig att dialogen mellan systemets nivåer resulterar i frågor som ställs nationellt och som utreds lokalt så nära skolans vardagsarbete som möjligt. Systemet kan ge den lokala nivån i uppgift att i sitt kvalitetsarbete speciellt granska ett specifikt område och redovisa sina erfarenheter och slutsatser. En delaktighet i ett vidare nationellt uppdrag kan bidra till att upplevelsen av att äga sitt uppdrag ökar. Det kan tyckas väl optimistiskt att tro att upplevelsen av att äga uppdraget genom en insats av detta slag ökar. Förslaget och dess konsekvenser bör dock ses i sitt totala sammanhang tillsammans med andra förhållanden som t.ex. ökningen av de lokala befogenheterna som arbetsgruppen argumenterar för.

7.3.2 Förändringar i den statliga styrningen av kommuners och skolors verksamhet

Arbetsgruppen föreslår en minskad nationell reglering av kommunernas och skolornas arbete i syfte att stimulera en samverkande styrning. En ökad lokal frihet förutsätter dock ökade krav på skolor och huvudmän att bedöma och värdera arbetet.

Försöksverksamhet med lokalt utformade kursplaner

Arbetsgruppen föreslår en begränsad försöksverksamhet utan nationellt fastställda kursplaner på såväl gymnasie- som grundskolenivå. Erfarenheterna ska ligga till grund för ställningstaganden kring kursplanernas framtida roll. Elevernas påverkansmöjligheter i kursplanearbetet lokalt ska särskilt studeras. Fristående skolor, som redan idag har möjligheter att arbeta utan nationellt reglerade kursplaner, bör också inbjudas att delta i försöksverksamheten.

Den första moderna läroplanen, undervisningsplan för rikets folkskolor, som lades fram 1919 bestod av timplaner i form av normalscheman för olika skolformer samt av detaljerade kursplaner för dåtidens ämnen. I dessa angavs både vad eleverna skulle lära och hur de skulle bibringas kunskaperna. Under nittonhundratalet har gradvis staten gett de yrkesverksamma större och större förtroende för att finna praktiska och lokalt fungerande lösningar på hur skolorna ska bedrivas. Den reviderade läroplanen för folkskolan, som lades fram 1955, innebar att staten gav exempel på arbetsordningar i form av scheman för de olika klasserna i de olika skolformerna, att man under allmänna anvisningar förde en diskussion med de yrkesverksamma om vilket ideologiskt uppdrag som skolorna skulle genomföra samt att man i kursplanerna presenterade anvisningar om vad barnen skulle kunna och hur deras lärande skulle gå till. Denna formel för den samlade läroplanen bibehölls i de tre första versionerna av grundskolans läroplan och i den första läroplanen för gymnasieskolan. För grundskolans del skedde ett första avsteg från denna detaljerade anvisande uppdragstext i och med 1980 års läroplan, då skolorna uppmanades att utforma lokala arbetsplaner och de lämnades frihet att disponera tiden inom ramen för de tre stadierna i grundskolan. Denna läroplan är förelöparen till de mer konsekventa decentraliseringssträvanden som sedan dess karakteriserat skolans systemutveckling.

Mot bakgrund av de riktlinjer för en ny skolpolitik som drogs upp i slutet av 1980-talet minskades detaljerna i beskrivningen av det övergripande uppdrag som skolorna fick i och med 1994 års läroplaner, såväl för gymnasieskolorna som för grundskolorna. I förarbetena till läroplanen betonades vikten av att man levde upp till idén om att lärarna skulle vara fria att tillsammans med eleverna välja metod för lärande och tillsammans med dessa välja precise-

ringar av vad skolarbetet ska gälla. De utbildningsideologiska anvisningarna krymptes till ett minimum, där de tydliga och differentierade kraven på rektor, lärarna och på alla i skolan lyftes fram. Tidsramarna anges där i hur många timmar som ska ägnas åt olika ämnen under hela skoltiden i respektive skolform. Under senare år har nästan en tredjedel av landets kommuner och ca 20 % av antalet grundskolor deltagit i försöksverksamhet med befrielse också från den nationella timplanen. I kontrast till dessa konstruktioner, som genomfördes i konsekvens med den brett omfattade decentraliseringspolitiken, bibehölls de centralt formulerade kursplanerna, vilka under nittioalets senare år också fick stöd av statliga betygskriterier. Timplanerna fick vid detta tillfälle en förändrad inriktning som innebar mer av målstyrning än tidigare. Tillsammans innebär de centralt fastställda kursplanerna och betygskriterierna att verksamheten i grundskolor och gymnasieskolor långt ifrån bedrivs på den decentraliserade grund som förutsattes under 1980-talets slut och under 1990-talets första hälft, när flera olika beslut skedde för att decentraliseringen av skolväsendet skulle kunna avlösa en lång period av stark centralisering.

Detta förhållande behöver justeras så att det ansvarssystem som skapats inom skolväsendet ska kunna nyttjas fullt ut, så att kommuner och skolor ansvarar för att nå goda resultat och lyckas kvalificera barnen, ungdomarna och de vuxna som studerar för framtida aktivt deltagande i samhällets många uppgifter. I dagens utbildning får skolorna kursplaner som utformats centralt inom Skolverket – och i grundskolans fall beslutas av regeringen – där ett begränsat antal lärare och sakkunniga från olika yrkes- eller ämnesområden bidragit med sin expertis till innehållsbeskrivningarna. Den konsekventa förlängningen av decentraliseringspolitiken borde leda till att kurserna planeras på skolorna i samarbete mellan lärare och elever, där dessa har kommit så långt i sin utveckling att de kan delta i detta arbete, på samma sätt som sker på landets högskolor. Ansvaret för att välja ut ett tidsenligt och hållbart innehåll i skolarbetet läggs därmed på skolorna och statens inflytande över innehållet i skolan begränsas i förhållande till den gällande traditionen. En sådan förändring av ansvarsfördelningen medför att Sveriges skolsystem kommer att likna de flesta andra länders skolsystem, där förtroendet för att man på de lokala skolorna utformar innehållet i verksamheten är stort. De många internationella erfarenheterna med lokalt ansvar för urval av kunskapsinnehåll visar att detta fungerar, men pekar samtidigt på att en

sådan konsekvens av decentraliseringen inte nödvändigtvis leder till ökad mångfald och till lokala varianter. I många nationer tar läromedlens centralstyrning över eller leder centrala examinationsordningar eller testsystem till att man åstadkommer en mycket stark centralstyrning, trots att friheten att välja innehåll i skolarbetet i princip finns. Läromedlens inverkan på skolarbetet är redan idag av stor betydelse i Sverige och en förändrad ansvarsfördelning kommer förmodligen inte att förändra läget på annat sätt än att lärare och elever kan komma att göra än mer medvetna läromedelsval i framtiden, när man i högre utsträckning ansvarar för valet av innehåll i skolarbetet.

Samtidigt som ett lokalt ansvar för kursplanernas utformning är en logisk konsekvens av flera årtiondes decentraliseringspolitik, som skett under stor politisk enighet, leder det således till att nya problem uppstår. Skolsystemen garanterar eleverna likvärdig kvalitet från skolornas sida. Eleverna ska kunna lita på att det som de lär sig på sin skola ska ha samma värde i fortsatta studier, vid konkurrens och vid yrkesverksamhet som likartade kunskaper har som elever från andra skolor erövat. De mottagande utbildningarna och arbetsgivarna ska kunna lita på att eleverna efter fullgjord utbildning har sådana kunskaper att deras fortsatta utbildning kan anpassas efter vad de redan lärt sig. Staten behöver därför även i fortsättningen ange en innehållskärna i skolarbetet. Såväl staten som huvudmannen för skolverksamheten kräver också att skolor visar upp resultat av sin verksamhet som kan begripas av andra än de som arbetar på skolorna och att dessa resultat ska kunna jämföras mellan skolorna. När det konsekventa överlämnandet av ansvaret för att beskriva kursinnehåll och val av sätt att arbeta i skolan sker till skolorna, behöver samtidigt staten ha tillgång till definitioner av resultat och mätningar av dessa som medger jämförelser mellan skolors och huvudmäns insatser. Detta fordras om likvärdhetssträvandena ska kunna upprätthållas. I dagens läge kan centralt fastställda betygskriterier och nationella prov vara exempel på instrument som gör det möjligt att åstadkomma den överblickbarheten.

Att gå från ett centralstyrt system för valet av innehåll i studier, som det nuvarande kursplanesystemet utgör, till ett lokalt ansvar är ett stort steg. Vanor finns inte utarbetade på alla skolor för att formulera lokala varianter av kursplaner och samarbetet mellan lärare och elever har inte alltid den kvalitet som fordras för att intentionerna med grundskolan och gymnasieskolan skall uppnås,

där elevernas inflytande över skolarbetet med internationella ögon är mycket stort.

Erfarenheter av lokalt utformade kursplaner föreligger dock i dagsläget eftersom fristående skolor inte är skyldiga att följa nationellt fastställda kursplaner. Dessa erfarenheter har däremot inte dokumenterats eller beskrivits i någon större utsträckning. Arbetsgruppen vill därför föreslå att en begränsad försöksverksamhet med lokalt ansvar för kursplaner inleds från och med hösten 2002. På samma sätt som vid försöksverksamheten med frihet från centrala timplaner bör de kommuner som deltar i försöken avkrävas väl fungerande kvalitetsredovisningssystem, vilket skulle innebära att lärdomarna att arbeta utan centrala kursplaner kan fångas upp och dokumenteras samt ligga till grund framtida ställningstaganden om kursplanernas roll och utformning.

Att ha ansvar för att kurser utformas på den egna skolan ställer krav på lärarna att de samråder om hur innehållet ska väljas ut tillsammans med andra som har kännedom om hur olika kunskapsfält utvecklas i det moderna samhället. Sådana samråd kan ske inom ramen för lärarsammanslutningarna, i arbetslag, tillsammans med företrädare för högskolor eller med gemensamma insatser tillsammans med företrädare för sådana branscher som intresserar sig för skolornas verksamhet. Till en början bör de nuvarande centralt fastställda kursplanerna vara till god hjälp för att man ska kunna finna fram till lämpliga modeller för att utforma egna varianter. På sikt bör denna ansvarförändring komma att innebära att innehållet i skolarbetet knyts närmare till lokala förutsättningar och att det kan anpassas snabbare till nya krav på kunskaper i en allt mer föränderlig omvärld.

Ett lokalt ansvar för kursernas utformning bör på sikt också leda till en ökad professionalisering. De utökade befogenheterna möjliggör att nya vägar prövas samtidigt som de nödvändiggör de lokala diskussionerna, den gemensamma reflektionen. Det ställer dock stora krav på ledarskapets förmåga att tillskapa tid, så att dessa möjligheter till ökat lokalt inflytande inte stupar på att de utökar arbetsbördan för de professionella.

Det är värt att än en gång påpeka att dessa möjligheter att utforma lokala kurser redan existerar i det befintliga skolväsendet genom att fristående skolor redan har dessa möjligheter – möjligheter som långt ifrån alltid utnyttjas. Man väljer ofta att följa befintliga kursplaner.

Innebörden av en ökad lokal påverkan av kursplanernas innehåll bör heller inte göras alltför dramatisk eftersom även användningen av befintliga kursplaner rymmer ett visst lokalt tolkningsarbete med lokala variationer.

Renodling av styrningen – avveckling av nationellt reglerade planer

Arbetsgruppen föreslår att de nationella kraven på obligatoriska handlingsplaner avvecklas och ser det istället som mer angeläget att utveckla stödet till kommunens och skolornas förmåga att göra egna bedömningar av verksamheten.

Om den nationella nivån menar allvar med att decentraliseringsprocessen måste drivas vidare och därigenom de lokala skolornas befogenheter ökar, skulle det vara ologiskt att "man tar tillbaka med andra handen vad ena handen givit" och så att säga bakvägen reglerar det lokala arbetet genom att föreskriva vilka lokala styrinstrument som måste finnas. Om man på den lokala nivån med fog (t.ex. genom det egna kvalitetsarbetet) kan påstå att verksamheten fungerar tillfredsställande vad gäller vissa aspekter är det rimligt att man även på lokal nivå kan avgöra vilka lokala styrinstrument man har behov av.

Förslaget innebär att kravet på att skolan skall upprätta lokal arbetsplan/utvecklingsplan i sin nuvarande form kan avvecklas. Dessa planer bör ses som en integrerad del av kvalitetsredovisningen. Kravet på skolplan, vars förekomst nu är tvingande, täcks av kommunallagens mer generella krav på redovisning av kommunal verksamhet. Därför kan också kravet på att upprätta en kommunal skolplan i sin nuvarande form också avvecklas.

Om skolornas arbete med värdegrunden får en starkare legal ställning genom förändringar av skollagen, vilket erfarits i kontakter med skollagskommittén, kommer skolans ansvar för den enskildes personliga och sociala utveckling att tydliggöras på ett starkare sätt än tidigare. Den enskilde elevens ställning i avseenden som har med mobbning och andra trakasserier att göra kommer också att skärpas. Genom förändringar i skollagen och ett förstärkt lokalt läroplansarbete tillsammans med ett utvecklat lokalt kvalitetsarbete kommer innebörden i skolans uppgift att arbeta med sitt eget förbättringsarbete på sikt att skärpas. Härigenom stärks de

nationella intentionerna vad gäller åtgärder mot mobbning och andra trakasserier. Reglering om förekomst av planer för detta arbete på skolorna bör därför inte vara nödvändig i samma utsträckning som tidigare. En sådan här avreglering innebär en ökning av decentraliseringsgraden och blir härigenom ett led i den fördjupade mål- och resultatstyrning som argumenterats för i rapporten. Detta bör också få till konsekvens att uppföljning, utvärdering och tillsyn mer riktar in sig på förekomsten av önskvärda kvaliteter i lärandemiljön och istället för att man kontrollerar om det finns planer för de utpekade delarna av verksamheten eller inte.

En förändring av detta slag kan misstolkas och uppfattas som en reträtt i ambitionsnivån. Planens förekomst är i sig ingen garanti för att inte mobbning eller andra trakasserier förekommer. Planen är ett medel som i ett mål- och resultatstyrt styrsystem tillkommer genomförandenivån att besluta om. Självklart kommer många skolor och kommuner ändå att finna att arbetet kan lokalt styras genom planer, men då gör man det av egna skäl inte för att tillfredsställa systemet. Idag föreligger en risk för att den ena nivån i styrsystemet ålägger underliggande nivåer att presentera planer som man inte på den andra nivån känner behov av. Det är viktigt att styrsystemet som helhet är rent och så långt möjligt fritt från inbyggda inkonsekvenser.

Kvalitetsarbetet får en förstärkt roll

Kravet på att upprätta kvalitetsredovisning som ålades skolor och kommuner står fast och understryks. Stöd till kommuner och skolor i detta arbete behöver öka.

En ökad decentralisering förutsätter ett ökat lokalt ansvarstagande för den egna verksamhetens resultat. Under de senaste årtiondena har därför utvärdering och uppföljning blivit ett mer frekvent inslag i sammanhang där organisationers utveckling diskuterats. Det lokala ansvarstagandet för den egna verksamhetens resultat kan ha olika utgångspunkter. Den ena är det legitima kravet på insyn i offentlig verksamhet. Det andra är kvalitetsarbetet som en del i det kollektiva lärandet och den lokala utvecklingen. Balansen mellan det utifrån kommande kravet på kvalitetsarbete och det som kommer inifrån är viktig. Idag uppfattar många skolor dessvärre främst kravet som kommande utifrån.

Argumentet för att offentlig verksamhet ska kunna granskas är väsentligt då decentraliseringen ökar. 1997 kom därför en förordning som ställde krav på skolor och kommuner att göra en kvalitetsredovisning. Tidigare i rapporten har mer utförligt beskrivits tankarna bakom kvalitetsarbetet. Sammanfattningsvis kan konstateras att kvalitetsarbetet inte bara innebär en redovisning av verksamhetens utfall utan också dels en beskrivning av hur man arbetar med målen – vilka prioriteringar man gjort och hur och varför dessa gjorts – och dels en beskrivning av vilken analys man gör av resultaten, dvs. vilka åtgärder som man anser vara nödvändiga för att öka måluppfyllelsen.

Flera av de förslag på förändringar som arbetsgruppen presenterar bygger på eller förutsätter att de enskilda skolorna och kommunerna utvecklar kvalitetsredovisningar. Förslaget om en återkommande läroplansrevision utgår från att skolors kvalitetsredovisningar sammanställs och analyseras på den kommunala nivån och att motsvarande arbetsprocedur genomförs på den nationella nivån med de kommunala underlagen som utgångspunkt. Förslaget om en försöksverksamhet med lokalt utformade kursplaner förutsätter också ett välfungerande kvalitetsarbete för deltagande. Även förslaget om att kraven på en del av de nationella handlingsplaner avvecklas utgår från att en ökad kunskap om verksamhetens arbetsprocesser kommer i stället.

Idag har Skolverket flera uppdrag som direkt eller indirekt berör skolors och kommuners sätt att hantera sitt kvalitetsarbete. Dessa uppdrag till Skolverket skulle kunna skärpas som ett led i att kvalitetsarbetet ges en mer uttalad roll och här kan sannolikt fruktbar samverkan med högskolor, regionala utvecklingscentra och den statliga utbildningen av rektorer ske.

Kvalitetsarbetet har också en annan viktig utgångspunkt i att kunna vara en del i den egna skolans utveckling. Det hjälper den enskilda skolan att beskriva både sin egen utvecklingsprocess och vilka resultat man får. Härigenom kan kvalitetsarbetet bli ett stöd i det kollektiva lärande och den professionella utvecklingen som är en viktig motor i allt utvecklingsarbete.

Samverkande styrning innebär således såväl samverkan mellan olika nivåer i systemet och där kvalitetsarbete med därtill hörande redovisningar kan bli en del av det som kommuniceras mellan nivåerna. Samverkande styrning innebär också samverkan inom de olika nivåerna, varvid kvalitetsarbetet blir ett medel i nivåernas interna styrprocesser.



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

Bilaga till
protokoll § 108
2000-04-04
Dnr U2000/1502/DK

Utbildningsdepartementet

Skolenheten
Kansliråd Ingrid Lindskog

Översyn av läroplanerna som styrinstrument**Läroplanernas roll**

De nationella läroplanerna är ett av de viktigaste uttrycken för den nationella skolpolitiken. Läroplanen är avsedd att vara ett ofta läst och välkänt dokument, som är relevant för och väl integrerat i skolans vardagsarbete. Utgångspunkten är dessutom att en läroplan skall vara ett hållbart styrdokument som inte ändras alltför ofta.

Riktlinjerna för de nuvarande läroplanerna antogs med näst intill politisk consensus av riksdagen. Läroplanerna har nu varit i bruk ett antal år. Samstämmiga uppgifter säger att läroplanerna är accepterade och t.o.m. omtyckta av lärare och skolledare på fältet, eftersom de anses vara realistiska och konkreta. Ändå visar flera utvärderingar¹ och attitydundersökningar, bl.a. från Statens skolverk, att läroplanerna inte styr på det sätt som var tänkt och som vore önskvärt. Andra styrdokument väger tyngre än läroplanerna i verksamheten. Ett exempel är att de s.k. värdegrundsmålen ofta ställs mot kunskapsmålen. I själva verket är de olika delarna tänkta att bilda en odelbar helhet.

¹ Läroplanerna i praktiken, Skolverket 1999 m.fl. rapporter.

Om inte läroplanen styr – vad är det som styr? Kursplaner, betygs-kriterier, läromedelsförlag och läromedelsförfattare, ”skolkulturen”? En hypotes kan vara att det råder en omvänd hierarki mellan styrdokumentet. Betygskriterier och målen att uppnå i kursplanerna är mer kända och styr hårdare än de mer övergripande målen i läroplanen. För elever och föräldrar syns inte resultatet av arbetet i skolan tydligt i relation till målen i läroplanen men väl i form av betyget Godkänd.

Det reformarbete som nu pågår i alla delar av utbildningssystemet syftar till ökad grad av målstyrning med tydligare mål och tydligare krav på utvärdering. Försöksverksamheten med utbildning utan timplan i grundskolan, arbetet med kvalitetsredovisningar och kvalitetsgranskning, en ny och flexiblere lärarutbildning är några exempel på insatser som syftar till större pedagogisk frihet men också större ansvar för kommunen och skolpersonalen.

Läroplanernas struktur

Samma grundläggande värderingar återfinns i alla tre nu gällande läroplaner. De speglar samma syn på lärande och utveckling och innehåller delvis likalydande formuleringar. Vid en jämförelse mellan de olika läroplanerna framträder emellertid inte bara upprepningar utan även svärförklarliga skillnader.

Genom införandet av läroplanen för förskolan (LpFö 98) finns nu tre läroplaner, som täcker alla delar i utbildningssystemet. Principen om det livslånga lärandet har varit vägledande för innehållet i alla styrdokument. Eventuellt kan en annan utformning av läroplanerna, exempelvis genom att läroplanerna samlas i ett gemensamt måldokument med gemensamma mål och riktlinjer göra principen om det livslånga lärandet ännu tydligare. Möjligheten att skapa ett sådant gemensamt dokument bör därför prövas.

Målen att sträva mot är svårare att tolka och att mäta än målen att uppnå. I regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling (skr. 1998/99:121) betonar regeringen att målen att sträva mot skall vara styrande och att de har en generell inriktning, som anger en önskad kvalitetsutveckling i skolan. Varje elev skall ges förutsättningar att nå så långt som möjligt i kunskapsutveckling och social förmåga. Därför får målen att uppnå inte bli ett tak för elevens lärande. I

förskolans läroplan (LpFö 98) har regeringen valt att endast ha mål att sträva mot.

Införande och genomförande av läroplanerna

Ett decentraliserat och mål- och resultatstyrt skolsystem förutsätter kunskap och ansvarstagande på alla nivåer. Kommunen har ett ansvar för att läroplanerna genomförs och att skolorna arbetar mot de nationella målen. Arbetsgruppen för läraryrkets utveckling och rekrytering (SLUR) skriver i sin rapport att decentraliseringen och övergången till mål- och resultatstyrning är den mest genomgripande förändring som läraryrket genomgått. En bärande idé bakom denna decentralisering har varit att i ökad utsträckning föra över beslutsrätten över skolans arbetsorganisation och skolutveckling till den lokala skolan. Arbetsgruppen beskriver det som att lärarna måste ges inflytande över verksamhetens utformning och genomförande för att kunna arbeta utifrån det nya uppdraget. Avsikten är att lärarna skall kunna fatta beslut på professionell grund som leder till större måluppfyllelse. I dag kan det finnas hinder för en sådan verklig decentralisering, bl.a. genom att den kommunala organisationen speglar en gammal struktur som inte ger detta utrymme. Mycket tyder på att det dessutom brister i kunskapen om läroplanernas innehåll och funktion överallt i styrkedjan.

En översyn av läroplanerna som styrdokument

Arbetsgruppen skall göra en översyn av läroplanerna som styrdokument och därvid analysera skälen till läroplanernas svaga styrning av verksamheten. Översynen skall bidra till den ideologiska debatten om hur läroplanen skall bli ett levande och använt dokument och identifiera insatser på kommunal eller statlig nivå som behövs för att förstärka läroplanens roll som nationellt styrdokument.

Därutöver skall arbetsgruppen analysera om det finns hinder för genomslag i läroplanernas utformning och struktur samt se över sambanden mellan nu gällande läroplaner med fokus på de gemensamma delarna.

Arbetsgruppens arbete

Arbetsgruppen skall arbeta utåtriktat och bidra till den offentliga debatten om läroplanernas innehåll och utformning. Arbetsgruppen skall avrapportera sitt arbete senast den 31 maj 2001. Arbetsgruppen bör ha nära kontakt med Skollagskommittén för ett ömsesidigt utbyte av synpunkter och erfarenheter.

Vad vill staten med skolans styrning – det nationella perspektivet

Kersti Blidberg 2001-01-29
Avdelningen för uppföljning och utvärdering
Skolverket

Hur kan vi förstå skolans styrning?

1 Skolan en del i samhällets förändring

Inledning

Skolan är en del av vårt samhälle och har ett samhälleligt uppdrag att bilda och utbilda barn, ungdomar och vuxna för dagens och morgondagens samhälle. Detta uppdrag utgår från en värdebas – skolans värdegrund – och innefattar överförandet av ett kulturarv som i vid mening omfattar den kunskap som samhället anser vara avgörande både för nuet och för framtiden. Rådande samhällsvärderingar har påverkat synen på detta uppdrags innebörd på skilda sätt under olika tidsperioder. Det gäller också statens roll i förhållande till skolan i allmänhet men även mer specifikt hur staten skall styra skolan så att uppdraget förverkligas. För att förstå förändringar i skolans styrning behöver vi således se dessa i ljuset av rådande samhällsklimat.

Med detta som utgångspunkt skall följande framställning beskriva och analysera den befintliga styrningen av skolan och de motiv som låg bakom 1990-talets förändringar. Det statliga perspektivet kommer därmed i fokus. Avsikten är också att allmänt diskutera olika aspekter på styrning och styrsystem.

En historisk tillbakablick

Under efterkrigstidens första decennier byggdes ett skolsystem upp som utvecklades mot en allt större enhetlighet. Skolan blev i princip gemensam för alla barn och ungdomar eftersom andra, parallella system, successivt avvecklades. Skolans uppbyggnad var en central del i välfärdsstatens framväxt och skolans politiska uppgift var att fostra nya generationer medborgare för att säkra demokratin.

Skolan var liksom annan offentlig verksamhet starkt centraliserad och detaljreglerad. Statens intentioner formulerades i läroplanerna och reglerades genom en mängd direktiv och anvisningar av en omfattande statlig byråkrati.¹

Den utvecklingen bryts i slutet av 1970-talet och en fortgående process påbörjas, som leder från en centralt styrd och detaljreglerad skola mot en skola där kommunen ersatt staten som huvudman och där mål och inte regler ska ange riktningen för verksamheten. Den början till ett systemskifte som därefter följer och fortgår under 1980- och 1990-talen var en del av mer omfattande generella samhällsförändringar och kan inte förstås annat än i det sammanhanget.

Sveriges starka ekonomiska tillväxt under de första efterkrigsdecennierna får ett tvärt slut i samband med 1970-talets oljekriser. Statens utgifter måste begränsas och röster höjs för att offentlig sektor ska reformeras och bli effektivare. Ramlagstiftning, decentralisering och minskad detaljstyrning blir signaler till förnyelse och ett reformarbete för att förändra och förnya offentlig sektor, både den kommunala och den statliga, inleds i slutet på 1970-talet. I början på 1980-talet blir den offentliga sektorns förnyelse en viktig politisk fråga som markerades med att civildepartementet bildas. Departementet får ett samordningsansvar för frågor som rör den offentliga sektorn. Två frågor blev i det förnyelsearbetet centrala, statens styrning av förvaltningen och förvaltningens effektivitet. En rad statliga utredningar kartlade förnyelsebehoven och bidrog till decentralisering och avreglering inom flera områden.

I slutet på 1980-talet blir statens resursproblem akuta och regeringen markerade att en fortsatt utbyggnad av offentlig sektor

¹ För skolans generella utveckling se Richardson, G. *Svensk utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu*. Lund 1990.

inte var möjlig att förena med en samhällsekonomi i balans.² Men problemen för offentlig sektor handlade inte enbart om bristande resurser utan också om att kvaliteten på de tjänster som tillhandahölls inte motsvarade vad medborgarna efterfrågade. Befolkningens ändrade behov och levnadsmönster ledde till krav på bättre service med ökad tillgänglighet och valfrihet. En allt högre utbildningsnivå ledde också till att medborgarna krävde att kunna påverka den offentliga verksamheten. För att kunna möta dessa krav skulle det pågående utvecklingsarbetet inriktas dels mot mål och resultat, mot vad som producerades, dels mot hur resultaten skulle nås, där ökad frihet för dem som var direkt berörda var ett viktigt inslag.³ Intentionerna med förändringarna var att stärka styrningen och öka effektiviteten.

Förnyelse av offentlig sektor gällde också kommunernas verksamhet. Debatten om den kommunala självstyrelsen och offentlig sektor har förts sedan 1970-talet och från statsmakternas sida har budskapet över tid haft olika fokus beroende på rådande föreställningar om kommunens uppgifter och organisation. I början av 1980-talet var statens huvudbudskap till kommunerna att avbyråkratisera och demokratisera. Demokrati och service betonades under rubriken brukarinflytande. I det sammanhanget inleddes en omfattande försöksverksamhet. I detta var frikommunförsöket en viktig del och innebar att ett antal kommuner åren 1984–1988 var befriade från statliga regler för att kunna anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden och därmed öka samordning och effektivitet. Resultaten från försöksverksamheten, som utvidgades och förlängdes t.o.m. 1991, satte sin prägel på den kommunallag som gäller från 1992.

I slutet av 1980-talet blir budskapets centrala innehåll ett annat. Demokratifrågan har då trätt i bakgrunden och istället är budskapet effektivitet och serviceproduktion. Kommunernas grundläggande uppgifter ansågs vara service och måttstocken för denna service var effektivitet.⁴

Konsekvenserna av detta för den kommunala organisationen återkommer vi till.

² Engen, T. *Kommunala problem och lösningar i ett förvaltningsperspektiv*, i Lundqvist, L.J. & Pierre, J. (red.) *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund 1995.

³ Johansson, A. *Att styra med och mot mål och resultat i offentlig verksamhet*. Novemus, Högskolan i Örebro, 1995. Prop. 1988/89:150.

⁴ Jansson, D. & Forsell, A. *Ord som fångslar. Om kommunens företagisering*, i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1995:3, Pierre, J. *Den kommunala politiken: Problem eller lösning* i Lundqvist, L.J. & Pierre, J. (red.), i *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund 1995.

För skolans del inleddes en decentralisering och avreglering med utgångspunkt från SIA – utredningens strategi om lokal behovsstyrning med innebörden att kommunernas olika förutsättningar och behov krävde en lokal anpassning som inte ansågs möjlig inom regelstyrningens ram.⁵ Beslut följde bl.a. om skolans arbetsordning, om ett nytt statsbidragssystem och en ny läroplan för grundskolan, Lgr 80.

Utbildningspolitiska intentioner med den förändrade styrningen av skolan

De första stegen mot en förändrad styrning av skolan som togs mot 1970-talets slut följdes av flera. Under 1980-talet går utvecklingen vidare på den inslagna vägen mot ytterligare decentralisering och minskad statlig reglering. Med riksdagsbeslutet 1989 läggs principiella riktlinjer fast för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Med riksdagsbeslutet 1991 omsätts dessa principer till konkreta åtgärder.⁶ Därmed har riksdagen fastlagt en ny modell för skolans styrning.

Innan vi granskar innebörden av modellen närmare skall vi ägna oss åt motiven för varför så genomgripande förändringar av styrningen som det här var frågan om ansågs nödvändiga, dvs.; varför måste skolans styrning reformeras?

I propositionerna om *skolans utveckling och styrning* och om *ansvaret för skolan*, som föregick riksdagens beslut, för regeringen fram en rad motiv för en förändring. Motiven är i princip desamma som återfinnes i rapporteringen från den grupp sakkunniga och den parlamentariska utredning, den s.k. Styrningsberedningen,⁷ som avlöste varandra och vars uppdrag var att bereda frågorna om skolans styrning.

Det övergripande motivet för den förändrade styrningen är att stödja en utveckling av skolan. I ett samhälle där utbildning och kunskap får en allt större betydelse både för den enskilde individen och för samhällsutvecklingen ställs stora krav på att skolan utvecklas och förnyas. Vad som avses med att skolan ska utvecklas

⁵ SOU 1974:53 Skolans arbetsmiljö. Utbildningsdepartementet, Stockholm 1974.

⁶ Prop. 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning*, Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*.

⁷ Du Rietz, L., Lundgren, U.P. & Wennäs, O. *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Ett beredningsunderlag utarbetat inom utbildningsdepartementet, DsU 1987:1. Sthlm, Allmänna förlaget, 1987, SOU 1988:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Utbildningsdepartementet, Stockholm 1988.

är inte entydigt. Men utgångspunkten är att den befintliga styrningen inte har fungerat såsom avsetts. Läroplanerna har inte styrt skolans utveckling. Att detaljreglera skolan har således inte lett till att för skolan centrala mål har uppnåtts. Skolan har förändrats till sin form men inte till sitt innehåll. Utveckling blir med det resonemanget liktydigt med utveckling enligt läroplanernas intentioner men förstås också allmänt som högre kvalitet i verksamheten.

Även andra motiv förs fram som kan ses som förutsättningar för skolutveckling men som också i sig är politiskt eftersträvansvärda och motiverar en förändrad styrning. De har att göra med de generella samhällsförändringar som berörts ovan och med utveckling och förnyelse av offentlig sektor. De motiven kan sammanfattas med orden; effektivisering, decentralisering och demokratisering.

Tankegången är följande; skolan är en stor och dyr del av offentlig sektor och måste precis som andra verksamheter förbättras genom att befintliga resurser utnyttjas effektivare. Att reformera en offentlig verksamhet genom att öka resurserna anses inte längre möjligt utan tillgängliga resurser måste utnyttjas på bästa sätt för att nå en ökad kvalitet. Den vägen utmålas som den enda tänkbara.⁸

Sveriges dåliga ekonomi är således en underförstådd utgångspunkt för resonemanget och uppenbart finns det ekonomiska skäl för att förändra styrningen. Ökad effektivitet anses dock inte möjlig utan att de som är direkt berörda av verksamheten får ökat ansvar och inflytande. Kunskap om den egna verksamheten och ökat inflytande över beslut förutsätts leda till att berörda tar ett större ansvar och gör nödvändiga ekonomiska prioriteringar.

Att flytta besluten närmare dem som är direkt involverade innebär både att decentralisera beslut från stat till kommun, som till stora delar driver den offentliga verksamheten, och om att demokratisera, att göra flera grupper av människor, skolans personal och elever och föräldrar, delaktiga genom att flytta ansvar och inflytande långt ut i skolans organisation. Det senare blir då en angelägenhet för den enskilda kommunen. Decentralisering allmänt av offentlig sektor minskar detaljregleringen av kommunal verksamhet och ökar den kommunala och lokala friheten, vilket syftar till att frigöra kreativitet som gör att personalen utifrån lokala förutsättningar ges möjlighet att finna nya vägar för att nå skolans mål. I argumenteringen för ett nytt ansvars- och styrsystem används

⁸ Se not 6.

således demokratisering både som mål och medel, vilket legitimerar planerade förändringar

Den modell för styrning som skissas på i propositionerna innebär att rådande idéer om statsförvaltningens förnyelse också ska tillämpas på skolan. Modellen beskrivs som ett första steg mot en *utveckling från regelstyrning mot målstyrning*⁹ och innebär ur ett svenskt förvaltningshistoriskt perspektiv genomgripande förändringar där såväl stat som kommun som de i skolan verksamma tilldelas helt nya roller. Decentralisering och avreglering kan sägas karaktärisera styrningens reformering men båda dessa fenomen har sina gränser. För staten är det viktigt att det finns en balans mellan den statliga regleringen, som ses som en garant för en likvärdig utbildning, och strävan efter decentralisering och förenkling. Hela styrningsproblematiken handlar egentligen just om detta, om balansen mellan statens, kommunens och andra berördas intressen.

Den nya modellen för skolans styrning – hur var den tänkt?

Om vi börjar med fördelningen av ansvar för skolans styrning så fastställer riksdag och regering de nationella målen för skolan i skolans läroplaner. Kommunen med genomförandeansvar formulerar en skolplan där det görs klart hur kommunen utifrån sina lokala förutsättningar, prioriteringar, idéer och visioner om sin skola skall arbeta mot de nationella målen.

Den enskilda skolan skall i sin tur ta fram en lokal arbetsplan (gällde inledningsvis bara grundskolan och grundläggande vuxenutbildningen, samtliga skolformer från 1992) som ska vara en precisering av skolplanen och en planering av skolans kommande verksamhet.

Ansvaret beskrivs som fördelat mellan skolsystemets olika nivåer; den nationella nivån, den lokala nivån och skolnivån. Styrdokumenten; läroplan, skolplan, och lokal arbetsplan blir de medel som genom sina målformuleringar och preciseringar tydliggör hur dessa nivåer förhåller sig till varandra.

Propositionstexterna går även ett steg längre och preciserar vad detta ansvar innebär för politiker, skolläring och lärare, vilka ytterst är ansvariga för att styrningen fungerar. I en politiskt styrd organisation som skolan är det de förtroendevalda, antingen nationella eller lokala politiker, som fattar centrala beslut om skolan.

⁹ Prop. 1988/89:4.

Med hänvisning till skolans betydelse både för samhället och den enskilda individen måste det samlade nationella ansvaret, ansvaret för att utbildningen är likvärdig, ligga på de nationella politikerna. De anställdas ansvar är att genomföra de politiskt beslutade målen. Ansvaret för skolan är således gemensamt men delat mellan politiker och anställda.

Detta delade ansvar innebär för de lokala politikerna att de måste ägna sig åt verksamhetens övergripande principiella frågor och åt att i skolplanen prioritera och ange riktningen för kommunens skola.

För skolledningen innebär det att den ska leda verksamheten på ett sådant sätt att de nationella och kommunala politiska målen får genomslag i verksamheten. Skolledningens funktion blir därmed helt central för om och hur styrningen fungerar.

För lärarna slutligen innebär ansvaret att de tillsammans med skolans ledning sörjer för att den dagliga verksamheten bedrivs i enlighet med politiska mål och inom givna ramar. Det betyder att den enskilde läraren har stor frihet då det gäller undervisningens form och innehåll men också att skolans mål sätter ramar för den friheten.

Skolans mål, dvs. läroplanernas mål, är tänkta att vara styrande i den meningen att de ska vara riktlinjer för skolans verksamhet, både för de lokala politikerna i deras planering och för de professionella i undervisningen. Men eftersom de nationella målen är ideal och uttryck för politiska kompromisser och därmed inte entydiga innebär det att de ger utrymme för tolkning. En sådan tolkning gör de lokala politikerna genom att de prioriterar och preciserar de nationella målen och anpassar dessa för kommunens skola. Dessa lokala mål bearbetar den enskilda skolan på motsvarande sätt så att de kan omsättas i undervisningen.

I skolans målstyrning är uppföljning och utvärdering lika centrala som målen. Tillsammans bildar planering, genomförande och uppföljning och utvärdering en helhet som kan beskrivas som en process där en av målens funktioner är att vara utgångspunkt för uppföljning och utvärdering av i vilken grad målen har nåtts. Målstyrningen är således inte genomförd fullt ut om inte någon resultatredovisning görs lokalt i kommunen och på den enskilda skolan, resultat som i sin tur är utgångspunkt för justeringar och förändring av verksamheten. Själva kontrollfunktionen är här inte det centrala utan att uppföljning och utvärdering är utgångspunkt för fortsatt planering och utveckling. Med den funktionen i syste-

met ses uppföljning och utvärdering som en förutsättning för skolutveckling.¹⁰

Mål anses ha en låg grad av precision som styrmedel. För att motverka detta lyfts kontrollfunktionen fram och statens tillsyn av det lokala skolväsendet blir en viktig del i modellen för skolans styrning.¹¹ Med statens krav på kommunerna, från den 1 november 1997, att årligen upprätta kvalitetsredovisningar förstärks denna kontrollfunktion ytterligare. Syftet med kvalitetsredovisningarna är dock att de ska vara en del i kommunens uppföljning och utvärdering av skolplan och lokala arbetsplaner. De skall således vara en del i kommunens egen bedömning av skolan.¹² Men genom att kommunerna är skyldiga att lämna kvalitetsredovisningarna till staten blir de också underlag för statens kontroll.

Och hur kan den nya modellen förstås?

Tidigare har nämnts att de förändringar av skolans styrning som initierades i början av 1990-talet kan betraktas som genomgripande sett ur ett längre förvaltningshistoriskt perspektiv. De är genomgripande genom att statens totala kontroll över skolans verksamhet upphör och genom att både lokala politiker och anställda i skolan får nya och utökade möjligheter att påverka verksamheten. Beslut och ansvar flyttas från stat till kommun och till dem som genomför verksamheten. Den omfördelning av makt som detta är uttryck för handlar både om decentralisering och om demokratisering. Detta till trots är det samma föreställning om styrning som ligger till grund för den här styrmodellen som för den tidigare regelstyrningen, nämligen föreställningen om att styrning är rationell och hierarkisk, att beslut och direktiv på en nivå följs av beslut och direktiv på nästa nivå osv. Utgångspunkt för detta synsätt är också att det enbart är staten, riksdag och regering, som kan påverka verksamheten.

Målstyrning och regelstyrning på skolans område skiljer sig åt på några centrala punkter. En sådan är att styrningens tyngdpunkt i målstyrningen ligger på målen medan de regler som också finns spelar en mindre roll. Förhållandet är det omvända i ett regelstyrt system. Mål och regler förekommer i båda systemen. Styrning sker

¹⁰ Prop. 1988/89, s. 46 ff.

¹¹ Ibid. s. 9 ff.

¹² Regeringens skrivelse 1996/97:112.

således inte bara genom en enda styrform utan genom en kombination av flera olika sätt att styra en verksamhet. Ofta får styrningen sitt namn efter den dominerande styrformen.

En väsentlig skillnad ligger i synen på centrum, den lokala skolmyndigheten, och periferins, skolan, roll. I de olika systemen har dessa olika funktioner.

I det regelstyrda systemet tolkade centrum de nationella målen och uttolkningen blev till regler och direktiv som skolan var ålagd att följa. Förutsatt att så skedde skulle också målen nås.

I det målstyrda systemet är det periferin som gör motsvarande tolkning av målen som leder till handling i den dagliga verksamheten. Skillnaden består också i olika kunskapssyn, där kunskap i ett regelstyrt system handlar om att tillämpa regler och anvisningar på rätt sätt medan ett målstyrt system kräver kunskap som underlättar tolkningsarbetet för skolläda och lärare, som ger förståelse och insikt i det egna professionella arbetet. En kunskap som det är skolmyndighetens uppgift att bistå verksamheten med. Ytterligare en väsentlig skillnad är att uppföljning och utvärdering är mer komplext i ett målstyrt system än i ett system där uppföljning och utvärdering innebar kontroll av huruvida direktiv och anvisningar hade följts.

I propositionen om skolans utveckling och styrning där de principiella riktlinjerna för det nya styrsystemet dras upp talas enbart om målstyrning. Begreppet mål- och resultatstyrning används först i ansvarspropositionen. Skillnaden mellan dessa styrformer kan beskrivas som en grad snarare än som en artskillnad och markerar var styrningens tyngdpunkt ska ligga, vilket i det här fallet innebär både på mål och resultat. Förmodligen är detta ett uttryck för att regeringen önskat en ökad precision i styrningen genom att också fokusera resultaten. Men var tyngdpunkten läggs får konsekvenser för vilka lokala tolkningar som blir möjliga att göra. Om betoningen ligger på målen skall målen formuleras på ett sådant sätt att det finns utrymme för lärarna att tolka målen. Det finns således en frihet både beträffande urval av stoff och arbetsätt. Om betoningen däremot ligger på resultaten formuleras målen som förväntade resultat som lämnar betydligt mindre utrymme framförallt för val av innehåll.¹³ Det är då inte längre frågan om

¹³ Carlgren, I & Englund, T. *Innehållsfrågan, didaktiken och läroplansreformen* i Englund, T. (red) Utbildningspolitiskt systemskifte. Sthlm 1996.

styrning *mot* mål utan *med* mål.¹⁴ I mål- och resultatstyrningen är styrning mot mål överordnad resultaten. När målen formuleras som krav på beskrivningar i mätbara kategorier har målstyrningen övergått i ren resultatstyrning. Resultatstyrning i skolan är meningsfull då den används i kontrollsyrte av stat och kommun och leder till åtgärder där syftet är att kontrollera verksamheten så att den är i överensstämmelse med målen. Den är däremot inte meningsfull då den används för att bedöma om skolan avviker från målens riktlinjer eftersom en stor och central del av skolans verksamhet inte går att mäta i kvantitativa termer.¹⁵

Begreppet målstyrning är ett problematiskt begrepp eftersom det vuxit fram som en teknik för att styra vinstdrivande företag, inte offentlig verksamhet. Det är också där den tillämpades framförallt under 1960- och 1970-talen. Vad som betonas i målstyrningen (management by objectives, MBO) varierar bland forskare men det finns en god överensstämmelse mellan dem då det gäller vilka komponenter som de anser centrala för systemet. En av dessa finns det anledning att dröja vid nämligen att målstyrningen förutsätter att de som berörs av målen också ska delta i målformuleringen. Sannolikheten att målen accepteras och sätts högre blir då större.¹⁶ I *Skola för bildning* beskrivs den processen som "deltagande målstyrning." Beteckningen ger en förställning om att "deltagande målstyrning" skiljer sig från annan målstyrning genom att de som är berörda av verksamheten deltar i bearbetningen av målen.¹⁷ Målstyrning har många ansikten men att de anställda deltar i målformuleringsprocessen kan nog anses som allmänt accepterat i vad som kan betraktas som kärnan i en allmän målstyrningsmodell (MBO).

¹⁴ För en diskussion om styrning mot respektive med mål se *Hur styr vi mot en bra skola?* Skolverket 1999.

¹⁵ För en diskussion om innebörden av mål- och resultatstyrning av skolan se *ibid.*, se också Wallin, E. *Skolans styrning som det gemensamma samtalet*, i Tibelius, U. & Claesson, S. (red.) *i Skola i centrum*. Lund 2000.

¹⁶ Se Johansson, A. *Staten i den kommunala verksamheten*, i Kommunerna och den statliga styrningen. Bilaga II till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén. SOU 1996:169, Rombach, B. *Det går inte att styra med mål!* En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras. Lund, 1991.

¹⁷ *Skola för bildning*. Betänkande av läroplanskommittén, SOU 1992:94. Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Förändringar av kommunal och statlig förvaltning

Att kommunen blir huvudman för skolan genom ett nytt styrsystem och en förändrad ansvarsfördelningen medför ytterligare decentralisering för att det lokala ansvaret ska utgöra en helhet. En logisk konsekvens var att kommunen 1991 övertog arbetsgivaransvaret för lärare, skolledare och syo-funktionärer liksom att de ekonomiska villkoren förändrades. Skolans sektorsbidrag och specialdestinerade medel ersattes av ett generellt statsbidrag till kommunerna från 1993. Det senare innebär att statens ekonomiska styrning av skolan i den formen upphör. Samtidigt begränsades kommunernas ekonomiska frihet genom det skattestopp som i princip infördes 1991.

Organisatoriska förändringar sker också inom den statliga skoladministrationen. Skolöverstyrelsen (SÖ) lades ned och ersattes av Skolverket som fick andra myndighetsuppgifter relaterade till det nya ansvarssystemet. Nedläggningen av SÖ och tillkomsten av Skolverket är i hög grad förknippad med förändringen av statsförvaltningen där SÖ stod för byråkrati, standardisering och hierarkisk styrning medan Skolverket representerar en organisation som är anpassad till det nya kunskapssamhället och som ägnar sig åt problemlösning.¹⁸

Ett uttryck för den nya förvaltningspolitik som beskrivits ovan var den nya kommunallagen, som gav kommunerna större frihet att besluta om sin organisation. Den fick påtagliga konsekvenser för kommunerna. Den gav kommunerna rätt att organisera nämnder och förvaltningar fritt. Förutom valnämnden var inga andra nämnder längre obligatoriska. I många kommuner hade man sett fram emot de möjligheter som lagen öppnade och föreberett organisationsförändringar. Omorganisation blir 1990-talets lösenord för många kommuner och sökandet efter nya organisatoriska lösningar kommer i hög grad att prägla deras verksamhet. I försöken att finna den optimala lösningen spelar föreställningen om den kommunala verksamheten och vad i denna som är det centrala stor roll. Talet om effektivitet och service, lägger tyngdpunkten på kommunen som en ekonomisk och administrativ organisation och inte på dess funktion som lokal politisk institution och leder tankarna till privat företagsamhet. I många kommuner har det fått till konsekvens att kommunen "företagiserats". Organisatoriska modeller införs,

¹⁸ Municio, I. *Retorik och organisatorisk förändring*. Föreställningar och begrepp i 90-talets skolreformer. Skolverket, 1997.

motiverade bl.a utifrån en effektivitetsaspekt, som primärt är avsedda för en annan slags verksamhet än skolan. Ett exempel på detta är beställar-utförarmodellen, där politik och produktion skiljs från varandra, ett annat kommundelsnämnder. Uttryck för motsvarande ekonomiska tänkande är olika typer av kundvalssystem liksom resultatenheten som flertalet kommuner införde i början på 1990-talet och där syftet var att ge verksamhetens olika delar ett ökat kostnadsansvar.¹⁹

Flertalet kommuner genomförde dock inte de stora genomgripande förändringar som kommundelsnämnder eller beställar-utförarmodellen innebar utan förändringarna blev relativt begränsade och rörde bl.a nämnd- och förvaltningsstrukturen. Ökad integrering och samverkan mellan olika näraliggande verksamheter, som skola, kultur och fritid, fick till följd att nämnder och förvaltningar slogs ihop. Vissa av de organisatoriska förändringar som skett i kommunerna är reaktioner på statliga krav. Det gäller exempelvis de omorganisationer som följde på kravet om integrering av skola-barnomsorg.

Omorganisationer skapar också nya problem och i många kommuner har dessa följts av justeringar i slutet av 1990-talet eller av nya omorganisationer.

De finns en risk att de ständiga förändringarna under 1990-talet av skolans organisation påverkar möjligheterna att förändra skolans innehåll. Tid och kraft ägnas åt att anpassa verksamheten till en ny organisation och arbetet med att förändra skolans innehåll skjuts i bakgrunden. Möjligheten att genomföra ett nytt styrsystem och åstadkomma innehållsliga förändringar påverkas av att det samtidigt sker andra stora förändringar som rör kommunen. Det gäller både relationen stat-kommun och kommunens ekonomiska förutsättningar.²⁰

De statliga styrdokumenterna – läroplaner, kursplaner och timplaner

Förändringarna beträffande skolans ansvarsfördelning och styrning beskrivs i hög grad som organisatoriska i det allmänna beredningsunderlag som föregår de politiska besluten. Det är således mer

¹⁹ Montin, S. *Kommunala organisationsförändringar*, Pierre, J. *Den kommunala politiken: Problem eller lösning*, båda i Lundqvist, L. & Pierre, J. *Kommunal förvaltningspolitik*, se också not 17.

²⁰ Se not 17.

skolans form än innehåll, mer skolan som organisation än som institution som behandlas, vilket ger ramar och förutsättningar för den ideologistyrning, dvs. att styra mål, innehåll och resultat, som staten primärt uttrycker genom styrdokumentet.

Skolans uppdrag uttrycks av staten i olika dokument för verksamhetens styrning. Skollag och läroplaner är övergripande dokument medan kursplaner och grundskolans timplan ses som komplement till läroplanerna.²¹ Kursplanernas funktion blir närmast att operationalisera läroplanernas mål medan grundskolans timplan anger en ram för undervisningens organisation och en minsta garanterad undervisningstid. I ett målstyrt system är målen, deras konstruktion och innehåll, helt centrala för styrningen. För skolans del uttrycker de nationella målen i läroplaner och kursplaner statsmakternas intentioner med skolan. I *Skola för bildning* formulerat som *vad skolan skall sträva mot och arbeta för*. Vad skolan skall sträva mot och arbeta för blir i utredningen till två olika kategorier av mål.

Vad skolan skall sträva mot, "strävansmål", skall ange både verksamhetens riktning och de värden som skall prägla verksamheten och ses som utgångspunkt för undervisningens planering och riktmärke för skolans utveckling. De rymmer därmed också en bildningsaspekt och en kvalitetsaspekt. Målen är ideal som är och skall vara svåra att uppnå, i princip är de gränslösa, och de ställer krav på skolan att ge eleverna möjligheter att utvecklas så långt möjligt utifrån egna förutsättningar. Utvärderingen av skolan skall ske mot dessa mål och således ge indikationer om skolans kvalitet i förhållande till uppdraget.

I motsats till mål att sträva mot är avsikten med den andra kategorin av mål, "uppnåendemålen" just att de ska nås. De är relaterade till likvärdigheten och ses som en garanti för att alla elever når en miniminivå av kunskaper efter fem respektive nio årskurser. De är därmed också en rättighetsgaranti för den enskilde eleven. Dessa mål ska följas upp just för att den egna skolan, kommun eller stat ska ha en uppfattning om likvärdigheten inom sitt ansvarsområde. "Strävansmålen" och "uppnåendemålen" beskrivs i beredningen som en helhet där de senare är medel, en

²¹ Prop. 1992/93:220. *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*. Utbildningsdepartementet, Sthlm. 1992.

förutsättning för att skolan ska närma sig de nationella målen. Det synsättet bekräftas också i den senaste utvecklingsplanen.²²

Om vi går till propositionen förefaller det emellertid som om förhållandet mellan de olika målen tolkas på ett annat sätt. Här talas om mål "på två nivåer,"²³ vilket kan uppfattas så att sambandet mellan dem enbart är hierarkiskt. Mål att uppnå kan då tolkas som grundkurs och mål att sträva mot som överkurs. Med ett sådant synsätt saknas utvecklingskraften i målen att sträva mot och målen upphör att ha en styrande funktion. Hur den enskilda skolan har förstått intentionerna med målen får sannolikt stor betydelse för i vilken grad de blir styrande för skolans verksamhet.

Även i de tidigare läroplanerna, Lgr 62/69 och Lgr 80, och kursplanerna för grundskolan finns mål formulerade. Mål som både är generella och således gränslösa och mål som i detalj anger vad eleverna skall kunna och som blir regler och direktiv. Måltexterna präglas av uppfordrande påståenden om hur undervisningen skall bedrivas och även vad som skall behandlas. Trots att de övergripande målen innebär frihet för läraren att besluta om exempelvis innehåll begränsas den friheten av innehållskataloger och utsagor om undervisningen²⁴ Gymnasieskolans läroplansmål, Lgy 65 och Lgy 70, är generellt vaga medan kursplanerna utvecklas från att vara allmänt hållna till att bli alltmer precisa.

Blandningen av olika slags mål i de tidigare läroplanerna försvinner med 1994 års läroplaner, Lpo 94 och Lpf 94. I och med att styrningen ändras och när styrdokumentet i allmänhet men målen i synnerhet får en annan funktion än i tidigare system blir det nödvändigt att ändra de statliga styrdokumentet så att målstyrningens bärande idéer även finns uttryckta i läroplaner och kursplaner.

Lpo 94 och Lpf 94 med tillhörande kursplaner skiljer sig också avsevärt från tidigare läroplaner genom att de nationella utbildningsmålen gjorts tydligare och genom att anvisningar och föreskrifter om hur undervisningen skall bedrivas har rensats ut. Den utvecklingen har sedan fortsatt med revideringen av grundskolans och gymnasieskolans kursplaner. De nya kursplanerna togs i bruk höstterminen 2000.²⁵ Uppdelningen på olika typer av mål har gjort att målens skilda aspekter blivit klarare och läroplanernas övergripande och numera gemensamma mål därmed också mer synliga.

²² Skr. 1998/99:121. *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling*. Stockholm 1999.

²³ Prop. 1992/93:220, s. 35.

²⁴ Intern PM: Vad är "Mål att sträva mot"? Mars 2000, Skolverket.

²⁵ *Grundskolan. Kursplaner och betygskriterier 2000*. Skolverket 2000.

Samtidigt har länknigen mellan dessa mål och kursplanemålen förbättrats och förtydligats.

Utbildningsmålen är fortfarande övergripande, något annat är inte heller möjligt. De skall omformas till undervisningsmål där hänsyn också skall tas till *ramar, elever och det enskilda ämnesområdet innehåll*.²⁶ Ansvaret för att detta sker ligger på lärare och skolledare men tanken är att i arbetet med att omforma utbildningsmål till undervisningsmål ska alla som är verksamma i skolan delta. Denna kollektiva process ska leda till att mål utarbetas för den egna skolans verksamhet. I den processen ska också det kommunala huvudmannskapet beaktas och hänsyn tas till målen i den kommunala skolplanen och till den egna skolans förutsättningar, prioriteringar och idéer om hur verksamheten ska utformas. Den kommunala skolplanens mål och läroplanens mål, smälts i den här processen samman till en verksamhetsplan, den lokala arbetsplanen.

Genom läro- och kursplanernas konstruktion finns ett stort frirum att tolka målen lokalt. Men frirummet är inte totalt utan begränsas av läroplanernas grundläggande värden. Förhållandet mellan mål och medel är därmed centralt och valet av medel är inte ett fritt val. Mål och medel bildar en enhet baserad på läroplanens värden.²⁷

Lpo 94 och Lpf 94, antogs efter flera års utredningsarbete och träder i kraft i sin helhet läsåret 1995/96, nya kursplaner från läsåret 1996/97.²⁸ Till kursplanerna fogades betygskriterier som anger vilka kvaliteter i läro- och kursplanens mål som skall utgöra grunden för bedömning. Läroplanskommittén och Betygsberedningen, som hade till uppgift att ta fram ett nytt betygssystem anpassat till befintligt styrsystem, arbetade parallellt och var överens om konstruktionen med dessa kriterier. Detta trots medvetenheten om risken att kursplanernas uppnåendemål blir desamma som betygskriterierna för godkänt, vilket skulle innebära att deras styrfunktion minskar.²⁹

Staten har även andra medel till sitt förfogande för att styra skolan. Förutom den ideologiska, som delvis berörts ovan men där också lärar- och skollidarutbildningarna ingår, är ekonomisk styrning och juridisk reglering andra. Ekonomistyrning förekommer även i nuvarande styrsystem bl.a. genom stora resurser till kompe-

²⁶ SOU 1992:94, s 118.

²⁷ För relationen mellan mål och medel, se *Hur styr vi mot en bra skola?* Skolverket 1999.

²⁸ SOU 1993:2 *Kursplaner för grundskolan*. Utbildningsdepartementet, Stockholm 1993.

²⁹ SOU 1992:86 *Ett nytt betygssystem*. Utbildningsdepartementet, Stockholm 1992.

tensutveckling. Dessa tre styrmedel är relaterade till varandra genom att det juridiska regelverket berör samtliga.³⁰ För att man skall få en helhetsbild av den statliga styrningen av skolan bör även dessa delar ingå, vilket inte är fallet här.

2 Variation och förnyelsekraft i kommun och skola – resultat av en pågående systemförändring

Inledning

För skolan har efterkrigstiden inneburit en nästan oavbruten reformperiod. Skolan är i det avseendet inte unik. Sverige är ett genomorganiserat samhälle och samhällsförändringar är därför ofta förknippade med förändringar i formella organisationer, till den grad att utveckling ofta ses som liktydigt med reformer. Tilltron till reformer och reformers förändringskraft är stor eller kanske snarare tilltron till bakomliggande rationella och instrumentella tänkesätt som reformer är ett uttryck för, dvs. att förändringar är ett resultat av medvetna och rationella val.³¹

Besluten om en ny ansvarsfördelning och styrning är en del i denna omdaning av skolan och är att betrakta som en reform. Reformbegreppet, såsom det används här, innebär att en reform både ska påverka skolans form och innehåll, både skolan som organisation och skolan som institution.³² Detta var också statsmakernas förväntningar på "systemskiftet" trots att det i förarbetena till förslagen om förändringar av ansvarsfördelning och styrning av skolan poängterades att målstyrning inte på något vis ansågs oproblematiske. "Systemskiftet" skulle lösa det som tidigare reformer under efterkrigstiden inte lyckats med, nämligen att förändra skolan *både* till form och innehåll.

Inledningsvis kan vi konstatera att besluten om utveckling av skolans styrning som mål- och resultatstyrning har verkat under en mycket kort tid medan reformer av den karaktär som det här är frågan om kräver lång tid för att få genomslag.

³⁰ Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm 2000.

³¹ Brunsson, N. & Olsen, J. P. *Makten att reformera*. Stockholm 1990.

³² Wallin, E. *Gymnasieskola i stöpsleven – då nu alltid. Perspektiv på en skolform* Skolverket 1997.

Även om en rad beslut, som är steg på vägen mot målstyrning, tas i början på 1990-talet så saknas andra. De nya läroplanerna kommer 1994 men kursplaner och betygskriterier först 1996. Det betyder således att centrala delar i denna styrmodell endast har haft möjlighet att verka under en förhållandevis kort tid. Generellt är reformer dessutom snarare idéer än färdiga strukturer som skall möta en komplex verklighet och utvecklas kontinuerligt. Detta gäller i hög grad skolans styrning där de inledande förändringarna leder till nya för att systemet i sin helhet ska vara konsistent. För närvarande pågår flera sådana justeringar (Skollagskommittén, Timplanedelegationen).

Med detta i åtanke ska vi i det här avsnittet beskriva och analysera förändringar och tendenser till förändringar – och /eller brist på sådana – för skolan, som kan ses som konsekvenser av en förändrad styrning. Skolans ansvarssystem och styrmodell gäller generellt för hela skolsystemet. De iakttagelser och slutsatser som redovisas här är också generella och rör systemet i sin helhet och inte någon särskild skolform om inget annat sägs. Iakttagelserna gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av utvecklingen av styrsystemet. De är snarare nedslag i en pågående utvecklingsprocess där kunskapen om vissa förhållanden är begränsad. Nedslagen ger dock en så entydig bild att det är möjligt både att konstatera förändringar och urskilja olika tendenser i utvecklingen.

I det nuvarande styrsystemet har kommunen, politiker/förvaltning, och skolan, rektor och lärare, ett *gemensamt* ansvar för att skolans uppdrag genomförs enligt statsmakternas intentioner, även om det ansvaret är *delat* mellan systemets olika aktörer. För att målstyrningen ska fungera såsom avsetts krävs således att såväl politiker/förvaltning som rektorer och lärare tar detta ansvar. Det betyder att för att vi ska förstå eventuella förändringar (eller frånvaron av förändringar) behöver vi både se hur dessa aktörer agerar och förhåller sig till varandra och utgå från ett helhetsperspektiv på skolan. Systemets olika delar skall tillsammans bilda en helhet och kan inte ses som separata från varandra oberoende delar. Vi behöver således ett helhetsperspektiv på skolan, där dessa samtliga funktioner ingår, för att kunna bedöma om och i sådana fall hur statens styrintentioner har förverkligats.

Styrning i praktiken

Att förändra grundstrukturen i skolans styrning, från regelstyrning mot mål- och resultatstyrning, kan förefalla enkelt, förutsatt att styrning enbart uppfattas som en fråga om teknik. Med ett sådant synsätt blir innebörden av att övergå från en styrmodell till en annan enbart att byta en uppsättning "verktyg" mot en annan. Men styrning är inte bara teknik utan handlar i hög grad om idéer. Att förändra styrningen blir då inte bara att byta en teknik mot en annan utan också att ändra tänkandet kring styrning, dvs. att ändra mentala strukturer. Målstyrningens grundidé att de anställda skall medverka och ha inflytande över målformuleringsprocessen är radikalt demokratisk och avviker därmed från styrfilosofin bakom en regelstyrd modell. Principerna för målstyrning strider med detta mot den allmänna syn på vad styrning innebär; nämligen att det är frågan om maktutövning och att makt är att driva igenom sin vilja gentemot någon annan.

Med dessa påpekanden är det inte förvånande att innebörden av mål- och resultatstyrning har tolkats på en mängd olika sätt och att variationerna mellan kommunernas styrning är stora. Variationerna i sig är inte problematiska. Snarare är det ett tecken på att styrsystemet fungerar. Ett syfte med den förändrade ansvarsfördelningen var ju just att kommunernas olika förutsättningar skulle avspeglas i skolans styrning. Frågan är dock i vilken grad dessa faktiska variationer överensstämmer med statens intentioner.

Om vi börjar med statens krav på skolan då det gäller formerna för skolans styrning så är den bild av mål- och resultatstyrningen som framkallas i propositionerna att skolans mål skall kommuniceras nedåt i organisationen i en allt högre grad av precision genom kommunal skolplan och lokal arbetsplan. På motsvarande sätt skall den kunskap som uppföljning och utvärdering ger kommuniceras uppåt och dokumenteras i en kvalitetsredovisning. Med dessa krav har ett kontrollsystem skapats som skall ge staten förutsättningar att uppfylla det nationella ansvaret för skolan.

Kommunerna har också i allt högre grad upprättat dessa dokument.³³ Sämst ställt är det med kvalitetsredovisningarna vilket knappast förvånar både med tanke på att det kravet är nyttkommet och att det är ett kvalificerat uppdrag och att det i många kommuner inte överensstämmer med hur uppföljning och utvärde-

³³ *Beskrivande data om barnomsorg och skola 2000: Organisation, resurser, resultat.* Rapport 192. Skolverket 2000.

ring av skolans verksamhet har gjorts tidigare. Dokumenten har också utvecklats över tid. Många kommuner är idag inne på sin fjärde eller femte skolplan och kommunerna har blivit allt skickligare på att tydliggöra innebörden av den kommunala skolpolitiken. Förekomsten av dokumenten betyder att kommunerna har anammat styrtekniken. Frågan är om de också anammat den bakomliggande styrfilosofin. Är dokumentens existens också ett uttryck för att skolans verksamhet påverkas och styrs av politiker- nas och de professionellas gemensamma intentioner?

Om vi börjar med skolplanen så är svaret på den frågan både ja och nej. Det finns kommuner där så är fallet. Det finns också kommuner som är på god väg, som anammat intentionerna med systemet och som arbetar intensivt med att få det att fungera, att bli till en helhet. Det finns även många kommuner som inte uppfattat innebörden av mål- och resultatstyrning och därför inte heller har kommit längre än till att uppfylla kravet på att en skolplan skall finnas. Slutligen finns det kommuner som uppfattat syftet med styrsystemet men där framförallt politiker har svårt att accepterar den formen av gemensam politisk styrning.

Huruvida skolplanen styr är bl.a. en fråga om dess legitimitet. Legitimiteten har i sin tur i hög grad att göra med förtroendet för kommunens politiker och hur skolplanen arbetats fram. De första skolplanerna var i regel en ren förvaltningsprodukt. Utvecklingen går dock mot att skolplanen i allt högre grad blir ett gemensamt politiskt dokument som är förankrat både hos skolans personal och politiska aktörer och i kontakter med väljare. I vissa fall är kommunledningens ambition att även föräldrar skall involveras i den process som upprättandet av en ny skolplan kan innebära.

Det har tidigare sagts att målen och målens konstruktion är helt centrala i ett mål- och resultatstyrt system. Läroplanens mål är i regel utgångspunkt för målen i skolplanen. Men osäkerheten i kommunerna kring hur mål konstrueras är ofta stor. Det är vanligt att både politiker och förvaltningstjänstemän har tillägnat sig den retorik som är kopplad till styrsystemet och också anser att de tillämpar mål- och resultatstyrning. Men skolplanens mål är ofta antingen formulerade som kvantitativa resultat eller så preciserade att de blir anvisningar och direktiv, dvs. regler om hur verksamheten skall utformas. I det förra fallet innebär det att man styr med och inte mot mål och således tillämpar resultatstyrning. I det senare fallet tillämpas fortfarande regelstyrning. En variant är också att de nationella målen överförs helt obearbetade till skolplanen.

Mål konstruerade på mycket olika sätt kan också samsas i samma skolplan.

Det finns en uppenbar risk att om skolplanens mål utformas som kvantitativa resultat eller regler så får det konsekvenser för hur planen kommer att användas i skolans verksamhet. Det kanske viktigaste är att den typen av mål minskar utrymmet för personalens tolkning. Därmed utlöses inte heller den kreativa process som vi vet att öppna mål ofta leder till på den enskilda skolan. – Öppna genom att innehållet inte är givet och genom att det öppnar för en diskussion på skolan. – Utrymmet för lärare och skolledning att göra egna bedömningar utifrån skolans förutsättningar och ta ett eget ansvar minskar. Målens konstruktion signalerar också att politikerna förväntar sig en redovisning i kvantitativa termer, en uppgift som kan tolkas som rent administrativ och som ligger långt från den självvärdering av skolans verksamhet som är tänkt att vara en del i skolans utvecklingsarbete. Konsekvensen blir således i detta fall att skolplanen inte i något avseende, varken den styrande eller kontrollerande, påverkar skolans verksamhet.

Det finns naturligtvis ett samband mellan det som sagts ovan och skolplanens legitimitet. Saknas legitimiteten har inte heller skolplanen någon relevans för skolans verksamhet oavsett dess innehåll och målens konstruktion. Det finns då inte heller något samband mellan skolplan och lokal arbetsplan.

Om vi så går vidare till den lokala arbetsplanen blir svaret även här både ett ja och ett nej. Många skolor saknar lokal arbetsplan i den mening som avses i läroplanerna, Lpo 94 och Lpf 94, nämligen att det skall vara ett dokument där läroplanens och kursplanernas mål omsätts till konkret verksamhet utifrån skolplanens förutsättningar och med hänsyn till den enskilda skolans förhållanden. – Arbetsplaner kan istället vara detsamma som lokala kursplaner, en sammanställning av skolans handlingsplaner (mobbnings-, elevvårds- ärenden etc.) eller handlingsplaner för hur de nationella målen skall uppnås (beskrivningar av organisation och arbetssätt).

För att kunna konkretisera läroplanens och kursplanernas mål måste texterna tolkas. Förutsättningen för det arbetet är samtalet om skolans mål och hur de skall omsättas i praktiken. De som tolkar texterna måste nå fram till en gemensam uppfattning om innebörden av målen och formulera en gemensam syn på verksamhetens inriktning och hur den skall bedrivas. Svarigheterna för skolans personal att nå fram till en plan som alla berörda ställer sig bakom är stor. Att ta fram en lokal arbetsplan är ett krävande

arbete som fordrar både förmåga och vilja att delta i samtalet om den egna skolans utvecklingsambitioner men också att rektor ger förutsättningar för att samtalet skall bli möjligt i form av ledning och tid. Det ställer således krav på rektors pedagogiska ledarskap men arbetet tenderar att bli en fråga enbart för lärarna.

Ett utvecklingsarbete kopplat till arbetsplanen pågår på många skolor där hela eller delar av personalen är involverad. Det arbetet kan också vara delegerat till en begränsad grupp lärare men konsekvensen tycks då bli att planen inte får nödvändig acceptans. Vi ser också att det inte är verksamhetens innehåll utan dess organisatoriska form som är det helt centrala på skolorna. Organisatoriska förändringar på kommunnivå får konsekvenser för skolorna och deras arbete. Organisatoriska lösningar blir svaret på innehållsliga problem.

Variationerna mellan skolorna är stora både då det gäller planernas syfte och innehållsmässiga fokus vilket också innebär olika förhållningssätt till de nationella och kommunala målen. Beroende på hur man närmar sig målen får de också olika tyngd. Om utgångspunkten för formuleringen av de lokala målen är vad eleverna skall lära sig leder detta till en fokusering på kursplanemålen, mål att uppnå, medan mål att sträva mot inte beaktas överhuvudtaget. Är utgångspunkten däremot *hur* eleverna skall lära sig, exempelvis ett visst ämnesområde, läggs större vikt vid läroplanens strävansmål och därmed på institutionella förändringar. Det dominerande intrycket är att det är vadfrågorna som tar störst plats och att kursplanens, mål att uppnå och betygskriterierna blir styrande för undervisningen.³⁴

Delar av det resonemang som förts angående den kommunala skolplanens styrfunktion kan också föras beträffande den lokala arbetsplanen. Även i detta fall handlar det om målens konstruktion men i väsentlig grad också om planens legitimitet. Ofta finns det en överensstämmelse mellan skolplanens mål och den lokala arbetsplanens mål, formuleringarna är näraliggande eller identiska, men direkta operationaliseringar av målen är sällsynta. Arbetsplanen blir därmed inte det policydokument som var avsett. Om inte något annat dokument fyller den funktionen så saknas vägledande riktlinjer för verksamhetens inriktning. Därmed finns det inte någon helhetssyn på skolans verksamhet och den enskilde läraren har

³⁴ *Vägar till lokal arbetsplan*. Skolverket 1998. För målens tolkning i gymnasieskolan se *Reformeringen av gymnasieskolan*. En sammanfattande analys. Rapport 187, Skolverket 2000.

inget att relatera undervisningen till. Det egna ämnet och kursplanemålen mål att uppnå blir då det centrala

Precis som för andra måldokument är syftet med arbetsplanen dubbelt. Den skall vara styrande för verksamhetens inriktning men också vara utgångspunkt för uppföljning och utvärdering. Om inte läroplanens och kursplanernas mål och de kommunala målen operationaliseras i arbetsplanen finns det inte heller någon förutsättning för skolan att ha den som utgångspunkt för uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten. Motsatt förhållande råder på de skolor där en faktisk omformulering av målen skett.

Medan skolplan och lokal arbetsplan är det första ledet i ett decentraliserat ansvars- och styrsystem är uppföljning och utvärdering det andra. Kravet att verksamhetens resultat skall följas upp och utvärderas gäller såväl kommunen som den enskilda skolan. Kommunerna har ofta närmat sig styrsystemet utifrån en tänkt linjär "styrkedja" där uppföljning och utvärdering är den bortre änden av kedjan. Kommunerna har således inte sett systemet som en helhet som ett evigt kretslopp där de olika delarna är beroende av varandra. När systemet genomfördes prioriterades därför det första ledet, målen, framför uppföljning och utvärdering. Till detta bidrog också att visioner och planer för kommunens skola ur politisk synpunkt är intressantare än skolans resultat och, vilket förmodligen fortfarande gäller, att de ekonomiska ramarna går före måluppfyllelse.

Många kommuner saknade också kompetens på området. Framförallt i de större kommunerna är detta idag avhjälpt, antingen genom att man har utvecklat en egen kompetens eller genom att man köper den av utomstående konsulter. Vilken strategi kommunen valt svarar mot skilda uppfattningar om resultatredovisningens funktion i systemet. I sin tur faller de tillbaka på synen på vad som karakteriserar skolans verksamhet.

I det senare fallet är resultatarbetet inriktat mot mätning och dokumentation av olika slag och det finns ingen ambition att införliva dem som närmast är berörda i det arbetet. De saknar förankring i skolan och upplevs som irrelevanta av och för verksamheten. Tonvikten ligger här på kontroll.

I det förra fallet är utvärderingarna mer inriktade mot reflexion och åtgärder för att förbättra verksamheten och det betonas att utvärderingar måste förstås och accepteras av skolans personal. En viktig fråga är också att utveckla utvärderingsmetoder och att de som är berörda blir delaktiga i den metodutvecklingen. Tonvikten

ligger här på att främja utveckling. Utvärderingarna får då en annan funktion än enbart kontrollerande. De ger nämligen argument för samtalet om skolans verksamhet – den dialog som målstyrningen förutsätter, mellan och inom de grupper som har ansvaret för skolan – och kan därmed påverka samtalets karaktär.

Karaktäristiskt både för kommunernas och skolornas resultatredovisningar är bristen på ett analytiskt perspektiv som sätter in resultaten i ett sammanhang och som förklarar varför man uppnår vissa resultat. Kommunernas kvalitetsredovisningar bekräftar den bilden.³⁵ Både kommun och skola saknar egentligen underlag för att bedöma om verksamheten i sin helhet arbetar mot de nationella målen. Detta har bl.a. att göra med att den inriktning på kvalitetsutveckling som ligger i målkonstruktionen sällan beaktas. Redovisningen är primärt inriktad mot mål att uppnå, medan skolans eller kommunens utvecklingsdynamik som skall fångas i mål att sträva mot inte berörs. Däremot har man kunskap om delar av verksamheten, exempelvis genom uppföljning och utvärdering av något eller några av skolplanens eller arbetsplanens mål.³⁶

Syftet med uppföljning och utvärdering är inte bara att ge en bild av verksamhetens resultat utan också att resultaten skall återkopplas till verksamheten på ett medvetet sätt. Liksom hela målstyrningsmodellen vilar även denna föreställning, om en instrumentell användning av utvärderingsresultat, på ett rationellt synsätt. Om vi utgår från detta synsätt är det få tecken på att kommuner och skolor börjat agera utifrån utvärderingarna. En förklaring är det som redan nämnts; att målarbetet har prioriteras och att utvärderingar börjar användas först när målen prövats och använts en tid. Systematisk användning av utvärderingar är dessutom ett arbete på sikt som inbegriper metodutveckling för att utvärderingarna skall nå sådan kvalitet att de går att använda som riktlinjer för förändring. Men man kan också se på användningen av utvärderingsresultat på ett annat, icke-instrumentellt, sätt nämligen att de påverkar beslutsfattarnas tänkande och skapar förståelse för problemen och komplexiteten i skolans verksamhet och därmed långsiktigt lägger grunden för förändringar. Detta är vad som eftersträvas med styrsystemet.

³⁵ *Beskrivande data om barnomsorg och skola 2000*. Organisation, resurser, resultat. Rapport 192. Skolverket 2000.

³⁶ Municio, I. *Retorik och organisatorisk förändring*. Föreställningar och begrepp i 90-talets skolreformer. Skolverket 1997. Torper, U. *Lokal styrning och utvärdering*, i Lindkvist, L., Löwstedt, J., Torper, U. (red). *En friare skola. Om styrning och ledning av den lokala skolan*. Lund, 1999 *Att arbeta med mål och resultat*. Lägesbeskrivning. Skolverket 1997.

Skolans aktörer – politiker, förvaltning, rektor, lärare

Hittills har beskrivningen och analysen av ansvars- och styrsystemet och dess funktion rört sig på en generell och övergripande nivå. För att förstå variationerna mellan kommuner och mellan skolor behöver vi också närma oss de aktörer som har centrala roller i systemet, dvs. politiker, förvaltning, skolledare och lärare. Gemensamt för dessa är att de agerar utifrån sina intressen och det kommunala sammanhang som de ingår i.³⁷

Det kommunala sammanhanget kan beskrivas som de fundamentala förutsättningar för styrning som finns i varje kommun. Förutsättningar som ger kommunen en karaktär och identitet. Dit hör grundläggande förhållanden som kommunens storlek, befolknings- och näringslivsstruktur, ekonomi, organisation och politisk sammansättning. Dit hör också sociala och kulturella värden som formats under lång tid och som har historiska rötter. Här ligger även ideologiska värderingar. Detta kommunala sammanhang påverkar synen på skolans styrning och gör att varje kommuns sätt att styra sin skola är specifikt. För att förstå variationerna i skolans styrning behöver vi således förstå den helhet som det kommunala sammanhanget utgör.

Aktörerna är en del i detta kommunala sammanhang och agerar utifrån sina roller men påverkas också av hur dessa har formats över tid och naturligtvis av egna föreställningar om vad rollerna innebär. Detta betyder att vi både finner gemensamma drag mellan hur aktörerna agerar men också stora skillnader mellan kommunerna.

Hur ser då dessa roller ut i sitt lokala sammanhang?

I ett målstyrt system är det tydligt vad som är politiker- och förvaltningens ansvar och vad som är de professionellas. – Den ansvarsfördelningen blir än tydligare i vissa kommuner där man valt en organisationsform som skiljer mellan politik och förvaltning, som exempelvis en beställar-utförarorganisation.

Skolpolitikerna kan vara men är inte alltid den aktiva aktörsgrupp som vi föreställer oss. Politikernas agerande begränsas ofta till att de anger de övergripande målen och de ekonomiska ramarna

³⁷ Om inget annat anges bygger avsnittet på; *Skolpolitiker, eldsjälar och andra aktörer*. Hur styr kommunerna skolan? Skolverket, Rapport 166, 1999, *Hur styr vi mot en bra skola?* Om skola och kommun i samverkan. Skolverket 1999 och ännu icke publicerat material från pågående fallstudier.

för verksamheten. De professionella förväntas därefter genomföra verksamheten enligt de politiskt fattade besluten. När så inte blir fallet går politikerna in i efterhand och försöker påverka, påskynda eller sätta igång en utveckling så att beslutet genomförs. Att förverkliga beslut blir med ett sådant här förfarande en utdragen process där resultaten dröjer.

Den här rollen är förhållandevis passiv och för vissa politiker är den otillfredsställande eftersom den inte ger utrymme för ett personligt agerande som ger omedelbara och påtagliga resultat. Har dessutom uppföljning och utvärdering en underordnad roll i kommunens styrning blir detta än tydligare. I mindre kommuner där politiker ofta har en detaljkunskap om skolan och där närheten till politiker är påtaglig tenderar därför styrningen att få en annan karaktär. Den blir då mer personbunden och får inslag av detaljstyrning. Följden blir lätt att tilltron till systemet skadas om inte givna spelregler följs.

Det finns dock kommuner där politikerna styr skolan genom ett mycket mer aktivt agerande, vilket leder till att politiska beslut får ett helt annat genomslag än vad som annars är fallet. Med besluten följer förutsättningar för att besluten skall kunna genomföras, exempelvis då det gäller ansvarsförhållanden, resurser, i form av tid, kompetensutveckling etc. och organisationsfrågor. Detta betyder inte att politikerna ger direktiv om hur ett beslut skall genomföras utan att de anger nödvändiga ramar. Hur implementeringen av beslut går till spelar således stor roll för resultatet.³⁸ Politisk tydlighet både då det gäller intentionerna med beslutet och ansvarsfrågan är avgörande för om beslut skall få genomslag i verksamheten. Men det handlar också om att kunna förmedla dessa intentioner till verksamheten, att kunna kommunicera ett politiskt budskap.

Bristen på kommunikation mellan politiker/förvaltning och skolledning/lärare är ett av de stora hindren för att styrningen skall få genomslag i verksamheten. Samtliga aktörer uttrycker en stor frustration över att kommunikationen är bristfällig eller obefintlig och över att det saknas en dialog om mål och resultat utifrån skolans uppdrag. Den dialog som trots allt sker handlar till stora delar om ekonomi och organisation inte om verksamhetens innehåll. Förklaringarna till att det förhåller sig på det här viset är flera. Det finns praktiska förklaringar som har med bristen på tid att göra, både för skolans personal och för upptagna fritidspolitiker.

³⁸ Winther, S. *Implementering og effektivitet*. Herning 1994.

Men även skolans organisation är av betydelse, där avståndet ökar med antalet organisatoriska nivåer. Det finns också "kulturella" förklaringar, där en är brist på förståelse för den verklighet som politiker/förvaltning respektive skolledare/lärare verkar i. Konsekvensen blir en ömsesidig misstro som är ett hinder för skolans utveckling.

Förvaltning och rektor har centrala roller för att få styrningen att bli en helhet. Båda kan ses som brobyggare mellan politiker och de verksamma i skolan. Deras roll är bl.a. att tolka och översätta de politiska intentionerna, att förmedla det politiska budskapet till de verksamhetsansvariga, men också att vidarebefordra verksamhetens uppfattningar och synsätt till politikerna. I vissa kommuner sker detta genom konkreta överenskommelser mellan politiker/förvaltning och skolledning där det läggs fast vilka mål skolan skall arbeta mot under året. Dessa överenskommelser följs upp vid årets slut.

En viktig uppgift för förvaltningen är att bygga upp goda förutsättningar för kommunikation mellan politiker och tjänstemän, bl.a. genom att skapa tillfällen till möten. Framförallt i de mindre kommunerna sker detta också i allt högre grad.

Hur rektor tolkar sitt och skolans uppdrag får avgörande konsekvenser för vilka prioriteringar och ställningstaganden rektor gör och därmed för hur verksamheten utformas på den enskilda skolan. Speciellt tydligt är detta när den politiska styrningen är svag. Rektors tolkning påverkas av politikernas tydlighet eller brist på tydlighet. När det uttryckligen framgår, att rektor som kommunal tjänsteman är skyldig att genomföra politiska beslut och att han/hon också har ansvar för att följa upp och utvärdera dessa, anser sig rektor ha politikernas stöd och också legitimitet att på skolan realisera förändringar. Där det stödet saknas tycks rektorerna mena att de har stor frihet att utforma verksamheten utifrån en given budget och läroplanens mål och att den friheten också inbegriper friheten att avstå från att genomföra politiska beslut. Men detta kan också leda till att rektor saknar legitimitet i förhållande till skolans personal, vilket gör det svårt att genomdriva förändringar. I princip blir konsekvensen att den politiska styrningen inte når längre än till rektor.³⁹

Bland politiker, förvaltningstjänstemän, rektorer och lärarna själva är samstämmigheten stor då det gäller synen på lärares ansvar för hur undervisningen utformas. Ytterst faller det på läraren om

³⁹ *Nationella kvalitetsgranskningar 1998*. Skolverkets rapport 160, 1999.

politiska beslut påverkar undervisningens innehåll och form. Vissa lärare tar det ansvaret, andra gör det inte. Variationerna kan här vara lika stora mellan skolor i samma kommun som mellan skolor i olika kommuner. Några generella förklaringar till detta skall lyftas fram.

Politikernas beslut, i det här fallet både de nationella och de kommunala, landar i skolor som har sin egen identitet i form av system för normer och regler, som bestäms av lärarnas vanor, rutiner och pedagogiska grundsyn. Dessa personliga och bestämmande faktorer kan sammanfattas i begreppet skolans kultur och uttrycks i kollegier och kår och bärs upp av de människor som socialiseras in i varje skolas miljö. Det är detta som befäster en skola som institution och gör varje skola unik.⁴⁰ När de politiska intentionerna och besluten inte stämmer överens med en skolas institutionella värden blir lärares reaktioner lätt negativa, vilket kan ta sig uttryck i ett motstånd mot att genomföra beslut. Ett motstånd som även beror på hur beslutet implementerats. Kommunikation och dialog med politiker/förvaltning och/eller internt på skolan med skolans ledning skapar förståelse för förändringens innebörd. Förutom förståelse krävs också, vilket nämnts ovan, förutsättningar för att besluten skall vara genomförbara.

Men det finns också en föreställning hos vissa lärare att läraren är suverän att själv besluta om det som rör undervisningen och att lärarens prioriteringar beror på om målen och besluten stämmer överens med etablerade rutiner.

– Lärare är i det avseendet inte unika. Andra yrkeskategorier med motsvarande arbetsförhållanden som innebär att de kommer i direkt kontakt med medborgarna, som socialarbetare, sjukvårdspersonal etc., inom andra samhällssektorer, agerar på likartat sätt.⁴¹ –

Precis som hos vissa rektorer finns också hos lärare en omedvetenhet om att man ingår i en politiskt styrd organisation och att man som kommunal tjänsteman är skyldig att rätta sig efter politiska beslut.

⁴⁰ För kulturbegreppet och skolkulturens betydelse för förändring se Berg, G., Groth, E., Nyttell, U., Söderberg, H. *Skolan i ett institutionsperspektiv*. Lund 1999.

⁴¹ Resonemanget baseras på Lipskys teori om "the street-level bureaucrats", dvs. att dessa yrkeskategorier upplever en klyfta mellan krav och egna resurser. Deras agerande syftar till att utjämna den klyftan, se not 36.

Avslutande reflexioner

Det nuvarande systemet för skolans ansvarsfördelning och styrning är inte principiellt unikt för skolan. Det är följden av en samhällsutveckling som betonar effektivitet men som utgår från ett demokratibegrepp som fokuserar delaktighet. I det systemet ingår de grupper av aktörer som beskrivits här. Samtliga har de tilldelats en specifik roll för att systemet skall fungera som en helhet. För att kunna ikläda sig den tilldelade rollen fordras att aktörerna har kunskap om rollens innebörd om vad den kräver av politiker och andra aktörer för att styrningen skall få genomslag samt och inte minst kunskap om vilka möjligheter som ligger i systemet. Den kunskapen saknas fortfarande idag och vällar tydliga problem att omsätta politiska beslut till pedagogisk verksamhet. Det finns ett glapp mellan den arena där styrningen formuleras i konkreta planer för verksamheten och den arena där beslut och planer skall verkställas. Vi kan tala om en pedagogisk och politisk sfär med ömsidigt bristande kunskaper om varandras ansvarsområden. Men det finns också ett glapp mellan de olika aktörerna p.g.a. oklara föreställningar om rollernas innebörd och därmed en bristande insikt om att systemet kräver ett samspel för att fungera.

Svårigheten att se helheten i systemet bottnar sannolikt i föreställningen om att systemet är hierarkiskt. Förhållandet mellan stat och kommun, genom läroplanerna, och mellan kommunledning och professionella, genom skolplanen, bidrar till den föreställningen, liksom rationaliteten i målstyrningsmodellen i sig. Vad man inte tar fasta på när mål- och resultatstyrningen skall genomföras i praktiken är att modellens bärande idé är delaktighet och närvaro och att den också är en av grundtankarna bakom det förändrade ansvars- och styrsystemet. Det vi ser i kommuner och skolor är att man tillägnat sig styrtekniken men inte styrfilosofin, tankarna bakom systemet. Det har skett en anpassning i olika grad till statens krav då det gäller formerna för skolans styrning genom att styrdokumentet i allt högre grad upprättas.

Variationerna mellan kommunerna i det avseendet är bl.a. ett uttryck för hur kommunen ser på sin relation till staten. Beroende på hur den relationen ser ut skiftar benägenheten att acceptera statlig styrning. Två olika synsätt brukar dominera debatten om vad en kommun är och bör vara. Det ena beskriver kommunen främst som statens förlängda arm. Utifrån den utgångspunkten är kommunens viktigaste uppgifter att genomföra nationellt beslutad

politik. Grundläggande värden är effektivitet då det gäller nationella mål, rättvis fördelning och rättssäkerhet för den enskilde. Det andra synsättet betonar kommunen som en reell självständig politisk gemenskap, där lokal demokrati är överordnad nationell demokrati och där kommunpolitikerna främst förväntas bedriva politik utifrån lokala förutsättningar och behov.⁴²

Utifrån ett kommunalt perspektiv är staten bara en av många aktörer som har intresse av att påverka skolans styrning. Förutom de som diskuterats här gör även föräldrar, näringsliv, organisationer etc anspråk på att ha inflytande över skolan. Det handlingsutrymme som finns i styrsystemet, både kommunalt och lokalt, har inte utnyttjats varken av kommunernas politiker eller av skolans professionella i den utsträckning som är möjlig. Förklaringarna till detta kan vi förmodligen söka både i det som sagts om det kommunala sammanhanget och om aktörernas agerande. Om inte politiker och professionella utnyttjar möjligheten till styrning är förmodligen sannolikheten stor att andra kommer att göra det.

⁴² Montin, S. *Finns det någon kommunal självstyrelse?* I Demokrati i en ny tid. Nio uppsatser om ett samhälle i förändring. Ds1997:35. Inrikesdepartementet, Stockholm 1997.

Förändrade styrningsfaktorer och styrmekanismer vid omstrukturering av skolsystem – det internationella perspektivet

Holger Daun
Institutionen för internationell pedagogik
Stockholms universitet

INNEHÅLL

- 1 INLEDNING
 - 1.1 Syfte
 - 1.2 Bakgrund
- 2 ALLMÄN ÖVERSIKT
 - 2.1 Diskussionen kring de senaste decenniernas förändringar
 - 2.2 Övergripande förändringar i utbildningssystemen
 - 2.2.1 Decentralisering
 - 2.2.2 Valfrihet inom det offentliga eller både det offentliga och det privata
 - 2.2.3 Privatisering, friskolor och marknadsmekanismer
 - 2.3 Styrningsfaktorer och -mekanismer
- 3 NÅGRA LÄNDER
- 4 SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION
 - 4.1 Summering
 - 4.2 Några reflexioner

ORDLISTA

Charter school:	Kontrakterad offentlig skola
Civilsamhället, civila sfären	Den sfär av samhället som inte har med staten eller marknaden att göra
Grant maintained school:	En typ av charter school. En offentlig skola i England som valt att ställa sig direkt under ministeriets kontroll
Open enrollment	Fullständig valfrihet oavsett boende-ort. Skolorna behöver inte ge företräde åt barn som bor i närområdet.
School board	Skolstyrelse (i svensk mening), vald på politisk väg och med ansvar för ett antal skolor (i en kommun t.ex.).
Skolbaserad styrelse	Styrelse direkt kopplad till en offentlig (eller privat) skola och med ansvar endast för denna skola. Styrelsen väljs direkt av föräldrarna och andra medlemmar i lokalsamhället eller utses av högre eller annan myndighet än de lokala myndigheterna
School council	Skolbaserad styrelse.
Voucher	Skolpeng. Skolorna får bidrag per elev eller föräldrarna får en värdekupong som de överlämnar till den skola de väljer för sitt barn.

1 INLEDNING

Den här rapporten syftar till att ge en allmän översikt över de förändringar som skett inom utbildningsväsendet och dess styrfaktorer och -mekanismer i några av de teknologiskt mest avancerade länderna. Redogörelsen är begränsad till den obligatoriska skolan och den nivå som motsvarar gymnasiet i Sverige och tar endast upp styrning av skolorganisationen och -processerna. Ett fåtal länder (alla höginkomstländer liksom Sverige) har valts för en mer detaljerad redovisning. Å ena sidan ingår länder som omstrukturerat sina utbildningssystem väsentligt sen 1980-talets början och å andra sidan två länder (Frankrike och Japan) som behållit ett jämförelsevis centraliserat system¹.

1.1 Bakgrund

Efter det andra världskriget har en massiv expansion av utbildningen ägt rum, skolgången har förlängts i de flesta länder, och en serie reformer har genomförts. I flera länder sågs en stark centralstat som en förutsättning för att ett jämlikare och välfärdsorienterat samhälle skulle kunna byggas. Därefter har en rad omfattande förändringar skett i världen. Med de successiva avregleringarna av utrikeshandeln och utvecklingen av informationsteknologin från 1970-talet och framåt har globaliseringsprocesser tilltagit i styrka och omfattning. Dessa processer verkar både indirekt och direkt på skolsystemen runtom i världen.

Följande är några av de processer som indirekt inverkar på skolsystemet:

- Små staters förmåga att föra en egen ekonomisk politik har kraftigt underminerats, och nationen är inte längre en lika självklar utgångspunkt för företag och enskilda människors handlande som den varit tidigare.
- De flesta länder strävar efter global konkurrensförmåga ekonomiskt sett och när det gäller att konkurrera om och med kompetent arbetskraft (humankapital).

¹ De källor som använts kan indelas i fyra kategorier: (1) forskningsrapporter, (2) policydokument, (3) forskningsöversikter, och (4) facklitteratur om globalisering, omstrukturering, utbildningssystem, etc.

- Liberala demokratier har införts i ett stort antal länder runtom i världen. "Civilsamhället", lokalsamhället och kommunitarianism har blivit tre nyckelbegrepp i politik, administration och forskning.
- Teknologin tycks ha fått en ny funktion i det att teknologiska innovationer snabbt och direkt ingriper i människans privatliv på ett annat sätt än tidigare och möjliggör direktkontakter runt jorden (mobiltelefoner, Internet, etc.).
- Familjen är inbegripen i en rad motsägelsefulla processer. Å ena sidan har dess roll som socialisationsagent minskat betydligt. Å andra sidan har familjen fått större inflytande över var barnen skall få sin skolgång.
- Tron på kollektiva lösningar och solidaritet har avtagit och tron på att den enskilda människan kan påverka och ta ansvar har blivit dominerande. Med det följer ett konsensusperspektiv enligt vilket individen antas kunna uttrycka sina behov i form av efterfrågan på olika marknader och att individens behov sammanfaller med företagets och samhällets.
- Samtidigt som viss kulturell standardisering pågår, har kulturella frågor och särdrag fått större betydelse och legitimitet än tidigare.
- Efter olika vågor av optimism och pessimism beträffande utbildningens roll för såväl individuell som samhällelig utveckling råder sen mitten av 1980-talet en utbredd optimism.

Den direkta inverkan av globaliseringen på utbildningsväsendet kan avläsas i den plagiering, kopiering och imitation av utbildningskomponenter som blivit allt vanligare. Vissa forskare anser, att det existerar uttalade eller outtalade "världsmodeller" inte bara för hur samhällen och utbildningssystem ska vara organiserade utan också för vilka kunskaper eleverna bör tillägna sig under sin skoltid och på vilket sätt olika intressenter ska få information om vad skolan "producerar"². Kvalitet, effektivitet och redovisningsansvar har blivit tre nyckelord i det här sammanhanget.

Samtidigt har det runtom i världen genomförts nedskärningar av offentliga aktiviteter och utgifter in en omfattning utan tidigare

² Meyer, J. W., J. Boli, G. M. Thomas and F. O. Ramirez (1997). World Society and Nation-State. *American Journal of Sociology*, vol 103, no 1.

motsvarighet. Dessa har i hög grad berört skolan och ökat kraven på kostnadseffektivitet³.

Det är mot bakgrund av dessa skeenden som länder runtom i världen omstrukturerat sina skolsystem. Relationerna mellan centralstaten, regionala och lokala skolmyndigheter, utbildningssystemet, enskilda skolor, marknaden och civilsamhället har genomgått väsentliga förändringar under de senaste två decennierna. Inom utbildningsområdet kan de huvudsakliga förändringarna sammanfattas i begreppet omstrukturering som innefattar bl.a.

- decentralisering,
- valfrihet,
- privatisering/införandet av marknadsmekanismer och
- systemreform.

Den sistnämnda typen av reform innehåller någon eller några av de andra plus förändringar i skol- och klassrumsprocesserna. Dessutom har i många länder den offentligt finansierade undervisningen förlängts (både nedåt och uppåt i åldrarna) och användningen av centralt fastställda standardprov och utvärderingar har ökat.⁴ Dessa reformer har i många länder åtföljts av en övergång från proaktiv kontroll och detaljreglering till retroaktiv styrning genom uppföljning och utvärdering av utbildningsprocessernas kvalitet och resultat. I stället för att styra på förhand med hjälp av kontroll, regleringar och ekonomiska medel har man övergått till ett system med kontinuerlig utvärdering av skolornas måluppnående.

Det har skett en överflyttning från det centrala och offentliga till det lokala (marknadsinriktade eller civila) och från det kollektiva till det individuella. Eftersom den icke-statliga sfären av samhället innefattar så olika enheter som marknaden och civilsamhället (frivilliga organisationer, föräldragrupper m.m.), ställs utbildningsväsendet ofta inför motstridiga krafter. Marknadstänkandet har sin rationalitet och sina ideal och drivkrafter, och civilsfären har sina. Något hårddraget kan man säga att det förstnämnda utgår ifrån en "nyttorationalitet" och det sistnämnda utifrån en "värderationalitet". Skolledare och lärare ställs inför bådadera. Kraven på kvalitet och mätning av kvalitet har ökat, och det hela kompliceras av att

³ Townsend, T. (1997). *Schools of the Future. A case study in systemic educational development*. In T. Townsend (red.). *Restructuring and Quality: Issues for Tomorrow's Schools*. London: Routledge, p. 210.

⁴ Guthrie (1993).

det inte finns någon entydig definition av kvalitet och därmed inte heller oomtvistade metoder och indikatorer när det gäller mätning av kvalitet.

De väsentliga förändringar som skett kan studeras utifrån frågorna: Vem fattar beslut om vad, vem äger skolorna, vem arrangerar utbildningen, vem leder utbildningsarrangemangen och vem betalar? Vem definierar vad som är kunskap och skolkvalitet? Om vi generaliserar något, kan vi säga att vad som betraktas som önskvärda kunskaper alltmer kommit att bestämmas på central nivå, medan utbildningens detaljinnehåll och sättet att genomföra utbildningen och sättet att använda de ekonomiska resurserna alltmer kommit att beslutas på lokal nivå.

I grova drag kan man säga att utbildningspolitiken centraliserats och beslut över ekonomin liksom finansieringen decentraliserats:

Centraliserad: Utbildningspolitik	Nationella mål, nationella läroplaner, nationella riktlinjer, nationella prov. Utbildningens huvudsakliga innehåll.
Decentraliserad: Skolekonomi	Klumpsummor från central nivå. Användningen bestäms lokalt. Tilltagande lokal finansiering. Hur utbildningen ska organiseras.

Allt det här har skett utifrån mångfacetterade och ibland motsägelsefulla syften som har det gemensamt att kvaliteten och effektiviteten i utbildningen ska höjas (och ibland också att undervisningen ska bli mer likvärdig) ur ett nationellt perspektiv. Samtidigt ges utrymme för vissa lokala variationer inom delar av läroplanen. Inbegripna är också sådana syften som att kontrollen över utbildningen ska demokratiseras, professionaliseras och/eller effektiviseras. Med andra ord: Bland syftena finns också att förbättra centralmaktens legitimitet genom att utvidga deltagandet i beslutsfattandet, att förbättra undervisningen genom att intensifiera vetenskapliggörandet och professionalismen och att minska kostnaderna per elev. Dessa olika syften har som konsekvens att olika styrningsfaktorer uppstår och olika styrningsmekanismer medvetet etableras. Olika länder använder olika styrningsstrategier⁵.

⁵ Kirst, M. (1995). Recent Research on Intergovernmental Relations in Educational Policy. *Educational Researcher*, 24 (9), 18–22.

2 ALLMÄN ÖVERSIKT

2.1 Diskussionen kring de senaste decenniernas förändringar

Diskussionen kring utbildningsreformer i världens rikaste länder har innehållit och innehåller vissa teman vars relativa vikt varierat från en period till en annan. Tre sådana huvudteman är effektivitet/excellence, jämlikhet, ansvar och styrning/kontroll (*governance* och *accountability*)⁶. Under de tre första årtiondena var jämlikhet prioriterad och grundutbildning betraktades i stor utsträckning som en välfärdsfaktor i sig men också som en förutsättning för förbättrad livskvalitet, en mänsklig rättighet och ett medel för personlig utveckling. Jämlikheten har minst två dimensioner: en som rör barnens egenskaper och karaktäristikor (social klass, kön, handikapp av olika slag, boendeort, och etnisk eller språklig minoritetstillhörighet) och en annan som rör den utbildning de tar del av (utbildningens tillgänglighet, innehåll och kvalitet).

Därefter har utbildningen alltmer kommit att ses som en investering och ett instrument för ekonomisk tillväxt eller ekonomisk konkurrensförmåga. Debatten kring jämlikhet och likvärdighet har på det hela taget trängts undan av andra teman såsom produktivitet, effektivitet, valfrihet, prestation, och ansvar.

2.2 Övergripande förändringar i utbildningssystemen

För att kunna förstå olika styrningsfaktorer och -mekanismer är det kanske nödvändigt att mera i detalj beskriva de viktigaste förändringarna som skolsystem runt om i världen genomgått under de senaste två decennierna⁷.

⁶ McGinn, N. F. och T. Welsh (1999). *Decentralization of education: why, when, what and how?* Paris: IIEP/Unesco. Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance. I J. Pierre (red.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

⁷ Det råder en enorm begreppsförvirring, när det gäller omstrukturering av utbildningssystem. Det gäller i stort alla nyckeltermer och -begrepp inom det här området.

2.2.1 Decentralisering⁸

Efter det andra världskriget startade länder och skolsystem från väldigt olika utgångspunkter på grund av kulturella, ekonomiska och politiska skillnader. Där det förekom stora ekonomiska skillnader mellan distrikten tycks ojämlikheten ha förstärkts när decentralisering genomförts⁹. I länder som av tradition haft en jämförelsevis decentraliserad undervisningsapparat, har centralisering av vissa aspekter (t.ex. läroplanen) genomförts. Recentralisering (efter en period av decentralisering) har vidtagits på vissa ställen, då decentraliseringssträvandena lett till en kris eller en problematisk situation förvärrats. Exempel finns från skoldistrikt i USA och Latinamerika¹⁰.

Decentralisering startade i stor skala under 1980-talet och har blivit den mest generella politiken runtom i världen. Dess popularitet hänger samman med att den förväntas (eller förväntades) göra utbildningen billigare eller effektivare, öka lokalsamhällets och föräldrarnas deltagande och förbättra elevernas resultat¹¹. Decentralisering innebär, att beslutsfattande och/eller budgetansvar flyttas från en högre till en lägre nivå. Den mest radikala formen innebär att beslutsfattandet flyttas från central, regional eller distriktsnivå till skolnivå: platsbaserad ledning (site-based management – SBM), gemensamt beslutsfattande (shared decision-making – SDM) eller skolbaserat beslutsfattande (school-based decision-making – SBDM). (Dessa termer betyder i vissa fall en och samma sak; i andra fall har de olika innebörd).

⁸ Det förekommer en mängd olika typer av decentralisering (dekoncentration, delegering, devolution and privatisering), och de har olika konsekvenser för alla berörda. I den här redovisningen göres ingen skillnad mellan å ena sidan de tre första och å andra sidan den fjärde. Alla forskare betraktar dock inte privatisering som en form av decentralisering.

⁹ Hanson, E.M. (1990). "School-based Management and Educational Reform in the United States and Spain." *Comparative Education Review*, vol 34 , no 4; Levacic, R. (1995). *Local Management of Schools. Analysis and Practice*. Buckingham: Open University Press.

¹⁰ Hanson, 1990; Hanson, E.M. (1995). "Democratization and Decentralization in Colombian Education." *Comparative Education Review*, vol 39 , no 1; Walberg, H.J. (1989). "Educational Productivity and Choice." I J. Nathan (eds.). *Public Schools by Choice. Expanding Opportunities for Students and Teachers*. St. Paul, Minnesota: The Institute for Learning and Teaching.

¹¹ Slater, R.O. (1993). "On centralization, decentralization and school restructuring: A sociological perspective." I H. Beare and W.L. Boyd (eds.). *Restructuring Schools. An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of School*. London: The Falmer.

Utifrån forskningsrapporter och officiella dokument är det svårt att utläsa vilken typ av decentralisering som implementeras (vad som decentraliserats och till vilken nivå det skett)¹². OECD-länderna skiljer sig betydligt åt, när det gäller vad som decentraliserats och vilken form av decentralisering som genomförts¹³. Barro (1996) t.ex. fann att det skiljer sig från land till land hur och vem som finansierar lärarlöner, skolskjuts, yrkespraktik och skolmåltider, för att nämna några exempel.

På det hela taget tycks det ha varit vanligast i OECD-länderna och Östeuropa att ansvar flyttats från central eller regional nivå till distrikts- eller skolnivå och att skolledare fått betydligt mer att fatta beslut om¹⁴.

Skolan är inbäddad i ett komplext nätverk av intressenter och aktörer: lokalsamhällen – skolbaserade styrelser – skolor – skolledare – lärare – föräldrar – elever. Dessa aktörer berörs på väldigt olika sätt av decentraliseringsprocesserna. Genomgående tycks skolledarna ha fått mer makt och är positiva till den autonomi de fått¹⁵. Samtidigt har inriktningen av deras roll förändrats mer mot management och ekonomifrågor på bekostnad av det pedagogiska ledarskapet.

Om det på skolnivå skapas något organ som har övergripande ansvar för skolan (*"school board"* eller *"school council"*), kan tillsättningen och sammansättningen av detta organ variera avsevärt. Tillsättningen kan ske genom val (lokalt), utnämning (*nomination*) eller tillsättning (*appointment*). Vid de två sistnämnda utses representanter av någon myndighet på högre nivå eller utanför utbildningssektorn. Proportionerna mellan olika intressenter varierar i hög grad, synbarligen utifrån det primära syftet med införandet av en skolbaserad styrelse. I vissa fall är föräldrarna eller

¹² Odden, A. (1994). "Decentralized Management and School Finance." *Theory into Practice*, vol 33, no 2 sid. 106, framhåller att "Research within education of school-based management, however, produces only vague hints of how decentralized management is effectively structured"; Elmore, R.F. (1995). "Structural Reform and Educational Practice. *Educational Researcher*, vol 24, no 9, hävdar utifrån omfattande egen forskning att det är långt ifrån klart vad som decentraliserats till vem.

¹³ Barro, S.M. (1996). "How Countries Pay for Schools. An International Comparison of System for Financing Primary and Secondary Education." *Paper prepared for the Center of the Consortium for Policy Research in Education (CPRE)*, University of Wisconsin; OCED (1995). *Decision-making in 14 OECD Education Systems*. Paris: OECD/CERI.

¹⁴ Codd, J., K. Gordon and R. Harker (1990). "Education and the Role of the State: Devolution and Control Post-Picot." I H. Lauder and C. Wylie (eds.). *Towards Successful Schooling*. London: Falmer Press; Daun, H. (2001).

¹⁵ Chapman, J. och D. Aspin (1997). *Autonomy and Mutuality. Quality Education and Self-Managing Schools*. I T. Townsend (red.). *Restructuring and Quality: Issues for Tomorrow's Schools*. London: Routledge.

andra individer ur lokalbefolkningen i majoritet i styrelsen, i andra fall är lärarna det. I vissa fall har rektorn eller skolledaren vetorätt. Antalet medlemmar i den skolbaserade styrelsen varierar, liksom deras mandattid. En del forskare menar, att styrelsernas utformning och sammansättning speglar det synliga eller dolda syftet med decentraliseringen. Om syftet är politiskt (att öka det folkliga deltagandet), har styrelserna en majoritet av lekmän (föräldrar eller andra medlemmar av lokalsamhället), medan en majoritet av skolpersonal i styrelsen tyder på att professionalisering av skolan är det viktigaste syftet¹⁶.

Den skolbaserade styrelsens befogenheter är också väldigt olika från ett land till ett annat, men i de flesta fall övervakar den de resultat skolan presterar. Skolan är skyldig att rapportera resultat på test och/eller betyg åtminstone årligen. Styrelsens arbete och skolans rapporter granskas i sin tur av en eller flera av följande kategorier: föräldrar, administrativ eller politisk enhet på högre nivå i hierarkin eller oberoende utvärderingsinstans.

En del forskare anser att föräldrainflytande inte varit ett prioriterat område, varken som reformpolitik eller som föremål för forskning. Det står dock klart att för föräldrarnas del är det av stor betydelse vilken typ av arrangemang som skapats för samarbete med eller inflytande i skolan¹⁷. Mekanismen för föräldradeltagande och -inflytande varierar från Hem- och skola-föreningen (PAT – Parent and teacher association) till en institutionaliserad styrelse med föräldrarna i majoritet och med rätt att anställa och avskeda skolpersonal.

Kostnaderna för decentralisering har inte undersökts systematiskt men ingen studie visar att de totala utbildningskostnaderna minskat¹⁸. Däremot har decentraliseringen i många fall gett större möjlighet att använda budgeten på ett mer flexibelt sätt än tidigare¹⁹ och lokala bidrag och/eller sponsring har kunnat mobiliseras (i de fall detta varit tillåtet). När det gäller klassrumsprocesser och elevernas prestationer har det inte gått att direkt utröna i vilken utsträckning de förändrats av decentraliseringsåtgärder, eftersom

¹⁶ Beare, H. (1993). "Different Ways of Viewing School-site Councils: Whose Paradigm Is in the Use Here?" In H. Beare and W.L. Boyd (eds.). *Restructuring Schools. An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of School*. London: The Falmer Press; Hanson, 1990; Levacic, 1995. McGinn & Welsh, 1999;

¹⁷ Beare, (1993); Hanson, 1990; Levacic, 1995.

¹⁸ OECD (1994). *School: A Matter of Choice*. Paris. OECD; McGinn & Welsh, 1999.

¹⁹ Levacic, 1995.

en mängd andra åtgärder som t.ex. valfrihet och budgetnedskärningar vidtagits samtidigt²⁰.

Från det centrala perspektivet uppstår styrningsproblem av minst tre typer: Från vilken nivå (nationell-regional-lokal-skolnivå) ska styrningen ske? Vem ska utföra styrningen? Vad ska styras?

2.2.2 Valfrihet inom det offentliga eller både det offentliga och privata

För många länder är valfrihet inte ett nytt fenomen utan det har alltid funnits möjlighet att välja skola, antingen inom den offentliga sektorn eller oberoende av sektor. Skolvalsprogram skiljer sig i vissa viktiga nyckelfaktorer såsom grad av reglering, stödåtgärder och geografisk/administrativ omfattning. Regleringen gäller t.ex. om intagningen till skolorna skall kvoterats eller inte i enlighet med vissa kriterier. Det geografiska område inom vilket en elev kan välja varierar från "skola-inom-skola" till hela landet. "Skola-inom-skola" innebär, att en viss del av en skola väljer att profilera sig och att få eget budget- och redovisningsansvar, något som förekommer i t.ex. USA.

Valsystemet måste ses både från utbudssidan och efterfrågesidan. Om man antar att efterfrågan är diversifierad, måste utbudet också vara det, och det kan det bli endast om skolorna har autonomi och kan diversifiera sitt utbud. När valfrihet införts eller utvidgats utifrån ett redan existerande system, tenderar skolledare och lärare att reagera på olika sätt beroende på skolans situation i utgångsläget. På efterfrågesidan kan konstateras att föräldrarnas val påverkas starkt av situationen i det område där skolan ligger eller av skolans tidigare rykte eller renommé.

Det har efterhand blivit allt tydligare, att marknadsmekanismer inte styr utvecklingen och förbättrar kvaliteten i enlighet med de antaganden som kan göras utifrån de ekonomiska teorierna. Efterfrågade skolor expanderar inte så att deras utbud blir större. I stället blir skolorna mer selektiva. Där full valfrihet (*open enrollment* eller *de-zoning*) råder, kan skolorna välja eleverna utifrån dessas egenskaper och karaktäristikor. Studier inte bara i Nya Zeeland utan också i England, USA och andra länder visar, att det

²⁰ Elmore, R.F. (1993). "School Decentralization: Who Gains? Who Loses; och Hannaway, J. (1993). "Decentralization in Two School Districts: Challenging the Standard Paradigm." In J. Hannaway and M. Carnoy (eds.). *Decentralization and School Improvement. Can We Fulfill the Promise?* San Francisco: The Jossey-Bass Publications; McGinn och Welsh, 1999.

blir det ett inflöde av elever till skolor i områden, vars befolkning har jämförelsevis hög inkomst eller hög utbildning och en låg andel invandrare eller andra minoriteter. De skolor som var mest eftertraktade valde eleverna ifrån social klass, skolmotivation och/eller tidigare skolprestationer²¹. Följaktligen ökar ojämlikheten eftersom vissa skolor förlorar såväl högpresterande elever som ekonomiska resurser. Flödet av elever behöver inte vara särskilt stort för att det ska påverka förhållandena i de skolor som förlorar elever av den här typen²². Det vill säga, de val en minoritet av aktivt väljande elever gör kan påverka skolgången och undervisningens kvalitet för en majoritet av icke-väljande elever.

När det gäller att undersöka örändringar i elevernas prestationer på grund av friheten att välja skola, stöter man på samma svårigheter som vid en studie av decentraliseringens effekter. Någon förbättring har inte kunnat noteras inom något distrikt eller område där valfrihet införts²³. I de skolor, där en förbättring kunnat noteras, har den berott på att dessa skolor attraherat mer högpresterande elever än förut. Man har inte funnit att införandet av skolval i sig påverkar processerna i klassrummen.

Praktiskt taget alla länder har jämlikhet eller likvärdig utbildning som ett av flera mål för sin utbildningspolitik. Men detta uppnås inte automatiskt genom omstrukturering utan det krävs ingripanden från högre nivå för att förhindra att redan existerande ojämlikhet förstärks²⁴.

Styrningsproblem uppstår, när det gäller strävanden mot jämlikhet och en likvärdig utbildning (inte bara i snäv mening utan också ett likvärdigt "skolliv"). Henig (1993) refererar olika undersökningar i USA som visar att i områden där delstatsregeringarna och distriktsregeringarna har en välfärdsorienterad tradition har valfriheten kompletterats med en rad styrnings- och stödåtgärder.

²¹ Arsen, D. L., D. Plank and G. Sykes (2000). *School Choice in Michigan: The Rules Matter*. Lansing: Michigan State University; Lauder, H. (2000). "School Choice and Educational Change: New Zealand, A Case Study." *Paper presented at the International Conference on Choice in Education, Michigan State University, March. 15-17*, in Lansing, USA; Walford, G. (2000). "School choice and educational change in England and Wales" *Paper presented at the International Conference on Choice in Education, Michigan State University in Lansing, USA, March*.

²² Lauder, H. (1991). "Education, Democracy and the Economy." *British Journal of Sociology of Education*, vol 12; Lauder, H. (2000). "School Choice and Educational Change: New Zealand, A Case Study." *Paper presented at the International Conference on Choice in Education, Michigan State University, March. 15-17*, in Lansing, USA.

²³ I mars 2001 publicerades en undersökning genomförd av ESO vid finansdepartementet. Denna undersökning lider dock av en mängd teoretiska och metodologiska brister.

²⁴ Hansson, 1990, 1995; Henig, J.R. (1993). *Rethinking School Choice. Limits of the Market Metaphor*. New Jersey: Princeton University Press.

2.2.3 Privatisering, friskolor och marknadsmekanismer

Flera länder (Australien, Frankrike, Irland, Nederländerna, Spanien och USA) har en lång tradition av en privat sektor parallellt med den offentliga. Två faktorer tycks vara av stor betydelse för förekomsten av privata skolor, och det är (1) nivån på offentliga bidrag och den metod som används för att stödja privata skolor ekonomiskt, och (2) graden av och metoder för kontroll och reglering av dessa skolor.

Olika kombinationer visas i tabell 1. Det som är nytt i de senaste två decenniernas debatt och politik är användandet av marknadsmekanismer inom utbildningen och den mer förmånliga behandlingen av privata skolor. Subventioner åtföljs av styrning och uppföljning. Australien är dock det enda land, där privata skolor får höga subventioner utan att staten utövar stark kontroll eller reglering²⁵.

Tabell 1. Olika kombinationer av offentlig reglering och subventionering av privatskolor

Offentliga subventioner	Offentlig reglering/kontroll	Exempel
Höga	Stark	Privata primärskolor i Nederländerna. Privata primärskolor med hög grad av integration i Frankrike. Privata skolor i Sverige.
	Svag eller ingen	Australien. Vissa distrikt i Kanada.
Låga	Stark	Finland, Nya Zeeland och Sverige före 1990
	Svag eller ingen	Vissa kategorier av privata skolor i England. Frankrike och USA

²⁵ Angus, M. (2000). Choice of Schooling and the Future of Public Education in Australia. Paper presented at the International Conference on Choice in Education, Michigan State University, March 15–17, Lansing, USA.

Privatisering innebär att den privata sektorn får ”större utrymme”, ofta på bekostnad av den offentliga. Bray (1996) identifierar fyra olika typer av privatisering: (1) överföring av offentliga skolor till privat ägo (vilket är väldigt sällsynt), (2) ett skifte i balansen mellan den offentliga och privata sektorn utan att befintliga enheter förändras, (3) ökat offentligt stöd och/eller minskad reglering och kontroll av privata skolor, och (4) ökad privat finansiering och/eller kontroll av offentliga skolor.²⁶

Kontrakterade skolor i USA (*charter schools*) och *grant maintained schools* i England är skolor som inte behöver följa alla offentliga, får samma statliga anslag som andra skolor och kan drivas som i privat regi²⁷. Privatisering kan också innebära, att delar av utbildningsverksamheten läggs ut på entreprenad, och detta är i många länder ingenting nytt²⁸. Privatisering innefattar alltså starkare ”icke-offentliga” initiativ, och vad som är ”icke-statligt” kan – som tidigare nämnts – indelas i två huvudkategorier: marknadssfären och den civila sfären. Dessa två sfärer kännetecknas av helt olika drivkrafter, incentiv och typer av styrning. För länder som har ambitionen att upprätthålla en politik inriktad på jämlikhet och en likvärdig utbildning ställer alla tre typer av reformer stora krav på samordning och styrning.

2.2.4 Systemreform (*Systemic Reform*)

Om vi kombinerar omstruktureringens olika komponenter (decentralisering/ centralisering, valfrihet och privatisering), finner vi dels att det finns en viss logik i vissa kombinationer. Det är t.ex. inte meningsfullt att införa valfrihet, om skolorna inte får sådan grad av autonomi att de kan differentiera sitt ”utbud”. Olika kombinationer tenderar också att åtföljas av olika styrningsmekanismer.

Systemreformer innebär att hela skolväsendet ses som ett system, i vilket olika delar ska stå i samklang med varandra. Inte bara strukturella och organisatoriska förändringar genomförs utan även klassrumsprocesserna och elevernas inläring ska förbättras genom

²⁶ Bray, M. (1996). *Privatization of secondary education: Issues and policy implications*. Paris: Unesco.

²⁷ Arsen, Plank and Sykes, 2000.

²⁸ Guthrie, J. W. (1993). *School Reform and the New World Order*. I Jacobsen, S. L. och R. Berne (red.). *Reforming Education. The Emerging Systemic Approach*. Thousand Oaks, California: Corwin Press.

direkta åtgärder²⁹. Systemreformer strävar efter mer enhetlighet i systemet och förstärkt fortbildning av och rådgivning till skolledare och lärare³⁰.

2.3 Styrningsfaktorer och -mekanismer

Från en relativt abstrakt nivå kan man se livets alla aktiviteter och verksamheter som olika fält där olika drivkrafter har olika vikt. Styrningen och kontrollen av en verksamhet som utbildning kan därmed också ske utifrån olika syften och på olika sätt. Således är det inte nödvändigt att staten utför styrningen och kontrollen. Hirst (2000) ser governance som ett "post-politiskt" alternativ till *government*; styrning och kontroll utövas inte nödvändigtvis av staten ensam utan också av marknaden och/eller civila krafter. De sistnämnda kan vara och är i stor utsträckning ideella.

Omstrukturering av skolsystem kan ses som ett försök att gensvara på krav från alla tre fält: marketens krav på konkurrens och effektivitet, politiska krav på deltagande och insyn och civilsfarens krav på att barnen får en typ av utbildning som stämmer överens med föräldrarnas övertygelse och värderingar. Med dessa olika krav följer också krav på olika typer av styrning, kontroll och insyn.³¹

Med vetenskapliggörande av olika livssfärer och massutbildning följer också tron på att tilltagande professionalisering kan leda till förbättringar³². Inom utbildningsområdet leder det till uppfattningen att om skolledare och lärare slipper byråkrati och politisk inblandning så kan de förbättra skolan. Ur det extremt professionella perspektivet ska inte heller andra (lekmän, allmänheten) ha något starkt inflytande över hur skolor är organiserade och det som sker i skolorna. Enligt Guthrie (1993)³³ t.ex. är det också en fråga om vems och vilket språk som används i diskussionen om utbildningen och skolan. Man kan tolka det som att följande kategorier av språk används i denna diskussion: det byråkratiska, det politiska, det ekonomiskt-tekniska, det vetenskapliga och det folk-

²⁹ Fuhrman, S. H., Elmore, R. F. och D. Massel (1993). *School Reform in the United States. Putting it into context*. I Jacobsen, S. L. och R. Berne (red.). *Reforming Education. The Emerging Systemic Approach*. Thousand Oaks, California: Corwin Press.

³⁰ Cohen, 1995.

³¹ McGinn och Welsh, 1999.

³² Gurr, 1999; Payne och Ward, 2000.

³³ Guthrie, 1993.

liga. Det finns en viss gemensam nämnare mellan de fyra förstnämnda.

Vissa faktorer styr utbildningsprocesser utan att de är planerade eller direkt avsedda att göra det. De kallas här styrningsfaktorer. Hit hör t.ex. socio-ekonomiska och kulturella skillnader mellan de områden i vilka skolorna är belägna, generella budgetnedskärningar och ej tydliggjorda effekter av marknadsorienterade åtgärder. Styrningsmekanismer avser organ eller verksamheter som etablerats för att kontrollera och styra. I vid mening och utan att göra denna åtskillnad finner vi följande styrningsfaktorer och -mekanismer: (a) mål och måluppnående, (b) val utövade av föräldrar och elever, (c) anslagsgivning, (d) uppföljning, och (e) rapportering³⁴. Mer specifikt förekommer bl.a. följande styrningsmekanismer: självvärdering, skolbaserade rapporter, skolbaserade översikter, skolrapporter, jämförelser mellan skolors provresultat, skolornas utvärdering av varandra eller utvärdering genomförd av någon enhet ovanför lokalsamhället³⁵.

Tabell 2. Kombinationer av nationellt definierade kunskapsområden och nationella prov

	Nationell läroplan	Nationella mål, riktlinjer	Ej nationell läroplan eller nationella mål
Nationella prov, utvärderingar	Sverige, England, Frankrike	Nya Zeeland	
Ej nationella prov eller utvärderingar	Nederländerna	Spanien	Australien, Kanada, Tyskland

(a) De industrialiserade länderna varierar i den utsträckning i vilken de har enhetliga, nationellt definierade mål. Det kan variera från nationella riktlinjer via nationella mål till nationella läroplaner. De sistnämnda kan vara ganska detaljerade. Länderna varierar också med hänsyn till huruvida icke-offentliga skolor ska följa de nationellt definierade riktlinjerna eller inte och i vilken utsträck-

³⁴ Om man beaktar, att det finns olika typer av decentralisering och valfrihetsarrangemang och att decentralisering kan ske från och till olika nivåer samt att olika uppgifter kan decentraliseras på olika sätt och till olika nivåer, inser man att styrningsmekanismer kan ligga på olika nivåer och vara kombinerade på olika sätt.

³⁵ Wieringen, 1996:53.

ning de nationella planerna följs upp med test och/eller utvärderingar.

Teoretiskt sett kan styrningen av undervisningens innehåll variera från total kontroll med hjälp av en detaljerad nationell läroplan till okontrollerad hemundervisning. Dessutom kan kontroll- och styrningsfunktionen ligga på olika nivåer: nationell (federal), regional (provisiell), distrikt, lokalsamhälle, skola.

(b) Föräldrarnas och elevernas val antas ske utifrån skolornas kvalitet (så som den indikeras i betyg eller på test). För att valen ska kunna fungera som mätare på i vilken grad skolorna uppnår målen, måste de vara baserade på information. Sådan ges ofta genom att skolornas resultat offentliggörs årligen.

(c) Skolornas ekonomiska situation och anslagen till skolorna är en annan faktor som styr graden av måluppnående. Det område, i vilket skolan är belägen, är en styrfaktor i sig, eftersom den till stor del avgör hur flödet av elever går mellan olika skolor, då det finns valfrihet. Dessutom utgör valen en styrningsfaktor eller -mekanism, då skolorna erhåller ekonomiska resurser i förhållande till antalet elever.

(d) Uppföljningen kan ta formen av bred utvärdering, rapportering, självrapportering, inspektion och så vidare. I vissa länder (England t.ex.) har inspektionsinstrumentet förstärkts. Andra länder använder sig inte av inspektion i ordets traditionella mening utan utvärdering eller uppföljning i vid mening eller uppföljning³⁶.

(e) Publicering eller annan typ av offentliggörande av skolornas resultat på nationella eller regionala prov utgör en annan styrningsmekanism. Det finns dessutom en tendens att se dessa resultat som information graden av måluppnående bland skolorna³⁷. Styrningen kan ske på olika områden. Olika klassificeringar av dessa områden har gjorts (se bl.a. OECD, 1992) men den som McGinn och Welsh (1999)³⁸ upprättat tycks täcka in det mesta inom skolvärlden. De anger mission (syfte, uppgift), den operativa verksamheten, finansiering, klienter, personal, utvärdering/kontroll. Vart och ett av dessa områden innehåller olika komponenter, och styrningen/kon-

³⁶ Riley, K. och D. Rowles (1997). *Inspection and School Improvement in England and Wales*. I T. Townsend (red.). *Restructuring and Quality: Issues for Tomorrow's Schools*. London: Routledge.

³⁷ Fetler, M. E. (1994). Carrot or Stick? How Do School Performance Reports Work? *Education Policy Analysis Archives*, 2 (13).

³⁸ OECD, 1992; McGinn och Welsh, 1999.

trollen kan ske från olika nivåer: från den nationella nivån ner till skolnivå.

I tabell 3 försöker jag renodla vissa ideal, teorier och drivkrafter bakom olika arrangemang inom utbildningsområdet (skolor för barn och ungdomar). Dessa ideal manifesterar sig på olika sätt inom undervisningsväsendet och medför bl.a. olika typer av styrning. Ingen av dem förekommer någonstans i den rena form som beskrivs i tabellen, utan verkligheten utgöres inte bara av blandade skoltyper utan också av blandade motiv och ideal. Flera av idealen är involverade i de flesta skolsituationer, och ibland leder olika ideal till en och samma syn på hur styrning och kontroll ska ske. Utrymmet i tabellen tillåter inte att olika komponenter i verksamheten och olika nivåer för utövandet av styrning/kontroll specificeras.

Tabell 3. Olika idéer om utbildning och styrning av utbildningen

Filosofi/ teori/ideal	Arena, aktörer	Områden			Styrning, ledning, kontroll	Exempel på styrningsmekanismer
		Mission och verksamhet	Klienter	Personal		
Ekonomisk: Market choice, public choice. Nyttomaximering, effektivitet	Marknad. Kvasimarknad. Producenter-konsumenter	Bedriva och utbjuda konkurrenskraftig utbildning. Flexibel i förh. till marknaden/efterfrågan. Avgifter, vouchers	Konsumenter	Flexibelt - både kvalifikation och numerär	Marknaden: utbud – efterfrågan. Producenter – konsumenter. Prov som kvalitetsmärke. Spridning av provresultaten som information till konsumenterna.	<i>Vouchers, open enrollment, ev. kontrakt, skatteavdrag för skolvavgifter. Styrelse teoretiskt sett ej nödvändig. Självutvärdering, skolrapporter (till styrelser), jämförelser mellan skolor. Föräldrars val utifrån provresultat.</i>
Politisk: Val av representanter. Likvärdighet, deltagande, demokrati	Väljare, val av ansvariga politiker eller representanter. Politiker, lekmän	Allmännas bästa. Demokrati, jämlikhet, tolerans. Undervisning enl. nationell läroplan sannolik. Offentlig finansiering, centralt eller klumpsummor till lokal enhet.	Elever	Nationellt etabl. kompetens. Reglerad rekryt.	Politiker, lekmän: Mest sannolikt: Politiker i majoritet. Repr. lokalsamhället, föräldrar, lekmän. Nationella prov sannolika	Skolstyrelse som väljs på politisk väg. Ev. skolbaserad styrelse som väljs direkt. Skolrapporter, självutvärdering, inspektion.
Organisationsteori. Expertis, professionalism, management.	Skolan, skolledare	Effektiv kunskapsöverföring (av kärnämnen från nationell läroplan). Organisera skolan utifrån organisations- och engagement-teorier. Offentlig finansiering.	Elever	Professionella	Nationell läroplan sannolik. Expertis, skolledare. Skolbaserad styrelse. Mätning av effektivitet.	Skolbaserad styrelse med professionella i majoritet eller vetorätt för skolledare sannolik. Skolrapporter, skolbaserade rapporter, självutvärdering.

forts. nästa sida

forts. Tabell 3

Filosofi/ teori/ideal	Arena, aktörer	Områden			Styrning, ledning, kontroll	Exempel på styrningsmekanismer
		Mission och verksamhet	Klienter	Personal		
Professionalism, vetenskapliggörande. Expertis.	Skola, professionella grupper. Pedagogik och undervisnings- metodik	Nationell läroplan trolig. Delge kunskaper på vetenskaplig grund. krav. Organiserad utifrån professionella/pedagogiska krav.	Offentlig	Professionella – se Politisk	Skolbaserad styrelse med professionell majoritet eller vetorätt förskolledaren eller stark skolledare. Eller: lärarna bildar en ledningsgrupp. Nationella prov sannolika.	Prov sannolika. Skolrapporter, självutvärdering. Rapportering till organ högre upp i hierarkin. Lekmän spelar passiv roll och inträder på de professionellas villkor.
Kommunitarism, well- being, fostran	Skola-lokal-samhälle	Utbildning som fostran. Utbilda kunnig och harmoniska individer	Barn, ungdomar, föräldrar	Ideell (plus ev. offentlig). Vuxna med professionell kompetens	Lekmäns/föräldrars inflytande garanterat. Skolbaserad styrelse där lekmän är i majoritet. Rapportering till skolans styrelse. Föräldrars/lekträns insyn.	Vouchers eller idealitet. Föräldrarnas val utifrån värderingar.

Sammanfattningsvis finner vi följande sfärer, fält eller arenor, var och en med sina ideal och drivkrafter: politiken, marknaden, den civil sfären och den professionella sfären. De stämmer mer eller mindre överens med olika filosofiska och teoretiska tankar och ger upphov till olika syn på hur kvalitet ska definieras och hur styrning av skolorna sker på bästa sätt.

3 NÅGRA LÄNDER

Den utbildningspolitik, som olika länder formulerat, har under de senaste två decennierna blivit alltmer enhetlig. Däremot varierar graden av genomförande (implementering) av den formulerade politiken och detta gäller ännu mer resultaten av implementeringen. Denna variation hänger inte enbart samman med olika administrativ förmåga och kompetens utan också med variationen i ländernas politiska, ekonomiska och kulturella förhållanden.

Australien och Nederländerna har av tradition en stor andel privata skolor och Finland och Sverige t.ex. en mycket liten andel. Australien, Nya Zeeland, USA, Storbritannien och tre av de nordiska länderna har omstrukturerat sina utbildningssystem radikalt sen 1980-talet, medan Frankrike, Japan och Nederländerna inte gjort det i samma utsträckning.

I tabell 4 visas några karaktäristikor hos några länder. För varje land anges på första raden vad som gäller för de offentliga skolorna och på andra raden vad som gäller för privata skolor.

Tabell 4. Några karaktäristikor hos skolsystemen i några länder

Land	% i priv	Utbildnings-systemet	Centralmaktens finansiering och reglering av skolsystemet		
			Finansiering	Läroplan, mål, riktlinjer	Styrning, Utvärdering, prov, rapportering
Australien	24	Delstatsnivå	Delstat	Vissa delstater Nej	En nationellt men i vissa delstater I vissa delstater
England	5*	Läroplan och prov centralt, övrigt skolnivå	Centralt direkt till skolor	Ja, nationell	Nationell 1p, inspektion, publicering av skolresultat
Frankrike	15	Decentraliserat till regionalt och lokalt	Centralt till skolorna	Ja	Inspektion
			Varierar	Varierar	Varierar med graden av accepterad kontroll
Japan	1	Centraliserat	Centralt Nej	Nationell Nej	Ej nationella prov Nej
Nederländerna	68	Centraliserat plus skolnivå	Centralt till skolbaserad styrelse	Ja	Endast i sista klass
Nya Zeeland	4	Decentraliserat till skolbaserad styrelse	Centralt till skolbaserad styrelse	Ja	Ja, på olika nivåer. Publicering av skolresultat
			-A-	Ja	Ja
Tyskland	2	Delstatsnivå, något till skola	Delstat till skola	Delstat	Nej, men inspektion delstat
			Höga	Varierar	Nej
USA	11	Delstat/distrikt/skola	Delstat/distrikt/skola	I få delstater	Delstat
			Varierar	Varierar	Nej

Australien

I Australien är skolpolitiken traditionellt en fråga för delstaterna, men under det senaste decenniet har den federala regeringen tagit alltfler initiativ och bl.a. argumenterat för en nationell läroplan eller nationella riktlinjer (Gurr, 1999).

De privata skolorna får sen 1960-talet höga subventioner utan att det offentliga utövar kontroll och reglering. Generellt förekommer ingen offentlig reglering eller kontroll av de privata skolorna; dessa behöver inte ens redovisa hur de använder de medel de får. I de flesta delstater har dock kontrollutövningen på delstats- och lokal

nivå ökat betydligt under 1990-talet. Andelen elever i den privata sektorn har ökat sedan mitten av 1960-talet. Mellan 1975 och 1999 ökade andelen från 22 till 30 procent. De offentliga skolorna har förlorat i kvalitet genom nedskärningarna av anslagen till dem, medan de privata inte utsatts för liknande sänkningar av anslagen (Angus, 2000).

Delstaten *Victoria* har blivit känd över hela världen för implementeringen av en mycket decentraliserad och marknadsorienterad politik. Varje skola skriver ett kontrakt (charter) med undervisningsmyndigheten på. Skolan åtar sig att leverera undervisning av god kvalitet inom åtta läroplansområden som gäller för hela delstaten. Indikatorer för dessa åtta områden har specificerats så att graden av måluppnäelse anses kunna mätas. Skolorna får anslag i relation till antalet elever, och det är open enrollment, vilket medför att det är full konkurrens mellan skolorna. Varje skola avger årligen en rapport över sin verksamhet och informerar om i vilken målen uppnåtts. Dessa rapporter är offentliga och resultaten publiceras (Gurr, 1999:24-26).

På skolnivå har de skolbaserade styrelserna auktoritet att besluta över skolpolitiken inom den ram som lagts av genom kontraktet.

England

En serie reformer från 1980 och framåt kom att genomföras så att situationen idag ser ut på följande sätt: En nationell läroplan och nationella prov för elever i vissa årskurser, öppen inskrivning (*open enrollment*) innebärande att eleverna kan välja vilken skola de vill, skolorna kan välja elever utan hänsyn till bostadsort och en viss summa pengar (skolpeng) följer med varje elev. Dessutom flyttades en hel del av beslutsfattande från de lokala skolstyrelserna (LEA:s) till skolnivå³⁹.

En del oberoende har speciella avtal med det offentliga och får på så sätt vissa subventioner. Efter 1980 har dock dessa bidrag minskat gradvis⁴⁰. Under 1990-talet har skolornas autonomi stärkts samtidigt som inspektionmöjligheterna ökat. Ett nytt inspektionssystem har införts⁴¹. LEA:s kan dessutom från skolledaren återta

³⁹ McLean, 1989; Walford 1990, 2000.

⁴⁰ Arthur, J. (1996). A Government Education Policy and Catholic Voluntary-Aided Schools 1979–1994. *Oxford Review of Education*, vol 2, no 4.

⁴¹ Gurr, 1999.

ledningen av de skolor som presterar dåliga resultat under en följd av år⁴².

I England sker alltså styrningen på många olika sätt: en nationell läroplan, nationella prov, offentliggörande av provresultaten för varje skola, föräldrarnas val, kontakter med LEA:s och inspektion.

Frankrike

Fram till 1980-talets mitt betraktades Frankrikes utbildnings-system som ett av de mest centraliserade och selektiva i världen. Detaljerade planer görs utifrån demografiska förändringar, och etableringen av skolor sker utifrån denna planering. Det innebär t.ex. att en privat skola som etableras i ett område inte får statsbidrag om detta medför överetablering. Nationella mål för skolväsendet formulerades för första gången strax efter det andra världskriget. Nationella test genomförs i vissa klasser och information om elevernas bakgrund insamlas så att ministeriet kan analysera prestationerna mot bakgrund av olika karaktäristikor.

Den obligatoriska skolan och gymnasiet administrerades av undervisningsministeriet och dess 28 provinskontor. Provinserna var uppdelade i distrikt (departement). Chefer på alla nivåer utnämndes direkt av centralregeringen. Fortfarande sker inspektion genom de statligt tillsatta inspektörerna i varje distrikt⁴³.

1982 började skolsystemet decentraliseras väsentligt, och en stor del av utbildningsansvaret kom att läggas på lokalt valda organ i stället för centralt utsedda organ. Från 1982 definierades prioriterade pedagogiska zoner. Det är områden som har svaga skolresultat. De får extra resurser dels för att förstärka pedagogiken inom rådande struktur och dels för att ge elever med inlärnings-svårigheter och elever som avbrutit sina studier en ny chans. Privata skolor väljer mellan fyra olika alternativ för privata skolor; vart och ett av dem innebär olika grad av kontroll och olika nivåer av bidrag.

Decentraliseringen innefattar också att större delaktighet och ansvar lagts ut på civilsamhället (föräldrar och frivilliga organisationer t.ex.). Decentraliseringen har också medfört att kostnaderna för elementärskolan alltmer kommit att täckas från de lägre nivåerna och allt mindre från central nivå⁴⁴.

⁴² Britain Handbook, 1994.

⁴³ France 1992.

⁴⁴ France (1992). *Rapport de la France*. 43ème session de la conférence internationale de l'éducation. Paris: Ministère de l'éducation nationale et de la culture.

Japan

Efter det andra världskriget etablerades ett utbildningssystem under USA:s övervakning, ett system som skulle bryta den tidigare anti-demokratiska traditionen. Enligt konstitutionen skall skolorna ha viss autonomi och få göra vissa lokala anpassningar av läroplanen och anställa lärare men i praktiken har detta inte genomförts. I stället kom skolsystemet att centraliseras alltmer och styras från undervisningsministeriet⁴⁵.

Vissa reformer har föreslagits med jämna mellanrum men inget av dessa har kommit att omsättas i politiska beslut⁴⁶. Det utbildningssystem som etablerades efter kriget har inte genomgått några större förändringar. Primärskolan omfattar sex år och lägre sekundärskolan tre år. Den nationella läroplanen (som tillämpas i alla skolor) är mycket detaljerad. Åtta kärnämnen är obligatoriska ämnen i alla skolor⁴⁷. Japan har alltså ett av de mest centraliserade skolsystemen i världen men har hela tiden lyckats hålla utbildningskostnaderna jämförelsevis låga och eleverna resultat på internationella test höga. Styrningen av skolsystemet i Japan är – sammanfattningsvis – mycket centraliserad.

Nya Zeeland

Nya Zeeland gjorde sig under 1960- och 1970-talen känt som en välfärdsstat. Skolsystemet kom att bli starkt centraliserat och en sammanhållen sjuårig skola med en nationell läroplan infördes. Privata skolor var starkt reglerade och fick svagt ekonomiskt understöd⁴⁸.

Under 1980-talet startade en period av omfattande omstrukturering av ekonomin och statsapparaten: nedskärningar, privatiseringar och decentralisering⁴⁹. Inom utbildningsväsendet decentraliserades beslutsfattande och budgetansvar till skolnivå (SBD),

⁴⁵ Cohen, D. and J.P. Spillane (1992). "Policy and Practice: The Relation Between Governance and Instruction." In *Review of Research in Education*, vol 18.

⁴⁶ Igarashi, K. (1988). Recent trends in educational reform in Japan. *International Journal of Educational Research*, vol 12, no 2.

⁴⁷ Holmes, B. (1989). Japan: Private education. I G. Walford (ed.). *Private Schools in Ten Countries. Policy and Practice*. London: Routledge.

⁴⁸ Barrington, J.E. (1994). "New Zealand: System of Education." In T. Husén and N. Postlethwaite (eds.). *International Encyclopedia of Education*. Oxford: Pergamon; Middleton, S. (1992). Equity, Equality, and Biculturalism in the Restructuring of New Zealand Schools: A Life-History Approach. In *Harvard Educational Review*, vol 62, no 3.

⁴⁹ Wylie, 1995.

valfrihet infördes och regleringen av och subventionerna till privata skolor ändrades så att de blev mer förmånliga för den privata sektorn. Den nationella läroplanen ersattes av nationella riktlinjer och program för vart och ett av de Nationella mål (sju kärnämnen) anger vad skolorna förväntas uppnå⁵⁰.

Varje skola kom att få av en styrelse av förtroendemän (board of trustees) som väljs för viss tid. Styrelserna bestod först av föräldrar, lärare och skolledaren men kom efter ett par år att inkludera också en representant för näringslivet och en elevrepresentant. Föräldrar tillsammans med andra representanter för lokalsamhället har hela tiden varit i majoritet i styrelserna⁵¹. Alla skolor upprättar en ett kontrakt (charter) med ministeriet. Skolorna hade att årligen avlägga en rapport till lokalsamhället och till högre myndigheter.

Skolorna var skyldiga att i första hand ta emot de elever som bodde inom deras distrikt. Centralregeringen betalar klumpsummor till de skolbaserade styrelserna i relation till antalet elever (skolpeng). Styrelserna avgör hur anslagen ska fördelas⁵².

1990 stärktes marknadskrafterna inom utbildningsområdet, främst i det att skolorna inte längre behövde garantera plats åt barnen inom det egna närområdet (*de-zoning* eller *open enrollment*). Fullständig konkurrens mellan skolorna blev därmed möjlig. Resultatet har blivit att efterfrågade skolor inte expanderat utan i stället blivit mer selektiva och väljer eleverna utifrån tidigare prestationer eller socio-ekonomisk bakgrund⁵³.

Två centrala organ sköter översynen av skolorna. Ett av dem övervakar skolornas resultat och de skolbaserade styrelsernas rapporter. Alltsammans publiceras årligen i offentliga rapporter.

USA

Utbildningen i USA – liksom i Australien och Kanada – är en uppgift främst för delstaterna. Under hela efterkrigstiden har dock den federala regeringens inflytande över skolfrågor ökat⁵⁴. I slutet

⁵⁰ Harold, 1998.

⁵¹ Barrington, 1994; Wylie, 1995.

⁵² Harold, B. (1998). "Head"-ing into the future: The changing role of New Zealand's principals. *International Journal of Educational Research*, 29, 299-310.

⁵³ Lauder, 2000.

⁵⁴ Apple, 1993; Cohen & Spillane, 1992; Weiler, H. N. (1993). "Control Versus Legitimation: The Politics of Ambivalence". In J. Hannaway and M. Carnoy (eds.). *Decentralization and School Improvement. Can We Fulfill the Promise?* San Francisco: The Jossey-Bass Publishers.

av 1950-talet täckte den federala regeringen drygt fyra procent av landets utbildningskostnader och under 1980-talet hade siffran ökat till mer än nio procent⁵⁵.

Under det federala ramverket existerar avsevärda skillnader inte bara mellan delstaterna utan också mellan de 15 000 skoldistrikten. I många fall förstärktes dessa skillnader under 1980- och 1990-talen därför att olika typer av decentralisering och valfrihet infördes. Införandet av nationella riktlinjer för skolan, nationella prov och mer matematik i skolorna har förslagits av olika federala regeringar och diskuterats under tjugo års tid. Den federala regeringen har också kommit att ta alltfler initiativ och samlar nu in statistik om skolorna.

Trots vissa centraliseringstendenser har det hela tiden funnits en klar ansvarsfördelning mellan olika nivåer (den federala, den delstatliga, skoldistriktet och den enskilda skolan), och ännu anses USA:s utbildningssystem vara ett av de mest decentraliserade i världen⁵⁶. Mycket av beslutsfattandet sker på skoldistrikts- eller skolnivå: undervisningsprogram, fördelning av elever, anställning av lärare, för att nämna några exempel.

Decentralisering från distriktsnivå ned till skolnivå (SBM) och olika typer av valfrihetsarrangemang kom att implementeras i många delstater⁵⁷. SBM, valfrihet, redovisningsansvar (accountability), effektivitet mätt med elevernas prestationer och uppifrån beslutade prov har diskuterats över hela landet och genomförts i ett flertal stater⁵⁸. Flera delstater har infört gemensamma mål och/eller riktlinjer för sina skolor och en del har också infört gemensamma prov för alla elever. Alltfler stater (Minnesota och Colorado t.ex.) har *infört open enrollment* så att vilken skola som helst inom delstaten kan väljas (men föräldrarna själva får stå för merkostnaderna i form av transporter eller inackordering).

Kritiker menade i slutet av 1980-talet att det saknades inbördes sammanhang mellan olika reformer och åtgärder, vilket lett till att skolsystemet blivit ännu mer heterogent än tidigare. Så startade en ny väg av reformer (systemreformer).

⁵⁵ McGinn & Pereira, 1992; Walberg, 1989.

⁵⁶ (McGinn & Pereira, 1992).

⁵⁷ Cooper, m B. S. (1993). Educational Choice. Competing models and meanings. I Jacobsen, S. L. och R. Berne (red.). *Reforming Education. The Emerging Systemic Approach*. Thousand Oaks, California: Corwin Press.

⁵⁸ Daresh, J. C. (1998). Professional development for school leadership: The impact of U. S. educational reform. *International Journal of Educational Research*, 29, 299-310.

Under de senaste tre åren har privata företag med annan verksamhet än utbildning startat alltfler privata skolor. Dessutom är hemundervisning förmodligen vanligare i USA än någon annanstans.

Kalifornien införde under 1980-talet gemensamma mål för alla skolor och gemensamma riktlinjer rörande de kunskaper elever ska förvärva under sin skolgång⁵⁹. 1983 infördes skyldighet för alla skolor att redovisa sina program och resultat till delstatsmyndighet⁶⁰.

I *Chicago* inrättades skolbaserade styrelser (school councils), en vid varje offentlig skola. Olikt skolbaserade styrelser på flera andra håll utses medlemmarna i allmänna val⁶¹. Styrelsen formulerar skolans mål och prioriteringar och följer upp de åtgärder som vidtas⁶². *Michigan* har genomfört en rad avregleringar och uppmuntrar skolledare, lärare och föräldrar att bilda charterskolor. Det innebär, att offentliga skolor upprättar ett kontrakt med delstatsmyndigheterna och driver skolan enligt egna visioner men de måste följa de delstatliga riktlinjerna, delta i de delstatliga kunskapsmätningarna och ge företräde åt elever i det egna området⁶³.

Tjeckiska Republiken

Det finns stora likheter mellan de östeuropeiska länderna, när det gäller den omvandling av utbildningsväsendet som skedde efter Sovjetunionens sammanbrott. En beskrivning av förändringarna i Tjeckien ger därför till en del en bild av hur förändringarna såg ut i de andra länderna. Läroplaner och utbildningsinnehåll i övrigt ändrades, och hela paketet av omstrukturering genomfördes: decentralisering, privatisering och valfrihet.

Den nioåriga obligatoriska skolan behölls men delades i lägre (klasserna 1–5) och högre nivå (klasserna 6–9). De mest omfattande förändringarna skedde på gymnasienivå, där nya linjer infördes.

Före 1989, styrdes allting från undervisningsministeriet via regionala kontor. Därefter har kommunerna blivit autonoma enheter med egen beskattningsrätt. Inom för utbildningsfrågor har skolkontor insättas på distriktsnivå (ett distrikt innefattar flera

⁵⁹ Fuhrman m.fl., 1993.

⁶⁰ Fetler, 1993.

⁶¹ Cooper, 1993.

⁶² McGinn och Welsh, 1999.

⁶³ Arsen m.fl., 2000.

kommuner). Från central nivå erhåller kommunerna en klumpsumma, och vissa medel slussas till skolorna via distriktskontoren.

Nittio procent av skolkostnaderna täcks genom centrala anslag, men för förskolan och den obligatoriska skolan svarar kommunerna för en femtedel av kostnaderna. Anslagen (per elev) beräknas enligt en formel som beaktar kommunens ekonomiska, demografiska, etc. förhållanden.

Valfriheten ger föräldrarna rätt att välja vilken skola de vill inom det distrikt där de bor. Privata skolorna etablerades till en början i stort antal, och de hade rätt att ta skolavgifter. I mitten av 1990-talet infördes dock strängare regler, och skolor får inte längre drivas i vinstsyfte. Privata skolor är vanligare på sekundär- än på primärskolenivå. Dessa skolor får anslag som motsvarar 90 procent av den genomsnittliga kostnaden för en elev i den offentliga skolan. Primär- och sekundärskolorna följer centrala riktlinjer men det finns utrymme för lokala anpassningar av en del av innehållet. Inspektion och uppföljning sker genom distriktskontoren försorg.

4 SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION

4.1 Summering

Som en sammanfattning kan följande nämnas.

- Högre och mer central instans har lämnat ifrån sig beslutsfattande rörande uppläggning av läsåret och terminerna, utveckling av speciella program för att handskas med speciella problem, personaladministration, lokal anpassning av läroplaner och budgetarbete. Den högre myndigheten i hierarkin behåller kontrollen över läroplanen och övervakningen av elevernas kunskapsnivå. Reglerna är i många fall oklara, eftersom man frångått tidigare förordningar och alltmer kommit att använda sig av riktlinjer som kan bli föremål för olika tolkningar.
- Vem ska utkräva redovisnings- och annat ansvar (accountability) av vem och hur ska det ske: I det här fallet råder det ofta oklarhet. Skall målen för omstruktureringen utgöra den referens varifrån ansvar och kvalitet bedöms? Skall utbildningens kvalitet eller elevernas inlärningsnivå vara det? Lärarna emotsätter sig ofta utvärdering av kvaliteten enbart utifrån

elevernas resultat på prov eller test, eftersom de inte anser dessa ger en rättvis bild av måluppnäendet.

- Generellt har försöken medfört att skolledare och lärare blivit mer aktiva, börjat samarbeta mer inom sin skola men också med andra offentliga organ i lokalsamhället. Skolledare och lärare har fått mer administrativa uppgifter än förut. Någon allmän förbättring av elevernas prestationer har inte kunnat bekräftas; vissa skolor förbättrar sin nivå, medan andra får vidkännas en sänkning av den genomsnittliga nivån hos sina elever.

4.2 Några reflexioner

Olika krafter verkar på skolsystemen. Fyra typer av krafter är:

1. socio-ekonomiska strukturer och kulturmönster i landet i fråga och särskilt i det område där skolan är belägen,
2. den policy som formulerats och ska implementeras,
3. kulturella värderingar och normer och attityder hos aktörerna (politiker, skolledare, lärare, föräldrar och andra), och
4. nationella ramar och nationella prov.

Det är ytterst svårt att fastställa i vilken utsträckning skol-, klassrums- och undervisningsprocesser är baserade på rön från pedagogisk forskning. Snarare verkar det som att skolledares arbete utgår ifrån olika "ledningsfilosofier", social kompetens, empati och "sunt förnuft" och att lärarnas arbete betingas av en kombination av någon pedagogisk "filosofi", "tyst kunskap" och "sunt förnuft". Skolledare och lärare sägs försöka vetenskapliggöra undervisningen och skapa en skolorganisation och klassrumssituationer utifrån sina "förnuftsmässiga" övertygelser. Olika medlemmar i samhället (bland dem en del föräldrar) vill ha inflytande och delta i de beslut som rör skolan. Andra föräldrar vill att deras barn ska må bra, trivas och få viss fostran i skolan. En tredje kategori av föräldrar ser kunskapsförmedling som skolans främsta uppgift. Lokala styrelser har kravet på sig att skolorna ska uppnå en viss prestationsnivå till en viss kostnad. Detta krav verkar vara ännu tydligare hos myndigheter ovanför skolnivån.

Alla de här övertygelserna och idéerna inverkar också på synen på vad som är skolkvalitet och hur denna kvalitet ska mätas och hur

skolprocesserna ska styras så att de leder till högre kvalitet i den undervisning barnen får.

Gränsen mellan offentligt och privat (i såväl marknadsmening som ideell mening) har blivit otydligare än tidigare, och det är inte längre lika självklart som fram till 1980-talets mitt att centralmakten ska svara för styrningen och kontrollen⁶⁴. Dessutom kan olika nivåer svara för styrning av olika dignitet. Olika forskare talar om styrning av första ordningen, andra ordningen och metaordningen⁶⁵. Styrning av första ordningen rör dag-för-dag-beslut av mindre omfattning, medan styrning av andra ordningen rör beslut som skapar en del av villkoren för beslut av första ordningen. Metanivån rör sådana frågor som t.ex. vem ska styra över vad⁶⁶. De nämnda åtskillnaderna tycks vara långt ifrån klargjorda i de flesta av de omstruktureringar som beskrivits i forskningsrapporter och officiella dokument.

Decentralisering och valfrihet kan – teoretiskt sätt – ge större plats åt humanistiska krafter (se t.ex. kommunitarianism i Tabell 3), men när dessa två typer av delreformer kopplas till konkurrens, skolresultat och skolpeng, tenderar skollivet och -arbetet att inriktas mot kunskaper sådana de mäts på prov.

När det gäller styrning till och från olika nivåer, tyder de flesta beskrivningar av omstrukturering runtom i världen på att antalet ”kanaler” utökar särskilt på grund av att utvärderings- och rapporteringsansvaret ökar. I Bilaga 1 visas en rad möjliga kombinationer. Några tendenser ser ut på följande:

1. Centralisering av mål- och syftesformuleringar (nationella läroplaner, riklinjer, etc.) tenderar att resultera i kontroll/uppföljning från regional nivå av måluppnående på lägre nivå (skolor rapporterar till skolstyrelse eller kommun/distrikt som i sin tur rapporterar till regionalt eller nationell organ
2. Eftersom det blivit vanligare med skolbaserade styrelser (en för varje skola) i stället för en politiskt vald skolstyrelse för ett

⁶⁴ Rydl, K. (1998). Educational Restructuring and Tradition in the Czech Republic. I Daun, H. och Benincasa, I. (red). *Restructuring Education in Europe. Four Country Studies*. Stockholm: Institutionen för internationell pedagogik.

⁶⁵ Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. I J. Pierre (red.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

⁶⁶ ”First order governing”, ”second order governing” och ”meta-governing” (se t.ex. Kooiman, J. (2000). *Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction*. I J. Pierre (red.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, s. 154.

- antal skolor, har skolorna att rapportera till sina styrelser, som i sin tur rapporterar till något organ på högre nivå.
3. Förekomsten av utvärdering/tillsyn/uppföljning utförd från högre nivå av skola eller styrelse har ökat.
 4. Valfrihet och utökad autonomi (högre anslag/avreglering) resulterar i ökade krav på koordinering och tillsyn/uppföljning på högre nivå - oftast regional nivå.
 5. Interaktionen mellan den lokala styrelsen (skolbaserad styrelse eller skolstyrelse) och den enskilda skolan tenderar att färgas av styrelsen sammansättning – vilka som har majoritet (skolpersonal, föräldrar, politiker) och på vad sätt olika personer blivit medlemmar i styrelsen (direktvalda, politiskt valda, tillsatta, osv.). Detta kan antas spela en viss roll för vilka drivkafter och ideal som manifesterar sig i tillsynen av skolan.
 6. I vissa fall har den nationella nivån lämnat ifrån sig andraordnings-beslut till organ på lägre nivå, organ som tidigare sysslade enbart med första-ordnings-frågor.
 7. Det finns en tendens att kombinationer av professionella – politiska, professionella – ekonomiska eller professionella-politiska-ekonomiska och/eller politiska perspektiv och ideal blir mer förhärskande på högre nivåer än lägre nivåer i hierarkin. Det betyder att det folkliga eller lekmannaperspektivet försvinner i utvärderingsinslagen högre upp i hierarkin. Något karikatyrmässigt kan man säga att barnet ses alltmer som en elev som ska visa goda prestationer på test.

Underbilaga

Olika nivåer/instanser och styrning

	Nationell	Regional	Kommun/ distrikt	Skolstyrelse	Skolbaserad styrelse
Nationell	–	–	–	–	–
Regional	1a	–	–	–	–
Kommun/distrikt	1b	–	–	–	–
Skolstyrelse	1c	2c	3c	–	–
Skolbaserad styrelse	1d	2d	3d	4d	–
Skola	1e	2e	3e	4e	5e

Ett exempel för illustrera vad tabellen försöker visa.

(1a–1e) Från nationell nivå sker kontroll/styrning eller uppföljning av enheter på regional, kommun och skolnivå. Det kan innebära, att utvärdering av den enskilda skolan sker direkt från organ på regional nivå men också att lägre nivå rapporterar om sin verksamhet och sina resultat uppåt i hierarkin.

Övriga källor

- Ball, S. J. (1993). Education Markets, Choice and Social Class: the market as a class strategy in the UK and the USA. *British Journal of Sociology of Education*, 14 (1), 3-19.
- Ball, S. J., R. Bowe and S. Gewirtz (1996). School choice, social class and distinction: the realization of social advantage in education. *Journal of Educational Policy*, 11 (1), 89-112.
- Barber, B.R. (1996). An American Civic Forum: Civil Society Between Market Individuals and the Political Community. I R. F. Paul and F.D. Miller, Jr. (eds). *The Communitarian Challenge to Liberalism*. New York: Cambridge University Press.
- Barro, S.M. (1996). "How Countries Pay for Schools. An International Comparison of System for Financing Primary and Secondary Education." *Paper prepared for the Center of the Consortium for Policy Research in Education (CPRE)*, University of Wisconsin.
- Brown, P., A. H. Halsey, H. Lauder and A. Stuart Wells (1997). The Transformation of Education and Society: An Introduction. In A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, and A. Stuart Wells (eds). *Education, Culture, Economy, Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Chapman, J. och D. Aspin (1997). Autonomy and Mutuality. Quality Education and Self-Managing Schools. I T. Townsend (red.). *Restructuring and Quality: Issues for Tomorrow's Schools*. London: Routledge.
- Chubb, J.E. and T.M. Moe (1988). "Politics, Markets and the Organization of Schools." In *American Political Science Review*, vol 82, no 4.
- Codd, J., K. Gordon and R. Harker (1990). "Education and the Role of the State: Devolution and Control Post-Picot." In H. Lauder and C. Wylie (eds.). *Towards Successful Schooling*. London: Falmer Press.
- Cohen, D. K. (1994). "Evaluating Systemic Reform. Issues and Strategies in Evaluating Systemic Reform." *Papers Presented for the US Department of Education*. Washington: US Department of Education.
- Cohen, D.K. (1995). "What Is the System in Systemic Reform." *Educational Researcher*, vol 24.

- Coleman, J.S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital." In *American Journal of Sociology*, Vol 94, Supplement.
- Crowley, B.L. (1987). *The Self, the Individual and the Community. Liberalism in the Political Thought of F.A. Hayek and Sidney and Beatrice Webb*. Oxford: Clarendon Press.
- Dale, R. (1997). "The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship". In A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, and A. Stuart Wells (eds). *Education. Culture, Economy, Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Daun, H. (2001). Conceptualization and Results of Educational Restructuring. I H. Daun (red). *Educational Restructuring in the Context of Globalization and Local Demands*. New York: Garland Publishing.
- Doyal, L and I. Gough. (1991). *A Theory of Human Need*. London: The MacMillan Press Ltd.
- Etzioni, A. (1995). *The Spirit of community. Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. London: Fontana Press.
- Fine (1993). "(A)p(arent) Involvement: Reflections on Parents, Power and Urban Public Schools." *Teachers College Record*, vol 94.
- Gorard, S. och J. Fitz (1998). The More Things Change ... The Missing Impact of Marketisation? *British Journal of Sociology of Education*, 19 (3).
- Jansen, J. D. (1995). "Effective Schools?" In *Comparative Education*, vol 31, no 2.
- Lauglo, J. (1995). "Forms of Decentralization and Their Implications for Education." *Comparative Education*, vol 31, no 1.
- Lawton, S. B. (1997). Structures and Restructuring in Canadian Education. I Lawton, S., R. Reed and F. van Wieringen, F. (eds). *Restructuring Public Schooling: Europe, Canada, America*. Munster: Waxmann.
- McCarthy, R., D. Oppewal, W. Peterson, and G. Spykman (1981). *Society, State & Schools. A Case for Structural and Confessional Pluralism*. Michigan: William B. Edwards Publishing Co.
- McGaw, B. (1997). Quality and equality in education. Central issues in the restructuring of education. I T. Townsend (red.). *Restructuring and Quality: Issues for Tomorrow's Schools*. London: Routledge.

- McGinn, N.F. (1997). "The Impact of Globalization on National Education Systems." *Prospects*, Vol XXVIII, no 1.
- Miller, D. (1989). *Market, State and Community*. Oxford: Clarendon Press.
- Miller, Jr. (eds). *The Communitarian Challenge to Liberalism*. New York: Cambridge University Press.
- Murphy, J. (1991). *Restructuring Schooling: Capturing and Assessing the Phenomenon*. New York: Teachers College Press
- Odden, A. and W. Clune (1995). "Improving Educational Productivity and School Finance." *Educational Researcher*, vol 24, no 9.
- Odden, A. and P. Wohlstetter (1993). "Strategies for Making School-Based Management Work." *Consortium for Policy Research (CPRE)*. New Brunswick.
- OCED (1995). *Decision-making in 14 OECD Education Systems*. Paris: OECD/CERI.
- Outline of Education in Japan* (1989). Ministry of Education, Tokyo.
- Papagiannis, G.J., P.A. Easton and J. T. Owens (1992). *The School Restructuring Movement in the USA: an analysis of major issues and policy implications*. Paris: Unesco.
- Payne, L. och G. Ward (2000). *Small Private Schools: A study of the nature of the governing structures, the decision-making processes employed and the perceived congruence of these the the schools' philosophies*. Paper presenterad Groningen, 5-7 juli 2000.
- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance. I J. Pierre (red.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Piven, F.F. and R. A. Cloward (1995). "Movements and Dissensus Politics." In M. Darnovsky, B. Epstein and R. Flacks (eds.). *Cultural Politics and Social Movements*. Philadelphia: Temple University Press.
- Power, S. och G. Whitty (1997). Managing the State and the Market: 'New' Education Management in Five Countries. *British Journal of Educational Studies*, 45 (4), 3421-362.
- Raywid, M.A. (1992). "Choice Orientations, Discussions and Prospects." *Journal of Educational Policy*, vol 6, no 2.
- Ribbins, P. och H. Thomas (1993). Pursuit of School Quality in England and Wales. I Jacobsen, S. L. och Southworth, G. (1998). Change and continuity in the work of primary head-

- teachers in England. *International Journal of Educational Research*, 29, 311-321.
- Springfield, S. (1997). Underlying the chaos. Factors explaining exemplary US elementary schools and the case for high-reliability organisations. I T. Townsend (red.). *Restructuring and Quality: Issues for Tomorrow's Schools*. London: Routledge.
- Sturgeon, N. (1995). "Theorizing Movements: Direct Action and Direct Theory in Cultural Politics and Social Movements." In M. Darnovsky, M. Epstein and R. Flacks (eds.). *Cultural Politics and Social Movements*. Philadelphia: Temple University Press.
- Thomas, H. (1994). "Markets, Collectivities and Management". In *Oxford Review of Education*, vol 20, no 1.
- UNDP (1998). *Human Development Report 1998*. New York: Oxford University Press
- Vandenberghe, R. (1998). Thinking about principals: How they cope with external pressures and internal redefinition of their role. *International Journal of Educational Research*, 29, 371-380
- Walford, G. (1992). "Educational Choice and Equity in Great Britain." *Educational Policy*, vol 6 , no 2.
- Waslander, S. and M. Thrupp (1995). "Choice, Competition. And Segregation: An Empirical Analysis of a New Zealand School Market, 1990-1993." *Journal of Educational Policy*, vol 10:1-26.
- Weindling, D. (1998). Reform, restructuring, role and other ?R? words: The effects of headteachers in England and Wales. *International Journal of Educational Research*, 29, 299-310.
- Whitty, G. (1996). "Creating Quasi-Markets in Education: A Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy in Three Countries." *Oxford Studies in Comparative Education*, vol 8, no 1.
- Whitty, G. (1997). "Marketization, the State and the Re-formation of the Teaching Profession.A In A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, and A. Stuart Wells (eds). *Education. Culture, Economy, Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Winkler, D.R. (1993). "Fiscal Decentralization and Accountability in Education: Experiences in Four Countries." In J. Hannaway and M. Carnoy (eds.). *Decentralization and School Improvement. Can We Fulfill the Promise?* San Fransisco: The Jossey-Bass Publishers.
- Wylie, C. (1995). "School-site Management – Some Lessons from New Zealand." *Paper given at the annual AERA meeting, San Fransico, United States, 18-21 April, 1995.*

Jämförelse mellan läroplanerna med avseende på avsnitten om grundläggande värden och uppdrag

I arbetet med läroplanstexterna har några enkla analyser utförts. Det första steget innebar att de textdelar som beskriver förskolans/skolans värdegrund och uppdrag/uppgifter i de olika dokumenten lades bredvid varandra i en matris. Detta skapar möjlighet att läsa läroplanstexterna "på tvären", dvs. jämföra dem med varandra för att härigenom upptäcka likheter och olikheter.

Genom att jämföra de tre olika läroplanerna har det varit möjligt att se i vad mån texterna överensstämmer eller ej. De textavsnitt som är identiska eller näst intill identiska har markerats understruken kursiv stil. De avsnitt som återfinns i två av de tre läroplanerna antingen understruket eller kursivt. Texten har placerats i matrisen så att jämförelsen ska underlättas.

Lpfö	Lpo	Lpf
<u>Grundläggande värden</u>	Grundläggande värden	Grundläggande värden
Förskolan <u>vilar på demokratins grund.</u> Därför skall dess <u>verksamhet utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom förskolan skall främja aktningen för varje människas egenvärde och respekten för vår gemensamma miljö.</u>	<u>Det offentliga skolväsendet vilar på demokratins grund</u> Skollagen (1985:1100) slår fast <u>att verksamheten 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.</u>	<u>Det offentliga skolväsendet vilar på demokratins grund.</u> Skollagen (1985:1100) slår fast <u>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.</u>
En viktig uppgift för verksamheten är att grundlägga och <u>förankra de värden som vårt samhällsliv vilar på. Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan könen samt solidaritet med svaga och utsatta är värden som för skolan skall hålla levande i arbetet med barnen.</u>	(1 kap. 2 §). Skolan har en viktig uppgift när det gäller att förmedla och hos eleverna förankra de grundläggande värden som vårt samhällsliv vilar på. <u>Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla.</u>	(1 kap. 2 och 9 §§). Skolan har en viktig uppgift när det gäller att förmedla och hos eleverna <u>förankra de värden som vårt samhällsliv vilar på.</u> <u>Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla.</u>

<p>Värdegrunden uttrycker det etiska förhållningssätt som skall prägla verksamheten. Omsorg om och hänsyn till andra människor, liksom rättvisa och jämställdhet samt egna och andras rättigheter skall lyftas fram och synliggöras i verksamheten. Barn tillägnar sig etiska värden och normer främst genom konkreta upplevelser. Vuxnas förhållningssätt påverkar barns förståelse och respekt för de rättigheter och skyldigheter som gäller i ett demokratiskt samhälle och därför är vuxna viktiga som förebilder.</p> <p>Att hävda grundläggande värden kräver att värderingar tydliggörs i den dagliga verksamheten. Verksamheten skall bedrivas i demokratiska former och därigenom lägga grunden till ett växande ansvar och intresse hos barnen för att de på sikt aktivt skall delta i samhällslivet.</p>	<p><i>I överensstämmelse med den etik som förvattats av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande.</i></p> <p><i>Undervisningen i skolan skall vara icke-konfessionell.</i></p> <p><i>Skolans uppgift är att låta varje enskild elev finna sin unika egenart och därigenom kunna delta i samhällslivet genom att ge sitt bästa i ansvarig frihet.</i></p>	<p><i>I överensstämmelse med den etik som förvattats av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande.</i></p> <p><i>Undervisningen i skolan skall vara icke-konfessionell</i></p> <p><i>Skolans uppgift är att låta varje enskild elev finna sin unika egenart och därigenom kunna delta i samhällslivet genom att ge sitt bästa i ansvarig frihet.</i></p>
<p><u>Förståelse och medmänsklighet</u></p>	<p><u>Förståelse och medmänsklighet</u></p>	<p><u>Förståelse och medmänsklighet</u></p>
<p>Förskolan skall ta till vara och utveckla barnens förmåga till ansvarskänsla och social handlingsberedskap, så att solidaritet och tolerans tidigt grundläggs.</p> <p>Förskolan skall uppmuntra och stärka barnens medkänsla och inlevelse i andra människors situation. Verksamheten skall präglas av omsorg om individen och syfta till att barnens förmåga till empati och omtanke om andra utvecklas, liksom öppenhet och respekt för skillnader i människors uppfattningar och levnadssätt. Barns behov av att på olika sätt få reflektera över och dela sina tankar om livsfrågor med andra skall stödjas.</p> <p><u>Den växande rörligheten över nationsgränserna</u> skapar en kulturell mångfald i förskolan, som ger barnen möjligheter att grundlägga respekt och aktning för varje människa oavsett bakgrund.</p>	<p><i>Skolan skall främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse. Omsorg om den enskildes välbefinnande och utveckling skall prägla verksamheten. Ingen skall i skolan utsättas för mobbning.</i></p> <p><i>Tendenser till trakasserier skall aktivt bekämpas. Främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser.</i></p> <p><i>Det svenska samhällets internationalisering och <u>den växande rörligheten över nationsgränserna</u> ställer höga krav på människors förmåga att leva med och inse de värden som ligger i en kulturell mångfald.</i></p>	<p>Skolan skall främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse. Ingen skall i skolan utsättas för mobbning.</p> <p>Tendenser till trakasserier skall aktivt bekämpas. Främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser.</p> <p><i>Det svenska samhällets internationalisering och <u>den växande rörligheten över nationsgränserna</u> ställer höga krav på människors förmåga att leva med och inse de värden som ligger i en kulturell mångfald. Skolan är en social och kulturell mötesplats, som har både <u>möjlighet och skyldighet att stärka denna förmåga hos alla som arbetar där.</u> Förtrogenhet med Sveriges kultur och historia samt det svenska språket skall befästas genom undervisningen i</i></p>

	<p><i>Medvetenhet om det egna och delaktighet i det gemensamma kulturarvet ger en trygg identitet som är viktig att utveckla, tillsammans med förmågan att förstå och leva sig in i andras villkor och värderingar. <u>Skolan är en social och kulturell mötesplats som både har en möjlighet och ett ansvar för att stärka denna förmåga hos alla som arbetar där.</u></i></p>	<p>många av skolans ämnen. <i>En trygg identitet och medvetenhet om det egna kulturarvet stärker förmågan att förstå och leva sig in i andras villkor och värderingsgrunder. Skolan skall bidra till att människor får en identitet som kan relateras till och innefatta inte bara det specifikt svenska utan också det nordiska, det europeiska och ytterst det globala.</i></p> <p>Internationella kontakter, utbildningsutbyte med utlandet och praktik i andra länder skall främjas.</p>
<u>Saklighet och allsidighet</u>	<u>Saklighet och allsidighet</u>	<u>Saklighet och allsidighet</u>
<p><i><u>Förskolan skall vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram.</u> Varje barn skall ges möjlighet att bilda sig egna uppfattningar och göra val utifrån de egna förutsättningarna. Delaktighet och tilltro till den egna förmågan skall på så vis grundläggas och växa. Alla föräldrar skall med samma förtroende kunna lämna sina barn till förskolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen.</i></p> <p><i><u>Alla som verkar i förskolan skall hävda de grundläggande värden som anges i denna läroplan och klart ta avstånd från det som strider mot</u> dessa värden.</i></p> <p>Vuxnas sätt att bemöta flickor och pojkar liksom de krav och förväntningar som ställs på dem bidrar till att forma flickors och pojkars uppfattning om vad som är kvinnligt och manligt. Förskolan skall motverka traditionella könsmonster och könsroller. Flickor och pojkar skall i förskolan ha samma möjligheter att pröva och utveckla förmågor och intressen utan begränsningar utifrån stereotypa könsroller.</p> <p>Förskolan skall, varhelst den anordnas, arbeta för att nå de mål som ställts upp för den pedagogiska verksamheten. Omsorg om det enskilda barnets välbefinnande, trygghet, utveckling och</p>	<p><i><u>Skolan skall vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Den skall framhålla betydelsen av personliga ställningstaganden och ge möjligheter till sådana. Undervisningen skall vara saklig och allsidig.</u> Alla föräldrar skall med samma förtroende kunna skicka sina barn till skolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen.</i></p> <p><i><u>Alla som verkar i skolan skall hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i denna läroplan och klart ta avstånd från det som strider mot</u> dem.</i></p>	<p><i><u>Skolan skall vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de framförs. Den skall framhålla betydelsen av personliga ställningstaganden och ge möjligheter till sådana. Undervisningen skall vara saklig och allsidig.</u> Då värderingar redovisas, skall det alltid klart framgå vem det är som står för dem.</i></p> <p><i><u>Alla som verkar i skolan skall dock alltid hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i denna läroplan och klart ta avstånd från det som strider mot</u> dem.</i></p>

<p>lärande skall prägla arbetet i förskolan. Hänsyn skall tas till barnens olika förutsättningar och behov. Detta innebär att verksamheten inte kan utformas på samma sätt överallt och att förskolans resurser därför inte skall fördelas lika.</p>		
	<p>En likvärdig utbildning <i>Undervisningen skall anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Den skall med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling.</i></p> <p><i>Skollagen föreskriver att utbildningen inom varje skolform skall vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 2 §).</i></p> <p><i>Normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen. En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målen. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla.</i></p> <p><i>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 ge utrymme för eleverna att pröva och utveckla förmåga och intressen oberoende av könstillhörighet.</i></p>	<p>En likvärdig utbildning <i>Undervisningen skall anpassas till varje elevs förutsättningar och behov.</i></p> <p><i>Skollagen föreskriver att utbildningen inom varje skolform skall vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 2 och 9 §§).</i></p> <p><i>Normerna för likvärdigheten anges genom de riksgiltiga målen. En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå. Det finns också olika vägar att nå målen. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig göras lika för alla. Skolan har ett särskilt ansvar för elever med olika funktionshinder.</i></p> <p><i>Skolan skall aktivt och medvetet främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter.</i></p> <p><i>Eleverna skall uppmuntras att utveckla sina intressen utan fördomar om vad som är kvinnligt och manligt.</i></p>

	<i>Rättigheter och skyldigheter</i>	<i>Rättigheter och skyldigheter</i>
	<p>Skolan skall klargöra för elever och föräldrar vilka mål utbildningen har, vilka krav skolan ställer och vilka rättigheter och skyldigheter elever och deras vårdnadshavare har. Att den enskilda skolan är tydlig i fråga om mål, innehåll och arbetsformer är en förutsättning för elevers och vårdnadshavares rätt till inflytande och påverkan. Det är inte minst viktigt som underlag för den enskildes val i skolan.</p> <p><i>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 delta i samhällslivet. Den skall utveckla deras förmåga att ta ett personligt ansvar. Genom att delta i planering och utvärdering av den dagliga undervisningen och få välja kurser, ämnen, teman och aktiviteter, kan eleverna utveckla sin förmåga att utöva inflytande och ta ansvar.</i></p>	<p><i>Det är inte tillräckligt att i undervisningen förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värden. Undervisningen skall bedrivas i demokratiska arbetsformer och utveckla elevernas förmåga och vilja att ta personligt ansvar och aktivt delta i samhällslivet. Elevernas möjligheter att utöva inflytande på undervisningen och att ta ansvar för sina studieresultat förutsätter att skolan klargör utbildningens mål, innehåll och arbetsformer, liksom vilka rättigheter och skyldigheter eleverna har.</i></p>
Förskolans uppdrag	Skolans uppdrag	Skolans huvuduppgifter
<p>Förskolan skall lägga grunden för ett livslångt lärande. Verksamheten skall vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar. Förskolan skall erbjuda barnen en god pedagogisk verksamhet, där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet. <u>I samarbete med hemmen skall barnens utveckling till ansvarsännande människor</u> och samhällsmedlemmar främjas.</p> <p><u>Förskolan skall vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran, utveckling och växande.</u> Förskolans uppgift innebär att i samarbete med föräldrarna verka för att varje barn får möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar.</p>	<p>Skolans uppdrag är att främja lärande där individen stimuleras att inhämta kunskaper. <u>I samarbete med hemmen skall skolan främja elevernas utveckling till ansvarsännande människor</u> och samhällsmedlemmar (1 kap. 2 §). Skolan skall präglas av omsorg om individen, omtanke och generositet. Utbildning och fostran är i djupare mening en fråga om att överföra och utveckla ett kulturarv – värden, traditioner, språk, kunskaper – från en generation till nästa. <u>Skolan skall därvid vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran och utveckling.</u> Arbetet måste därför ske i samarbete med hemmen. Skapande arbete och lek är väsentliga delar i det aktiva lärandet.</p>	<p>Huvuduppgiften för de frivilliga skolformerna är att förmedla kunskaper och skapa förutsättningar för att eleverna skall tillägna sig och utveckla kunskaper. Utbildningen skall främja <u>elevernas utveckling till ansvarsännande människor</u>, som aktivt deltar i och utvecklar yrkes- och samhällslivet. All verksamhet i skolan skall bidra till elevernas allsidiga utveckling.</p>

<p>Den pedagogiska verksamheten skall anpassas till alla barn i förskolan. Barn som tillfälligt eller varaktigt behöver mer stöd än andra skall få detta stöd utformat med hänsyn till egna behov och förutsättningar. Personalens förmåga att förstå och samspela med barnet och få föräldrarnas förtroende är viktig, så att vistelsen i förskolan blir ett positivt stöd för barn med svårigheter. Alla barn skall få erfara den tillfredsställelse det ger att göra framsteg, övervinna svårigheter och att få uppleva sig vara en tillgång i gruppen.</p> <p>Förskolan skall ta hänsyn till att barn lever i olika livsmiljöer och att barn med de egna erfarenheterna som grund söker förstå och skapa sammanhang och mening. De vuxna skall ge barnen stöd i att utveckla tillit och självförtroende. Barnens nyfikenhet, företagsamhet och intressen skall uppmuntras och deras vilja och lust att lära skall stimuleras. I förskolans uppdrag ingår att såväl utveckla barns förmågor och barns eget kulturskapande som att överföra ett kulturarv – värden, traditioner, historia, språk och kunskaper – från en generation till nästa.</p> <p>Det svenska samhällets internationalisering ställer höga krav på människors förmåga att leva med och förstå de värden som ligger i en kulturell mångfald. Förskolan är en social och kulturell mötesplats som kan stärka denna förmåga och förbereda barnen för ett liv i ett alltmer internationaliserat samhälle. Medvetenhet om det egna kulturarvet och delaktighet i andras kultur skall bidra till att barnen utvecklar sin förmåga att förstå och leva sig in i andras villkor och värderingar. Förskolan kan bidra till att barn som tillhör de nationella minoriteterna och barn med utländsk bakgrund får stöd i att utveckla en dubbel kulturtillhörighet.</p>	<p>Skolan har i uppdrag att överföra grundläggande värden och främja elevernas lärande för att därigenom förbereda dem för att leva och verka i samhället. Skolan skall förmedla de mer beständiga kunskaper som utgör den gemensamma referensram alla i samhället behöver. 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. Det är också nödvändigt att eleverna utvecklar sin förmåga att kritiskt granska fakta och förhållanden och att inse konsekvenserna av olika alternativ. Språk, lärande och identitetsutveckling är nära förknippade. 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.</p> <p>En viktig uppgift för skolan är att ge överblick och sammanhang. Eleverna skall få möjligheter att ta initiativ och ansvar. De skall ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att arbeta självständigt och lösa problem. Särskilt under de tidiga skolåren har leken stor betydelse för att eleverna skall tillägna sig kunskaper.</p> <p>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. Genom ett miljöperspektiv får de 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.</p>	<p>Skolan har uppgiften att till eleverna överföra värden, förmedla kunskaper och förbereda dem för att arbeta och verka i samhället. Skolan skall förmedla sådana mer beständiga kunskaper som utgör den gemensamma referensram som alla i samhället behöver. Eleverna skall också kunna orientera sig i en komplex verklighet med stort informationsflöde och snabb förändringstakt. Deras förmåga att finna, tillägna sig och använda ny kunskap blir därför viktig. Eleverna skall träna sig att tänka kritiskt, att granska fakta och förhållanden och att inse konsekvenserna av olika alternativ. På så vis närmar sig eleverna ett alltmer vetenskapligt sätt att tänka och arbeta. Inom gymnasiesärskolan och särvox skall eleverna tillägna sig ett alltmer undersökande sätt att tänka och arbeta.</p> <p>Genom studierna skall eleverna skaffa sig en grund för livslångt lärande. Förändringar i arbetslivet, ny teknologi, internationaliseringen och miljöfrågornas komplexitet ställer nya krav på människors kunskaper och sätt att arbeta. Eleverna skall i skolan få utveckla sin förmåga att ta initiativ och ansvar och att arbeta och lösa problem både självständigt och tillsammans med andra. Skolan skall utveckla elevernas kommunikativa och sociala kompetens.</p> <p>Utvecklingen i yrkeslivet innebär bl.a. att det behövs gränsöverskridanden mellan olika yrkesområden och att krav ställs på medvetenhet om såväl egen som andras kompetens. Detta ställer i sin tur krav på skolans arbetsformer och arbetsorganisation.</p> <p><i>De etiska perspektiven är av betydelse för många av de frågor som tas upp i skolan. Därför skall undervisningen i olika ämnen behandla detta perspektiv och ge en grund för och främja elevernas förmåga till personliga ställningstaganden.</i></p>
--	--	--

<p>Förskolan skall erbjuda barnen en trygg miljö som samtidigt utmanar och lockar till lek och aktivitet. Den skall inspirera barnen att utforska omvärlden. I förskolan skall barnen möta vuxna som ser varje barns möjligheter och som engagerar sig i samspelet med både det enskilda barnet och barngruppen.</p> <p>Förmåga att kunna kommunicera, söka ny kunskap och kunna samarbeta är nödvändig i ett samhälle präglad av ett stort informationsflöde och en snabb förändringstakt. Förskolan skall lägga grunden till att barnen på sikt kan tillägna sig de kunskaper som utgör den gemensamma referensram som alla i samhället behöver.</p> <p>Barnen skall få möjligheter att utveckla sin förmåga att iaktta och reflektera. Förskolan skall vara en levande social och kulturell miljö som stimulerar barnen att ta initiativ och som utvecklar deras sociala och kommunikativa kompetens. Barnet skall också ha möjlighet att enskilt fördjupa sig i en fråga och söka svar och lösningar. Leken är viktig för barns utveckling och lärande. Ett medvetet bruk av leken för att främja varje barns utveckling och lärande skall prägla verksamheten i förskolan. I lekens och det lustfyllda lärandets olika former stimuleras fantasi, inlevelse, kommunikation och förmåga till symboliskt tänkande samt förmåga att samarbeta och lösa problem. Barnet kan i den skapande och gestaltande leken få möjligheter att uttrycka och bearbeta upplevelser, känslor och erfarenheter.</p> <p>Förskolan skall främja lärande, vilket förutsätter en aktiv diskussion i arbetslaget om innebörden i begreppen kunskap och lärande. Kunskap är inget entydigt begrepp. <u>Kunskap kommer till uttryck i olika former – såsom fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet – som förutsätter och samspelar med varandra.</u> Verksamheten skall utgå från barnens erfarenhetsvärld, intressen,</p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p>Skolans uppdrag att främja lärande förutsätter en aktiv diskussion i den enskilda skolan om kunskapsbegrepp, om vad som är viktig kunskap idag och i framtiden och om hur kunskapsutveckling sker. Olika aspekter på kunskap och lärande är naturliga utgångspunkter i en sådan diskussion.</p> <p><u>Kunskap är inget entydigt begrepp. Kunskap kommer till uttryck i olika former – såsom fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet – som förutsätter och samspelar med varandra.</u> Skolans arbete måste inriktas på att ge utrymme för olika kunskapsformer och att skapa ett</p>	<p>Miljöperspektiv i undervisningen skall ge eleverna insikter så att de kan dels själva medverka till att hindra skadlig miljöpåverkan, dels skaffa sig ett personligt förhållningssätt till de övergripande och globala miljöfrågorna. Undervisningen bör belysa hur samhällets funktioner och vårt sätt att leva och arbeta kan anpassas för att skapa hållbar utveckling.</p> <p><i>Ett internationellt perspektiv i undervisningen är viktigt för att kunna se den egna verkligheten i ett globalt sammanhang, för att skapa internationell solidaritet och för att förbereda eleverna för ett samhälle med allt tätare kontakter över nations- och kulturgränser.</i></p>
---	--	---

<p>motivation och drivkraft att söka kunskaper.</p> <p>Barn söker och erövrar kunskap genom lek, socialt samspel, utforskande och skapande, men också genom att iakttä, samtala och reflektera. Med ett temainriktat arbetssätt kan barnens lärande bli mångsidigt och sammanhängande.</p> <p>Lärandet skall baseras såväl på samspelet mellan vuxna och barn som på att barnen lär av varandra. Barngruppen skall ses som en viktig och aktiv del i utveckling och lärande. Förskolan skall ge barnen stöd i att utveckla en positiv uppfattning om sig själva som lärande och skapande individer. De skall få hjälp att känna tilltro till sin egen förmåga att tänka själva, att handla, röra sig och att lära sig, dvs. bilda sig utifrån olika aspekter såsom intellektuella, språkliga, etiska, praktiska, sinnliga och estetiska.</p> <p>Barnen skall få stimulans och vägledning av vuxna för att genom egen aktivitet öka sin kompetens och utveckla nya kunskaper och insikter. Detta förhållningssätt förutsätter att olika språk- och kunskapsformer och olika sätt att lära balanseras och bildar en helhet. Språk och lärande hänger oupplösligt samman liksom språk och identitetsutveckling. Förskolan skall lägga stor vikt vid att stimulera varje barns språkutveckling och uppmuntra och ta till vara barnets nyfikenhet och intresse för den skriftspråkliga världen. Förskolan skall bidra till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att både utveckla det svenska språket och sitt modersmål.</p>	<p>lärande där dessa former balanseras och blir till en helhet.</p> <p>Skolan skall främja elevernas harmoniska utveckling. Detta skall åstadkommas genom en varierad och balanserad sammansättning av innehåll och arbetsformer. Gemensamma erfarenheter och den sociala och kulturella värld som skolan utgör skapar utrymme och förutsättningar för ett lärande och utveckling där olika kunskapsformer är delar av en helhet. Ett ömsesidigt möte mellan de pedagogiska synsätten i förskoleklass, skola och fritidshem kan berika elevernas utveckling och lärande.</p> <p>Skolan skall stimulera varje elev att bilda sig och växa med sina uppgifter. I skolarbetet skall de intellektuella såväl som de praktiska, sinnliga och estetiska aspekterna uppmärksammas. Eleverna skall få uppleva olika uttryck för kunskaper. De skall få pröva och utveckla olika uttrycksformer och uppleva känslor och stämningar. Drama, rytmik, dans, musicerande och skapande i bild, text och form skall vara inslag i skolans verksamhet. En harmonisk utveckling och bildningsgång omfattar möjligheter att pröva, utforska, tillägna sig och gestalta olika kunskaper och erfarenheter. Förmåga till eget skapande hör till det som eleverna skall tillägna sig.</p>	
<p>Att skapa och kommunicera med hjälp av olika uttrycksformer såsom bild, sång och musik, drama, rytmik, dans och rörelse liksom med hjälp av tal- och skriftspråk, utgör både innehåll och metod i förskolans strävan att främja</p>		

<p>barns utveckling och lärande. Detta inbegriper också att forma, konstruera och nyttja material och teknik. Multimedia och informationsteknik kan i förskolan användas såväl i skapande processer som i tillämpning.</p> <p>Förskolan skall lägga stor vikt vid miljö- och naturvårdsfrågor. Ett ekologiskt förhållningssätt och en positiv framtidstro skall prägla förskolans verksamhet. Förskolan skall medverka till att barnen tillägnar sig ett varsamt förhållningssätt till natur och miljö och förestår sin delaktighet i naturens kretslopp. Verksamheten skall hjälpa barnen att förstå hur vardagsliv och arbete kan utformas så att det bidrar till en bättre miljö både i nutid och i framtid.</p> <p>Förskolan skall erbjuda barnen en i förhållande till deras ålder och vistelsetid väl avvägd dagsrytm och miljö. Såväl omvårdnad och omsorg som vila och andra aktiviteter skall vägas samman på ett balanserat sätt.</p> <p>Barnen skall kunna växla mellan olika aktiviteter under dagen. Verksamheten skall ge utrymme för barnens egna planer, fantasi och kreativitet i lek och lärande såväl inomhus som utomhus. Utomhustvistelsen bör ge möjlighet till lek och andra aktiviteter både i planerad miljö och i naturmiljö.</p>		
	<p>God miljö för utveckling och lärande Eleven skall i skolan möta respekt för sin person och sitt arbete. Skolan skall sträva efter att vara en levande social gemenskap som ger trygghet och vilja och lust att lära. Skolan verkar i en omgivning med många kunskapskällor. Strävan skall vara att skapa de bästa samlade betingelserna för elevernas bildning, tänkande och kunskapsutveckling. Personlig trygghet och självkänsla grundläggs i hemmet, men även skolan har en viktig roll därvidlag. Varje elev har rätt att i skolan få utvecklas, känna växandets glädje och få erfara den tillfredsställelse som</p>	<p>Kunskaper och lärande Skolans uppdrag att förmedla kunskaper förutsätter en aktiv diskussion i den enskilda skolan om kunskapsbegrepp, om vad som är viktig kunskap i dag och i framtiden och om hur kunskapsutveckling sker. Olika aspekter på kunskap är naturliga utgångspunkter i en sådan diskussion.</p> <p><u>Kunskap är inget entydigt begrepp.</u> <u>Kunskap kommer till uttryck i olika former - såsom fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet - som förutsätter och samspelar med varandra.</u> Undervisningen får inte</p>

	det ger att göra framsteg och övervinna svårigheter.	ensidigt betona den ena eller den andra kunskapsformen.
		<p>Undervisningen skall ge ett historiskt perspektiv, som bl.a. låter eleverna utveckla beredskapen inför framtiden, förståelsen för kunskapers relativitet och förmågan till dynamiskt tänkande.</p> <p>Elevernas kunskapsutveckling är beroende av om de får möjlighet att se samband. Skolan skall ge eleverna möjligheter <i>att få överblick och sammanhang</i>, vilket fordrar särskild uppmärksamhet i en kursutformad skola. Eleverna skall få möjlighet att reflektera över sina erfarenheter och tillämpa sina kunskaper.</p> <p>Skolan kan inte själv förmedla alla de kunskaper som eleverna kommer att behöva. Det väsentliga är att skolan skapar de bästa samlade betingelserna för elevernas bildning, tänkande och kunskapsutveckling. Därvid skall skolan ta till vara de kunskaper och erfarenheter som finns i det omgivande samhället och som eleverna har från bl.a. arbetslivet. Den värld eleven möter i skolan och det arbete eleven deltar i skall förbereda för livet efter skolan.</p> <p>Varje elev skall få stimulans att växa med uppgifterna och möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar. Varje elev skall möta respekt för sin person och sitt arbete. Eleverna skall bli medvetna om att nya kunskaper och insikter är förutsättningar för personlig utveckling. Detta skall syfta till att grundlägga en positiv inställning till lärande och att återskapa en sådan inställning hos elever med negativa skolerfarenheter. Skolan skall stärka elevernas tro på sig själva och ge dem framtidstro.</p>
	<p>Den enskilda skolans utveckling <i>Skolans verksamhet måste utvecklas så att den svarar mot uppställda mål.</i> Huvudmannen har ett givet ansvar för att så sker. Den dagliga pedagogiska ledningen av skolan och lärarnas professionella ansvar är förutsättningar</p>	<p>Den enskilda skolans utveckling Skolan skall sträva efter flexibla lösningar för organisation, kursutbud och arbetsformer.</p> <p>Samarbetet med den obligatoriska skolan och med universitet och</p>

	<p>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 det omgivande samhället.</p>	<p>högskolor skall utvecklas liksom samverkan mellan de frivilliga skolformerna. Skolan skall eftersträva ett bra samarbete med arbetslivet, vilket är viktigt för all gymnasial utbildning men av avgörande betydelse för den yrkesförberedande utbildningens kvalitet. När det gäller ungdomar skall skolan samverka med hemmen.</p> <p><i>Skolans verksamhet måste utvecklas så att den svarar mot uppställda mål. För att en skola skall utvecklas måste den fortlöpande ifrågasätta sina undervisningsmål och arbetsformer, utvärdera sina resultat och pröva nya metoder.</i></p>
--	--	---

En del av de skillnader man ser i de olika textavsnitten kan man ana är ett resultat av att de vänder sig till olika åldrar – andra framförallt kanske därför att de är skrivna vid olika tidpunkter och av olika kommittéer. Om det däremot verkligen är nödvändigt att uttrycka sig på olika sätt för de olika åldersgrupperna är inte lika självklart. Det första textavsnittet under rubriken ”Grundläggande värden” i förskolans läroplan som inte har sin direkta motsvarighet i de två övriga läroplanerna lyder på följande sätt:

Värdegrunden uttrycker det etiska förhållningssätt som skall prägla verksamheten. Omsorg om och hänsyn till andra människor, liksom rättvisa och jämställdhet samt egna och andras rättigheter skall lyftas fram och synliggöras i verksamheten. Barn tillägnar sig etiska värden och normer främst genom konkreta upplevelser. Vuxnas förhållningssätt påverkar barns förståelse och respekt för de rättigheter och skyldigheter som gäller i ett demokratiskt samhälle och därför är vuxna som förebilder viktiga.

Detta avsnitt kan få representera de textavsnitt som skiljer förskolans läroplan från övriga. Det som är slående är att det principiella innehållet i texten – dvs. de delar av texten som uttrycker förskolans uppdrag – likaväl skulle kunna gälla såväl den obligatoriska skolan som de frivilliga. Det som däremot skiljer sig åt är de delar i texten som antyder vilka pedagogiska konsekvenser som är naturliga, t.ex. hur barn tillägnar sig etiska värden eller vilken vikt vuxna som förebilder har. Även om denna typ av formulering inte utmärker läroplanstexten som helhet, måste dessa delar ses som inkonsekventa i ett mål- och resultatstyrt system eftersom de sna-

rare representerar de professionellas slutsatser än målformuleringar.

Den inledande texten i Lpf är med något litet undantag identisk med motsvarande text i grundskolans läroplan. En intressant läsövning kan vara att läsa avsnittet med förskolebarnets perspektiv i åtanke.

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 och 9 §§).

Skolan har en viktig uppgift när det gäller att förmedla och hos eleverna förankra de värden som vårt samhällsliv vilar på.

Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla. I överensstämmelse med den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande.

Det är svårt att se vad i denna text som gäller äldre elever och vuxna studerande men som inte skulle äga giltighet för de yngre barnen i förskolan. Fortsätter man läsningen under rubrikerna "Grundläggande värden" och "Gemensamma uppgifter för de frivilliga skolformerna" så finner man att texten i det första avsnittet med bara några få undantag skulle kunna gälla barnen i förskolan. Undantagen består främst av beskrivningar av viktiga områden i undervisningen. Stora delar i det senare avsnittet är av samma beskaffenhet. Av naturliga skäl blir texten dock här mer skolformsspecifik eftersom den berör "Skolans huvuduppgifter", "Kunskaper och lärande" och "Den enskilda skolans utveckling".

Motsvarande avsnitt i förskolans läroplan är ännu lättare att läsa med andra målgrupper för ögonen. Formuleringar som poängterar samarbetet med hemmen, lekens betydelse och uppgiften att skapa intresse för den skriftspråkliga världen är exempel på avvikelser från övriga läroplaner.