

Ramfaktorteori och praktisk utbildningsplanering

ULF P. LUNDGREN
Skolverket, Stockholm

Sammanfattning: *Ramfaktorteorin behandlas som ett tankeverktyg för utbildningsplanering. Artikeln beskriver huvuddragen i efterkrigstidens skolreformer med utgångspunkt i hur ramfaktorteorin formulerades och hur den senare också kom att bli ett verktyg för utbildningsplanering och samtidigt också en teori för att förstå 1980- och 90-talets skolreformer.*

För trettio år sedan, sommaren 1967, läste jag det tryckfärdiga manuskriptet till Dahllöfs (1967) bok *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*. Året innan hade Dahllöf åtagit sig att bli handledare för min och Jarl Bengtssons licentiatavhandling (Bengtsson & Lundgren 1968)¹. Det empiriska materialet i avhandlingen utgjordes av kunskapsprov insamlade inom det så kallade UG-projektet (Ungdom i Göteborg; se Andersson 1969). Ramfaktorteorin, som den då i *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp* formulerades, hade inte legat till grund för datainsamlingen och kom därför att utgöra en allmän referens och inte en teoretisk bas för datainsamling och databearbetning. Ramfaktorteorin behandlades under rubriken »Empiriska studier i anslutning till modellen».

Licentiatavhandlingen kom dock att innebära ett första steg i en serie av arbeten med att utveckla ramfaktorteorin utifrån den grund Dahllöf hade formulerat. Genom medel från Riksbankens Jubileumsfond kom ett större forskningsprojekt med Dahllöf som vetenskaplig ledare till stånd, Kompassprojektet (Komparativa mål- och processanalyser av skolsystem). Inom Kompassprojektets ram genomförde jag min doktorsavhandling (Lundgren 1972). Arbetet innebar en empirisk studie av undervisningsspråket utifrån ramfaktorteorin. När jag läste det tryckfärdiga manuskriptet till avhandlingen under våren 1972 framstod de fem åren som en epok mer än en period i livet. Min syn på och uppfattning om utbildningars möjligheter och begränsningar, om utbildningsplanering, om läroplansteori och utvärderingar hade grundlagts. Jag hade fått en begreppslig ram och ett perspektiv som visserligen

med tiden utvecklats, men som jag har brukat i såväl forskning som tillämpning av forskning.

Jag har i olika sammanhang skrivit om ramfaktorteorins utveckling² utifrån egen och andras forskning. I denna artikel vill jag ge en personlig reflektion om användandet av ramfaktorteorin som en modell för utbildningsplanering. Med andra ord, vad jag avser att presentera är reflektioner kring praktisk utbildningsplanering, där ramfaktorteorin tjänat som ett tankeverktyg. Jag kommer att behandla ramfaktorteorin som en grundläggande modell och jag kommer att på ett övergripande plan beskriva svensk utbildningsplanering under efterkrigstiden med tonvikten lagd på den politiska styrningen. Som illustrativt exempel kommer jag att använda det obligatoriska skolsystemet.

Syftet är att berätta en historia, delvis är det en historia där jag själv ingår och det är naturligtvis svårt. Det är lätt att det egna perspektivet skymmer andra perspektiv. Samtidigt är det så att praktisk erfarenhet ger en annan kunskap än den som vinnas genom vetenskapligt arbete. Och kanske är samhällsvetenskaplig kunskap just förenandet av en teoretisk förståelse med en praktisk erfarenhet. »Das alle unsere Erkenntnis mit der Erfahrung anfangt, daran ist gar kein Zweifel» är Kants (1931 s 31) inledning i *Kritik der reinen Vernunft*. Om kunskap börjar med erfarenhet kanske också erfarenheten gör kunskapen brukbar.

RAMAR OCH LIKVÄRDIGHET

Moderniteten handlar inte minst om möjligheten att välja; att inte längre bli vald, utan att ha möjligheten att själv välja. Det är i det moderna samhället utbildning knyts till arbetsliv och riktas mot framtiden och mot nyttan. Därmed blir utbildning också ett instrument för att styra samhällsomvandlingen. Utbildningspolitiken har varit en central pelare i byggandet av välfärdssamhället. Skolsystem har formats för att möta olika statliga behov eller enskilda gruppers eller klassers behov. Folkskolans tillkomst handlade om att stärka vad staten uppfattade som viktiga kunskaper för medborgarna. Det handlade, som Tingsten (1969) uttrycker det, om Gud och Fosterlandet. »Av kunskaper är det inga, som rör den allmänna folkbildningen så nära som religionen», fastslår *Snillekommittén* (Aquilonius 1942 s 126) i sitt betänkande 1828. Lärdomsskolan var knuten till statens behov av tjänstemän och präster.

I det moderna samhället med en skola vars uppgift det är att inte bara reproducera grundläggande värden och kulturarv, utan också att skapa förutsättningar för medborgarna att få arbete och verka i samhället måste skolsystemet så formas att det ger en likvärdighet. Likvärdigheten uttrycks i skolagens portalparagraf:

Alla barn och ungdomar skall oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig varhelst den anordnas i landet.

Att forma ett skolväsende med detta uppdrag innebar att bryta en lång tradition och ändra en föreställningsvärld som var djupt rotad inte minst i olika pedagogiska teorier om mänsklig förmåga, kunskap, undervisning och lärande.

Differentieringsfrågan, som den kom att ställas i samband med skapandet av en gemensam enhetsskola, handlade om det möjliga i att skapa en skola där alla barn kunde gå, eller om det var nödvändigt att ha olika parallella utbildningsvägar, det vill säga olika former »av uppdelning av skolans arbete på olika elevgrupper eller elever» (Dahllöf 1967 s 39). Att formulera en politisk fråga på det viset leder till att svaren formas utifrån hur skolans förutsättningar skall styras eller hur elevernas förutsättningar kan avgöras, inte utifrån skolans eller elevernas uppnådda resultat. Det finns således i frågans formulering en modell över hur utbildning styrs. I grunden handlar det om ett tänkande där styrningen av ett utbildningssystem sker genom de resurser som tillförs systemet och de regler som styr användandet av resurserna. En tankemodell som motsvaras inom den pedagogiska forskningen av en modell för att studera relationer mellan oberoende och beroende variabler (jfr Dahllöf 1971 s 3 ff).

Dahllöfs bidrag till belysningen av differentieringsfrågan, genom omanalysen av Stockholmsundersökningen (Svensson 1962), födde ramfaktorteorin. Vad Dahllöf visade var att undervisningsprocessen formades av ramarna, dock inte så att ramarna kunde betraktas som orsak till en bestämd process och ett bestämt utfall; ramarna möjliggjorde eller omöjliggjorde olika undervisningsprocesser.

Grundskolans styrning

Med grundskolans tillkomst utvecklades en statlig styrning som byggde på att staten finansierade kärnverksamheten, det vill säga undervisningen, genom att ge bidrag till lärarlönerna. Dessutom gav staten olika riktade bidrag till elever med särskilda behov. Kommunen svarade för kostnaderna kring skolan, det vill säga lokaler, måltider med mera. Genom kollektivavtal formades lärartjänsterna utifrån regler för undervisningsskyldigheten. Och genom timplaner reglerades antalet undervisningstimmar i de olika skolämnen. Den ekonomiska styrningen byggdes således på en kedja vars länkar var statsbidrag-timplan-undervisningsskyldighet. Varje förändring av någon länk i denna kedja påverkade de andra länkarna.

Förhandlingar kring undervisningsskyldighet och riksdagsdebatter om timplaner har varit legio och har varit karakteristiskt för tänkandet om den politiska styrningen av skolan. Kring statens finansiering byggdes ett omfattande regelverk upp i syfte att kontrollera att den organisation skolan lokalt fick var optimal i förhållande till statsbidraget. Länsskolnämnderna kom här att få en central roll för kontrollen av regelverket. Fogade till den finansiella styrningen och regelstyrningen var läroplanerna. De läroplaner som formades med skolväsendets modernisering på 1960-talet byggde på att styra skolans innehåll för att åstadkomma likvärdighet. Detta innebar en styrning av kunskapens innehåll genom de enskilda kursplanerna. En styrning som i sin tur förstärktes genom den operationalisering kursplanerna fick i läromedlen.

Läroplanerna kom också att vara styrande, men här kanske mindre framgångsrikt, av undervisningsformerna. Att forma ett likvärdigt skolsystem skedde genom att göra förutsättningarna liksom innehållet så lika som möjligt. Med åter andra ord: skolans ramar styrdes, liksom vad skolan skulle undervisa om, med utgångspunkten att ge elever likvärda möjligheter och likvärda val.

Frågan om hur styrningen av ett skolsystem och därtill ett skolsystem i expansion de facto påverkar processer och resultat är naturligtvis svår att besvara. Komparativa studier visar, att vad gäller elevers resultat har svensk skola mindre av spridning än andra jämförbara länders skolsystem. Detta indikerar en form av likvärdigheten, men frågan om likvärdigheten är naturligtvis svårare än så att besvara.

Den nationella utvärderingen

Den frågeställning som med tiden också alltmer synliggjordes var frågan om hur resultaten av skolan skulle beskrivas och värderas. Efter att grundskolans första läroplan fastställdes fick Skolöverstyrelsen i uppdrag att utvärdera och följa skolans arbete i syfte att skapa underlag för läroplansrevisioner. I utbildningsdebatten i 1970 års riksdag diskuterades i huvudsak två teman. Å ena sidan diskuterades utvärderingen av grundskolan utifrån Skolöverstyrelsens uppdrag att utvärdera skolan med avseende på det rullande läroplansarbetet. Det var framför allt dåvarande folkpartiledaren Gunnar Helén som kom att driva frågan om den nationella utvärderingen. Vid folkpartiets förtroenderåds möte i juni 1970 hade skolans utvärdering diskuterats. Helén (1981 s 50) menade att det nu var »nödvändigt att vi får en rejäl belysning av hur skolreformerna genomförts».

Huvudfrågan i riksdagens debatt kan formuleras på följande vis: Är det rimligt att Skolöverstyrelsen har ansvaret för såväl genomförande som utvärdering av skolreformer? Under denna fråga låg givetvis en tveksamhet om vad den centrala skolmyndigheten hade gjort, vad gällde att följa och värdera skolreformerna. Från borgerligt håll framfördes en rad långtgående förslag som bland annat innebar krav på ett fristående utvärderingsinstitut. Helén (1981 s 50) uttryckte kravet på följande vis: »Tiden är mogen för en övergripande studie om hur grundskolan och gymnasieskolan förverkligat sina egna mål och läroplaner. För sådana uppgifter borde på sikt ett fristående forskningsinstitut tillskapas.»

Dåvarande utbildningsministern Ingvar Carlsson avvisade kraven på ett fristående institut: »Detta är en sådan uppgift som ligger som en självklar uppgift för Skolöverstyrelsen att arbeta med och man måste i sådana här frågor från regeringens sida ha förtroende för verken. Det skulle annars leda till rätt orimliga konsekvenser.» (Sydow 1981 s 56) Resultatet av denna del av riksdagsdebatten blev tillskapandet av en parlamentarisk nämnd med uppgiften att stimulera och bevaka utvärderingen av skolan. Nämnden var ett rådgivande organ till Skolöverstyrelsen och bestod av politiker samt företrädare för pedagogisk forskning.

SIA-utredningen

Å andra sidan diskuterades i 1970 års riksdag skolans akuta problem, framförallt gällde det disciplinen i skolan och skolans arbetsmiljö. Enligt Statsutskottet gav inlämnade motioner »ett starkt intryck av att man på många håll hyser allvarlig oro över brister i skolans arbetsmiljö».³ Problemen borde, ansåg utskottet, utredas och bearbetas. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag och chefen för utbildningsdepartementet tillsatte en utredning, SIA-utredningen (*Utredningen om skolans inre arbete*; SOU 1974:53).

Flera av de problem utredningen skulle analysera kan förstås som konsekvensproblem av de kompromisser som gjorts vid konstruktionen av grundskolan. Den första läroplanen för grundskolan var ett kompromissfyllt svar på differentieringsfrågan och fick till konsekvens ett komplicerat högstadium. Organiseringen av en för alla gemensam skola sågs naturligtvis utifrån det tidigare skolväsendets uppbyggnad och existerande skoltraditioner. I grunden handlade det om en kompromiss som innebar en gemensam skola fram till och med årskurs sex, medan högstadiet fick en komplicerad struktur med olika kurser och tillval samt linjer i årskurs nio. Högstadiets konstruktion krävde många paralleller för att ge ett tillräckligt tjänsteunderlag och förutsatte många elever i varje årskurs. Resultatet blev en centralisering av skolenheter, med stora skolenheter för högstadiet och därtill ett omfattande regelsystem.

År 1962, det vill säga samma år som grundskolan började införas, fattade riksdagen beslut om en kommunreform. Den gav möjligheter att bilda kommunblock för att få ett brett underlag för den kommunala ekonomin. Bakom dessa strävanden låg en önskan att vidga den kommunala friheten; alltså en decentralisering. Till en del var reformen utbildningspolitiskt motiverad.

Under 1960-talet kom utvecklingen att förändra förutsättningarna. Befolkningsstrukturen förändrades. Flyttlassen gick från glesbygd till tätorter, där det fanns arbetstillfällen. Därmed ändrades skatteunderlag och den ekonomiska utjämningen mellan kommunerna blev inte den väntade. Tillväxten i centralorter och större städer krävde nya skolenheter som i sin tur, som en konsekvens av skolans struktur, kom att bli stora skolenheter. Visserligen innebar läroplansreformen 1970 en förenkling av högstadiet, men den grundläggande kompromissen om grundskolan i kombination med samhällsförändringar ledde till problem inom utbildningsväsendet. Det är oron kring dessa problem som Statsutskottet avser och som ledde till SIA-utredningen.

Å ena sidan kom skillnaderna mellan skolor att öka och å andra sidan reglerades resurserna till skolan på ett strängt enhetligt sätt. Samtidigt ökade differentieringen inom och mellan skolor. År 1940 gick 1% av alla elever i hjälpklass. Under 1960- och 70-talet skedde en differentiering inom grundskolans ram med hjälp av specialundervisning av olika slag. SIA-utredningen anger att 1972 kom ungefär 40% av alla elever i kontakt med specialundervisning (SOU:1974:53 s 138). Att jämföra 1940-talets hjälpklassundervisning med specialundervisningen 30 år senare är naturligtvis inte rättvisande, dock ger jämförelsen en indikation och en illustration.

I direktiven till SIA-utredningen säger föredragande statsrådet att det är nödvändigt att rikta resurser mot specifika behov och inte använda generella lösningar. »Om samtliga elever skall få en reellt likvärdig utbildning måste

nämligen en rad särskilda åtgärder vidtagas, eftersom generella reformer kan missgynna de grupper, som av olika skäl inte förmår utnyttja de förbättrade möjligheterna.» (Utbildningsdepartementet 1970) SIA-utredningens förslag innebar en viss decentralisering. Skolan skulle närma sig det lokala samhället, dess ansvarsområden skulle vidgas genom att kommunal fritidsverksamhet knöts till skolan och det lokala skolväsendet skulle få större frihet att använda givna resurser. För att få underlag för beslut om resursfördelning behövdes problemanalyser, och för att kontrollera hur resurserna användes krävdes lokala utvärderingar. SIA-utredningens förslag formulerades under en period med god ekonomisk tillväxt. Vid beslutet om dess genomförande var förhållandena förändrade. En viss förändring av regleringen av statsbidraget skedde, men kommitténs och propositionens förslag kom aldrig att fullt ut genomföras.

Den reformering som senare gjordes av grundskolans läroplan (Lgr 80) skall förstas mot bakgrund av SIA-utredningens arbete. Den innebar en fortsättning på de huvudvägar SIA-utredningen slagit in på. Med Lgr 80 förändrades till en del läroplanens konstruktion mot en målstyrning i det att den lade fast inriktning och mål, men gav också ett utrymme för lokal anpassning för att nå målen. Varje skola skulle utarbeta en lokal arbetsplan som skulle utvärderas. Utvärderingarna skulle i sin tur ligga till grund för skolans utveckling och resursanvändning. Därmed gavs också Skolöverstyrelsen mindre ansvar för detaljplanering och reglering och mer ansvar för långsiktig planering och nationell utvärdering.

Att låta tiden styra

Ramfaktorteorin bygger på tankegången att ramar ger ett utrymme för en process. Ramarna ger eller ger inte möjligheter, de är inte orsaker till en viss verkan. Om däremot ett mål tydligt finns för en process måste ramarna anpassas för att göra den processen möjlig. I *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp* tar Dahllöf (1967 s 269) upp Carrolls (1965) modell för »school learning». Vad Carroll utgår från är att inlärningsresultaten är en funktion av den tid som använts i förhållande till den tid som behövs. Om man för in Carrolls modell i ramfaktorteorin (se Lundgren 1972 s 44 ff) fokuseras undervisningens tidsstyrning och i förlängningen därmed en målstyrning av utbildning och undervisning. Med andra ord ligger i tillämpningen av ramfaktorteorin en form av målstyrning av utbildning. Med målstyrning följer resultatanalys och därmed utvärdering. Och det är, menar jag, framför allt inom utvärderingstänkandet som ramfaktorteorin kommit att bli ett tankeverktyg.

Efterkrigstidens utbildningsreformer innebar en modernisering av skolan och möjliggjorde att allt fler fick utbildning. Grundläggande för utbildningsplaneringen var att till skapa ett likvärdigt skolväsende. Den modell för likvärdighet som växte fram, inte minst som en konsekvens av expansionen, innebar att förutsättningarna för skolan gjordes lika genom styrning av hur resurser fördelades och därmed reglerades användandet av resurser. En regelstyrningsmodell kom att etableras. I sin tur formar en sådan modell

tänkandet om vad som är möjligt att styra och hur det går att politiskt styra och inte minst vad som är likvärdighet.

Samhällsförändringarna under 1960-talet i kombination med den kompromiss som kom till stånd om grundskolan innebar att regelstyrningen med tiden blev problematisk. SIA-utredningen liksom Lgr 80 tar ett steg mot en förändrad styrning, men det är inget långt steg och kunde kanske inte heller bli ett långt steg. Att gå från ett tänkande om politisk styrning till ett annat kräver tid och omsorg och inte minst krävs en begreppsapparat. Det är i formandet av de begreppen ramfaktorteorin kom att bli ett verktyg. Med denna förändring kom också utbildningsforskning och utbildningsplanering att få nya relationer.⁴ Grovt tecknat hade utbildningsforskningen under perioden av reformformulering haft en betydelse för att empiriskt besvara ställda frågor om alternativ. Forskningen kring differentieringsfrågan är ett konkret exempel. Med reformernas genomförande och en förändrad omvärld har behovet av överblick och teoretisk analys blivit allt mer viktig för att analysera alternativ och konsekvenser.

RESULTAT OCH LIKVÄRDIGHET

SIA-utredningen liksom Lgr 80 innebar en form av decentralisering, som också innebar att statens roll för upprätthållandet av ett likvärt skolsystem förflyttades från *villkoren för* till *resultaten av*. Samtidigt skedde detta inom en ram där det dels fanns ett etablerat regeltänkande och en detaljstyrning och dels oklara ansvarsförhållanden mellan stat och kommun å ena sidan och politiker och professionella å andra sidan.

På 1980-talet träder en allt tydligare bild av krav på decentralisering fram. Denna bild måste kort förklaras inte bara utifrån den svenska utbildningsdebatten och utbildningspolitiken utan också utifrån den internationella utbildningsdebatten. Vid 1970-talets slut och under 80-talet kom samhällsdebatten att alltmer riktas mot välfärdssamhällets expansion och resultat. Inom utbildningsforskningen kom utbildningens möjligheter att skapa likvärda förutsättningar att ifrågasättas inte minst utifrån empiriska studier (jfr t ex Karabel & Halsey 1978). Utbildningssystemens effektivitet började ifrågasättas. Till stora delar handlade debatten om välfärdssamhällets gränser och ansvar. Utbildningen som en av de stora sektorerna kom att sättas i fokus.

Under expansionen hade utbildningspolitiken kunnat följa väl plöjda fåror. Beslutsfattare tillskrev reformerna bestämda mål och gav efter prioritet resurser, som uppfattades skulle garantera måluppfyllelsen. Tillkortakommanden uppfattades som endera begränsningar i uppgjorda planer eller orsakade av bristande information eller vilja från de som hade att genomföra reformerna. Problemen definierades som möjliga att lösa i nästa reformskede. Med andra ord rationell planering och genomförande var möjligt. Eller för att uttrycka detsamma med Wildavsky (1976 s 8): »The method called the »rational paradigm» (order objectives, compare alternatives, choose the highest ranking)».

Med en allt mer internationell ekonomi blev det allt svårare att planera och genomföra reformer enligt kända modeller. Problemen gick inte att hantera genom expansion; genom att tillföra nya resurser. Det alltmer dominerande

problemet handlade om motsatsen, att förändra med mindre tillgång till resurser. Decentralisering började uppfattas som en möjlig väg (jfr Granheim, Kogan & Lundgren 1990). Ett andra alternativ var att skapa en marknad. Med andra ord att möjliggöra alternativ, att till exempel tillskapa ett privat skolsystem och därmed få en konkurrens mellan skolor och skolsystem. Decentralisering liksom privatisering ställer krav på utvärdering och kvalitets-säkring. Vid decentraliseringen handlar det om att utforma en politisk styrning genom tydliga mål och uppdrag och att tillförsäkra sig om att målen uppfylls. Vid privatisering handlar det om att skapa information kring olika valalternativ.

Decentraliseringsreformer

I Sverige kom frågor kring den politiska styrningen att allt mer fokusera utbildningsdebatten under mitten av 1980-talet (jfr Lindensjö & Lundgren 1986). En samlad beredning av frågorna om styrningen kom till stånd. Tre sakkunniga utarbetade ett underlag (Du Rietz, Lundgren & Wennås 1987) och en parlamentarisk kommitté, styrningsberedningen, lämnade ett förslag (SOU 1988:20). Betänkandet låg till grund för en proposition om skolans styrning och utveckling (Prop 1988/89:4). I propositionen föreslogs att skolan i framtiden skulle präglas av en mål- och resultatstyrning. Kommunerna skulle få ansvaret för att organisera och genomföra skolväsendet utifrån de mål och riktlinjer riksdag och regering lagt fast.

Inom utbildningsdepartementet tillsattes en arbetsgrupp, Skolprojektet, med uppgift att utforma en modell för den politiska styrningen. Arbetet genomfördes i tre steg. I det första steget förändrades den statliga regleringen av tjänster inom skolan och kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar (Prop 1989/90:41). I det andra steget utformades en modell för statsbidraget som ett sektorsbidrag (Ds 1990:32). Och i det tredje steget utarbetades en proposition där ett nytt politiskt styrsystem gavs, den så kallade ansvarspropositionen (Prop 1990/91:18).

Styrmodellen bygger på att riksdag och regering anger mål för skolan, att kommunerna i en kommunal skolplan anger de prioriteringar och den inriktning skolan skall ha kommunalt och att varje skolenhet utformar en lokal skolplan. Detta i sin tur ställer krav på att de av staten uppställda målen ger ett utrymme för en lokal precisering. Målstyrningen handlar om att skapa ett utrymme så att det på varje nivå går att aktivt delta i målformuleringen, med andra ord försöker modellen etablera en form av deltagande målstyrning. Den andra sidan av styrmodellen avser ansvaret för tillsyn, uppföljning och utvärdering. Staten har ett övergripande ansvar för att spelregler och elevers rätt inte åsidosätts genom att utöva tillsyn, staten har ett ansvar för en nationell statistik och uppföljning och för en nationell utvärdering. Kommunerna har ansvar för en tillsyn riktad mot att skollagen efterföljs, men också ansvar för en kommunal uppföljning och utvärdering. Och den lokala skolenheten har ett ansvar för att arbetsplanen utvärderas. I grunden är modellen ytterst rationell och förutsätter att värderingar av resultat skall ligga till grund för utveckling och förändring.

Den politiska styrningens dilemma är den fond mot vilken förändringen mot decentralisering kan förstås. Samtidigt framträder också med tiden allt tydligare nya motiv till förändring, som har sin grund i samhällsförändringarna. Från 1980-talets mitt och framåt har förändringar i produktionen blivit alltmer påtagliga. Krav på förändrade kompetenser inom arbetslivet sammanhänger med förändringar från en »tung» mot en allt »lättare» produktion. Ökad arbetslöshet som en effekt av produktionsförändringar och rationaliseringar har alltmer fokuserat utbildning som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument. Den alltmer ökande kunskapsproduktionen, tillgången på information och kunskap har en konsekvens för hur skolans mål uttrycks. Ett alltmer förändrat politiskt och geografiskt landskap med ett ökat internationellt beroende har fokuserat skolans uppdrag.

För att utforma de nya läroplanerna tillsattes en läroplanskommitté. De läroplaner kommittén föreslog (SOU 1992:94), och som senare beslutades, innebar en helt ny typ av läroplaner. De mål som läroplaner och kursplaner anger uttrycks mindre i stoff och mer i termer av begrepp, sammanhang och i kunskap som instrument för lärande. Detta ställer helt nya krav på lärarens profession. Lärare måste i sitt arbete nu ta ställning till grundläggande läroplansteoretiska frågor, som urval och organisation av kunskap.

Med förändringen av måldokumentet har ett första steg tagits mot att se skolsystemets likvärdighet som en fråga om likvärdighet i resultat. Till fullo har inte skolväsendet förändrats i den riktningen, timplaner och en viss detaljreglering finns kvar. Men även så, har en genomgripande förändring i styrningen och villkoren för skolsystemets likvärdighet skett. Nu åter till ramfaktorteorin.

I den förändring jag här kort och principiellt försökt beskriva finns ramfaktorteorin. Den finns som ett verktyg för tänkandet och därmed finns den som en del av utbildningsplaneringen under trettio år. Den formades utifrån frågeställningar om skoldifferentiering och likvärdighet. Dess bidrag var att den gav en modell för att tänka på styrning av utbildning och undervisning inte som effekter av insatser – av ramar – utan som möjligheter inom givna ramar. Konsekvensen var att den tydliggjorde att styrningen mot ett visst mål eller resultat förutsatte olikartade villkor, det vill säga en styrning inte utifrån vad som generellt går in i ett utbildningssystem, utan en styrning av vad som kommer ut av utbildningen.

Den politiska styrningen av svensk skola har gått från styrning av resurser och genom regler för resursanvändning till en styrning mot mål och resultat. Denna förändring hade förmodligen skett ramfaktorteorin förutan. Min poäng i denna historia har två aspekter. Den ena är att decentraliseringen förmodligen inte kan tillskrivas ramfaktorteorin, men däremot delar av dess faktiska utformning. Den andra är att oavsett om den första aspekten är sann eller inte är ramfaktorteorin ett bra tankeverktyg för att förstå förändringen. Detta var något jag aldrig skulle ha kunnat ana för trettio år sedan, sommaren 1967, att ett svårläst och empiriskt detaljrikt manus om differentieringsfrågan skulle kunna ge en bild av en kommande förändring av svenskt skolväsende. Hur kunskap utvecklas och finner sitt sammanhang är förunderligt. Samma sommar läste jag Kants *Kritik der reinen Vernunft*.

NOTER

1. Även utgiven på förlaget Studentlitteratur (Bengtsson & Lundgren 1969).
2. Se t ex Lundgren (1981, 1984, 1994, 1996), men även Lundgren (1985a, 1987).
3. Jfr Kilborn och Lundgren (1974).
4. Se vidare Lundgren (1985b, 1996).

LITTERATUR

- Andersson, B-E. 1969: *Studies in adolescent behaviour*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Aquilonius, K. 1942: *Svenska folkskolans historia. Andra delen. Det svenska folkundervisningsväsendet 1809–1860*. Stockholm: Albert Bonniers.
- Bengtsson, J. & Lundgren, U.P. 1968: *Modellstudier i utbildningsplanering och analyser av skolsystem. En jämförelse på kunskapsprov i matematik, engelska och svenska mellan grundskolan och det traditionella skolsystemet*. (Licentiatavhandlingar från pedagogiska institutionen) Göteborg: Göteborgs universitet, Pedagogiska institutionen.
- Bengtsson, J. & Lundgren, U.P. 1969: *Utbildningsplanering och jämförelser av skolsystem*. Lund: Studentlitteratur.
- Caroll, J. 1965: A model of school learning. *Teachers College Record*, 64, 723–733.
- Dahllöf, U. 1967: *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Dahllöf, U. 1971: *Ability grouping, content validity and curriculum process analysis*. New York: Columbia University, Teacher College Press.
- Ds 1990:32. *Nytt statsbidragssystem för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Du Rietz, L., Lundgren, U.P. & Wennås, O. 1987: *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. (DsU 1987:1) Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Granheim, M., Kogan, M. & Lundgren, U.P. 1990: *Evaluation as policymaking*. London: Jessica Kingsley.
- Helén, G. 1981: Tal vid folkpartiets förtroenderåds möte 7/6 1970. I B. Sydow: *Pedagogiska nämnden i svenskt statsliv*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.
- Kant, I. 1931: *Kritik der reinen Vernunft*. Berlin: Th. Kanaur Nacht.
- Karabel, J. & Halsey, A. (red) 1978: *Power and ideology in education*. London: Oxford University Press.
- Kilborn, W. & Lundgren, U.P. 1974: *Skolans inre arbete. Ett debattinlägg*. Stockholm: Pan/Norstedts.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. 1986: *Politisk styrning och utbildningsreformer*. Stockholm: Liber.
- Lundgren, U.P. 1972: *Frame factors and the teaching process. A contribution to curriculum theory and research on teaching*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lundgren, U.P. 1981: *Model analysis of pedagogical processes*. Lund: Liber.
- Lundgren, U.P. 1984: Ramfaktorteoriens historia. I D. Broady & U.P. Lundgren (red): *Rätten att tala*. (Skeptron 1) Stockholm: Symposion.
- Lundgren, U.P. 1985a: Frame factors and the teaching process. I T. Husén & N. Postlethwaith (red): *The international encyclopedia of education. Research and studies. Vol. 4*. Oxford: Pergamon Press.
- Lundgren, U.P. 1985b: Educational research and educational change: The case of Sweden. I J. Nisbet & S. Nisbet (red): *Research, policy and practice. World year-book of Education 1985*. London: Kogan Page.
- Lundgren, U.P. 1987: Frame factors. I M. Dunkin (red): *The international*

- encyclopedia of teaching and teacher education*. Oxford: Pergamon.
- Lundgren, U.P. 1994: Om begränsningarnas möjligheter. I C. Gustafsson & S. Selander (red): *Ramfaktorteoretiskt tänkande. Pedagogiska perspektiv. En vänbok till Urban Dahllöf*. Uppsala: Uppsala universitet, Pedagogiska institutionen.
- Lundgren, U.P. 1996: Utbildningspolitik och utbildningsplanering. Personliga reflektioner. I C. Gustafsson (red): *Pedagogikforskarens roll i utbildningsplanering*. Uppsala: Uppsala universitet, Pedagogiska institutionen.
- Läroplan för grundskolan. I: Allmän del*. 1980. (Lgr 80) Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.
- Proposition 1988/89:4. *Skolans utveckling och styrning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 1989/90:41. *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och Syo-funktionärer*. Stockholm: Utbildningsdepartementet
- Proposition 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1988:20. *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1992:94. *Skola för bildning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Svensson, N-E. 1962: *Ability grouping and scholastic achievement*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Sydow, B. 1981: *Pedagogiska nämnden i svenskt statsliv*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.
- Tingsten, H. 1969: *Gud och fosterlandet. Studier i hundra års skolpropaganda*. Stockholm: P.A. Norstedts & Söner.
- Utbildningsdepartementet, 1970: *Protokoll 1970-05-27*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Wildavsky, A. 1976: *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown and Company.