

## Från bildning till kvalitet? Om diskursiva förskjutningar i svenskt läroplansarbete

ANDREAS NORDIN

Institutionen för pedagogik, psykologi och idrottsvetenskap,  
Linnéuniversitetet Växjö

**Sammanfattning:** *Mot bakgrund av pågående arbete med att ta fram en ny läroplan för grundskolan syftar föreliggande text till att lyfta fram och problematisera grundläggande frågeställningar kring skolans styrning och innehåll utifrån ett kritiskt diskursteoretiskt perspektiv. Detta görs utifrån en jämförande läsning av Läroplanskommitténs betänkande Skola för bildning, som låg till grund för Lpo 94, och »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans» betänkande Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan som får en jämförbar roll inför framtagandet av en ny läroplan för den obligatoriska skolan. Läsningen visar på en rad olika skillnader i de bärande tankegångarna mellan betänkningarna. Samtidigt som Tydliga mål och kunskapskrav syftar till att stärka den målstyrda skolan finns också en uttalad ambition att stärka statens kontroll över skolans pedagogiska arbete. I artikeln argumenteras för att den sammansatta hållning gällande skolans styrning som »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» presenterar, försvårar det kunskapsbildande arbete som tidigare tjänat som pedagogiskt ideal liksom det också bidrar till ökad dränering av läraryrkets legitimitet.»*

Under 1900-talet genomgår Sverige en snabb omställning; från att ha varit ett utpräglat agrart samhälle till att bli ett avancerat industrisamhälle. Den så kallade »svenska modellen», där statens inflytande över kapital- och arbetsmarknaden var påtagligt och borgade för en sammanhållen samhällsstruktur, tog form. Mot slutet av 1900-talet kommer dock denna relativt homogena samhällsstruktur att utmanas och de tidigare strävandena efter konsensuslösningar bedömdes som alltmer ineffektiva. Välfärdsstaten svarade dåligt upp mot en i övrigt alltmer diversifierad omvärld, vilket ledde till att röster höjdes från såväl socialdemokratiskt som borgerligt håll om ökad decentralisering och avreglering. Dessa krav omfattade också skolsystemet som fram till 1980-talet varit präglad av en stark statlig detaljstyrning (Lindblad & Lundahl 1999).

Från 1990-talet och framåt sker sedan stora förändringar i det svenska skolsystemet; reformtakten ökar och skolans vardag förändras. De tidigare hierarkiska och innehållsrelaterade styrsystemen byts ut mot mål- och resultatstyrda sådana, vilka ses som bättre lämpade i relation till de stora samhällsförändringar som sker:

With the new and rapidly changing economy and production, as well as globalisation, and the rather dramatic changes in volume and structure of knowledge, we have to realise that it is becoming more and more difficult to plan the content centrally. (Lundgren 2002 s 8)

Denna marknadsorienterade styrningsfilosofi, som bland annat inneburit ett större avstånd mellan staten som beställare och skolan som utförare av utbildningsuppdrag samt att resurstilldelningen i högre grad än tidigare styrs av prestation har kommit att gå under beteckningen *New public management* (t ex Moos 2006, Sundberg 2007). Det som sker är att utövandet av kontroll förändras från att tidigare ha fokuserat de resurser som stoppats in i verksamheten till att i stället fokusera utbildningens utfall. Med denna utveckling följer också nya system av uppföljning och utvärdering, där mätbara kvalitetsaspekter får en mer framskjuten position. Det är med hjälp av utvärderingsinstrument som utfallet skall bedömas och en kvalitativt god skola upprätthållas.

Huruvida denna utveckling skall ses som ett systemskifte eller en förskjutning inom en och samma styrningsdiskurs har dock kommit att ifrågasättas. Sundberg (2007) menar till exempel att båda dessa styrningsformer kan ses som uttryck för en gemensam administrativt-rationalistisk diskurs. Den ser skolan som framförallt ett system där den vägledande principen handlar om rationellt utnyttjande av resurser för en effektiv måluppfyllelse. Vad Sundberg menar karaktäriserar det svenska reformarbetet efter 1990-talet är snarare en omstrukturering inom rådande styrningsdiskurs än ett genomgripande systemskifte.

Mot bakgrund av pågående arbete med att ta fram en ny svensk läroplan syftar föreliggande text till att lyfta fram och problematisera grundläggande frågeställningar kring den svenska skolans styrning och innehåll utifrån ett kritiskt diskursteoretiskt perspektiv (Fairclough 1992, Chouliaraki & Fairclough 1999, Wodak 2002). En jämförelse görs mellan Läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94) som låg till grund för 1994 års läroplan *Lpo 94* (Skolverket 2006) och Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans betänkande *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (SOU 2007:28) som utgör ett liknande bidrag inför framtagandet av en ny svensk läroplan. Särskilt fokus läggs vid eventuella diskursiva förskjutningar mellan de båda betänkandena, hur olika diskurser förhåller sig till varandra samt hur läraren positioneras i dessa.

## NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER

Utifrån ett kritiskt diskursanalytiskt tankesätt betraktas *diskurs* som en form av social praktik i vilka individen samtidigt bidrar till att reproducera den rådande sociala verkligheten som transformeringen av densamma:

Discourse is a practise not just of representing the world, but of signifying the world, constituting and constructing the world in meaning.  
(Fairclough 1992 s 64)

Trots diskursers konstitutiva funktion framhålls möjligheten att agera irrationellt i förhållande till diskursens logik och därmed bidra till dess transformering. Vid en given tidpunkt kan olika dominansförhållanden mellan diskurser analyseras. Utrymmet såväl inom som mellan diskurser varierar över tid och man kan då tala om diskursiva förskjutningar. Inom en diskurs positioneras subjekt på olika sätt vilket syftar på den »sociala identitet» som ett subjekt tilldelas inom en specifik diskursiv kontext. En diskursiv konstruktion i samspel med det omgivande samhället, som dock inte skall uppfattas som tvingande i någon mer deterministisk mening utan snarare som det utgångsläge utifrån vilket subjektet agerar i världen.

Statliga offentliga utredningar, som utgör studiens empiriska material, betraktas utifrån detta perspektiv som diskursiva sociala praktiker. De växer inte fram oberoende av det samhälle inom vilket de producerats utan kan ses som inlagrade i sociala och samhälleliga praktiker inom vilka de utgör materialiserade uttryck (jfr Sundberg 2007). De kan med andra ord beskrivas som representationer av den idévärld som präglar en viss social praktik vid en given tidpunkt.

Den här studiens frågeställning är huruvida det går att urskilja diskursiva förskjutningar mellan de båda tidigare nämnda slutbetänkandena i fråga om skolans styrning, samt dessas urval och organisering av kunskap. Mot bakgrund av aktuell debatt, där omfattande kritik riktas mot landets lärarutbildningar och där samtidigt företrädare för läraryrket lyfter fram behovet av stärkt legitimitet, har jag valt att avgränsa min läsning till de aspekter som knyter an till just läraryrket och skolans organisering av kunskap mer specifikt. Jag berör därmed inte frågor om synen på elever och deras arbetsformer i någon större utsträckning. Ambitionen med texten är sålunda inte att ge en heltäckande bild av problemområdet utan snarare att med hänsyn till läsningens fokus utgöra ett problematiserande bidrag till fortsatt diskussion kring skolans styrning och innehåll samt att lyfta problemområden i behov av fortsatt studium.

Texten är disponerad så att dess första del försöker ge en bild av huvudragen i Läroplanskommitténs slutbetänkande. Denna får sedan tjäna som fond i det att »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans» slutbetänkande granskas. Slutligen diskuteras och problematiseras de båda betänkandena utifrån studiens frågeställning.

»SKOLA FÖR BILDNING»<sup>1</sup>

Arbetet med att ta fram en ny läroplan hade enligt Läroplanskommittén sin upprinnelse i en rad olika faktorer, vissa direkt knutna till skolans inre arbete och styrning, andra till omvärldsförändringar som ansågs ställa nya och delvis annorlunda krav på skolan. De läroplaner som var aktuella vid tidpunkten för arbetet med 1994 års läroplaner var till stor del en produkt av 1960- och 70-talens reformarbete. Därefter hade en rad förändringar skett i såväl Sverige som omvärlden.

Bland annat lyfts en ökad internationalisering fram tillsammans med ett förändrat politiskt landskap. Samarbetet med andra länder intensifieras och andelen invandrare i vårt eget land ökar. Resterna av det forna folkhemmet (om ett sådant överhuvudtaget existerat) sveps bort i globaliseringens svallvågor. En ökad teknifiering av samhället betonas också, framförallt datoranvändandet som ökar dramatiskt under denna period. Det fanns ett upplevt behov av att utforma en läroplan som bättre relaterade till den nya värld som sågs växa fram.

Utöver förändringar i det omgivande samhället lyfts också en förändrad styrning av skolans verksamhet fram som grund för läroplanskommitténs arbete. I den direkta verksamheten fokuseras lokala överväganden och statens uppgift handlar till skillnad från tidigare om att ange ramarna för verksamheten. Det är denna nya form av politiska styrning av skolans verksamhet som, tillsammans med upplevda omvärldsförändringar, lyfts fram som katalysatorer för arbetet med *Skola för bildning* (SOU 1992:94).

Direktiven läroplanskommittén fick var att bidra till utformningen av Europas bästa skola. Med utgångspunkt i de för läroplansarbetet centrala begreppen *kunskap* och *fostran*, där kunskap avser organiseringen av omvärlden i meningsfulla strukturer och fostran syftar på överförandet av grundläggande värden, formuleras läroplansarbetets huvudfrågor. Vilka kunskaper skall förmedlas och vilken fostran skall utbildningen leda till? Frågan om vilken värdegrund som skall gälla för nämnda utbildning lyfts också fram.

### Förändrad lärarpraktik

På grund av de förändringar som sker i slutet av 1980-talet och början på 1990-talet ställs nya och delvis annorlunda krav på läraren. Han eller hon har nu, i större utsträckning än tidigare, att ta ställning till den pedagogiska praktikens grundläggande läroplansteoretiska frågeställningar om hur kunskap väljs ut och organiseras:

I Sverige har hittills arbetet med att skapa läroplaner och kursplaner under lång tid betraktats som en angelägenhet för politiker, administratörer och ämnesexperter. De som var verksamma i skolan har förväntats »förverkliga» läroplanen. Skolarbetets faktiska innehåll har dock framförallt styrts av dels tidsramarna (timplanerna, lärares tjänstgöringsskyldighet), dels de läromedelspaket som ofta utgjort ett slags översättning av de centrala kursplanernas momentindelning och förslag till undervisningsinnehåll. (SOU 1992:94 s 56)

Den nya målstyrda verksamhet som läroplanskommittén presenterar, tillsammans med ökad frihet för såväl skolor som enskilda lärare att själva utforma undervisningen, ställer också nya krav på skolans kontrollmekanismer. Då utbildningens kvalitet inte längre anses ligga i de metoder som läraren använder i den specifika undervisningssituationen, relateras den nu istället till värdering av utbildningens utfall. Kraven höjs på nationell uppföljning och utvärdering som garanti för skolans likvärdighet och kvalitet.

Med bildningsbegreppet som bärande tankefigur såg man en möjlighet att börja tala om skola och utbildning i mer värderationella termer. Det skollagen benämner *oförytterliga värden*<sup>2</sup> lyfts fram och skall ses som gemensamma värden för det offentliga skolväsendet i en specifik kulturkrets. Dessa måste dock kombineras med mål om sådant som skall uppnås eller eftersträvas i den pedagogiska praktiken.

### Bildningens fokus är fyra f

I betänkandets diskussion kring hur bildningsbegreppet skall förstås lyfts aspekter fram av bildning som både process och som mål. Begreppets dualitet kommer till uttryck i läroplanens termer *strävansmål* vilka svarar upp mot tanken på bildning som processen, samt *uppnåendemål* vilka relaterar till bildning som något individen äger för att kunna anses bildad.

Bildningsbegreppet kan inte uppfattas som ett isolerat begrepp, det relaterar alltid till något, i skolan till den kunskap som valts ut som viktig utifrån uppsatta urvalskriterier. Vad bildning är blir sålunda i stor utsträckning en fråga om vilken kunskap som lyfts fram som väsentlig att samlas kring. Nedan görs ett försök att i mycket grova drag lyfta fram de centrala delarna i den kunskapssyn som formuleras i *Skola för bildning* (SOU 1992:94).

Generellt sett strävas det i betänkandet efter att lämna vad man uppfattar som en förlegad och ensidig kunskapssyn där formell teoretisk kunskap premierats på bekostnad av kunskap baserad på mänsklig erfarenhet. Den »tysta kunskapen» som har en tydlig person- och situationsanknytning lyfts fram. Fyra kunskapsformer anges vilka anses samspela med varandra: *fakta*, *förståelse*, *färdighet* och *förtrogenhet*.

Med *faktakunskap* avses kunskap som information. Denna kunskap är lätt att mäta, antingen har man den eller inte, och den beskrivs i kvantitativa termer. Som faktakunskapens motsatts nämns *förståelsekunskap* vilken tänks vara av kvalitativ karaktär, alla förstår, bara på olika sätt. Att förstå innebär att uppfatta mening och innebörder. *Färdighetskunskap* innebär att vi vet hur något skall utföras samt har förmåga att genomföra det. En kunskapsform som relaterar till praktisk förmåga vilken inte nödvändigtvis behöver vara kopplad till förståelse men som ofta är det. Den fjärde och sista kunskapsformen är *förtrogenhetskunskap*, vilken svarar mot kunskapens »tysta dimension». Medan de andra kunskapsformerna kommer till synligt uttryck utgör förtrogenhetskunskapen en tyst bakgrundskunskap. Dessa fyra kunskapsformer skall inte ses som isolerade från varandra, i stället samspelar de kontinuerligt i olika kombinationer.

I relation till bildningsbegreppets dubbla sidor lyfts kunskap fram som såväl mål som process. För att förtydliga denna dubbelhet görs en distinktion mel-

lan kunskap och kunskapande. I relation till kunskap anses alltid någon form av facit finnas att tillgå. Kunskap skall enligt Läroplanskommittén förmedlas på ett systematiskt och koncentrerat sätt. Kunskapandet lyfts i stället fram som en process av lärande där arbetet snarare än resultatet ses som målet. I relation till elevens kunskapande betonas vikten av skolan som en god kommunikativ miljö där elever får samtala och diskutera. Kunskapsutvecklingen ses inte enbart som en kognitiv process utan även som en relationell process, elever utvecklar kunskap i samspel med andra.

Vikten av att elever skall ta till sig beständig kunskap lyfts också fram. Sådana kunskaper kan beskrivas som allmängiltiga kunskaper inom en given kulturell kontext och behövs för att kunna delta i samhällslivet. Denna kunskap kan liknas vid överförandet av en viss kulturs gemensamma referenspunkter. Dessa bildar en struktur i vilken eleven själv kan placera in den kunskap hon tillägnat sig i skolan och på så sätt få en förbättrad helhetssyn. I varje enskilt skolämne är det enligt läroplanskommittén viktigt att olika kunskapsformer får utrymme samt att de former för kunskapande som ämnen rymmer kommer fram.

Sammanfattningsvis kan sägas att den bärande tanken i *Skola för bildning* (SOU 1992:94), vilken samtidigt slår an en ny ton, är det tydliga fokus på måloch resultatorienterad styrning. Nationellt enhetliga mål, utvärderade genom nationella prov, antas garantera en likvärdig skola. Vägen att nå målen präglas däremot av större frihet än tidigare vilket samtidigt innebär större lokalt ansvar för såväl urval som organisering av kunskap.

#### »TYDLIGA MÅL OCH KUNSKAPSKRAV I SKOLAN»

De förslag som Läroplanskommittén lade fram och som blev underlag vid framtagandet av *Lpo 94* (Skolverket 2006) möttes dock så småningom av kritik och ansågs vara otydliga och svårgripbara (jfr Skolverket 2005). Mot bakgrund av detta beslutade regeringen i februari 2006 att tillsätta departementsrådet Leif Davidsson som särskild utredare med uppgift att genomföra en grundlig översyn av grundskolans mål- och uppföljningssystem. Utredningen antog namnet »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan». Betänkandet, som fick namnet *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan*, överlämnades i april 2007 till statsrådet Jan Björklund. I det följande görs ett försök att fånga dess bärande idéer.

I betänkandet lyfts flera faktorer fram som orsaker till varför en översyn av *Lpo 94* var nödvändig. Bland annat förhållandet mellan *mål att uppnå* och *mål att sträva mot* ansågs särskilt problematiskt. De parallella målnivåerna sågs som alltför diffusa och svårgripbara. Även förhållandet mellan målen i läroplanen och kursplanerna ansågs gå in i varandra och därigenom skapa onödig osäkerhet och förvirring. »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» beskriver som sitt huvudsakliga uppdrag att förbättra kvaliteten i grundskolans styrdokument:

Dessa läroplaner har nu tillämpats i drygt tio år och för grundskolans del visar erfarenheten att mål- och uppföljningssystemet behöver

stärkas och utvecklas för att kvaliteten i utbildningen skall förbättras. (SOU 2007:28 s 11)

De förändringar som presenteras är sålunda tänkta som förbättringar i form av förbättrad kvalitet. *Kvalitet* omnämns vid 66 tillfällen i betänkandet varav 38 i en mer självständig bemärkelse. I de flesta fall förekommer kvalitetsbegreppet tillsammans med ordet *likvärdighet* (jfr SOU 2007:28 s 23, 198, 244, 256, 416). Med utgångspunkt i det uppdrag som tilldelats knyter »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» likvärdighetsbegreppet till möjligheter för uppföljning och bedömning av skolors och elever resultat (jfr SOU 2007:28 s 23, 258, 395). Som ett led i en sådan kvalitetsförbättring efterlyser utredningen en tydligare statlig kommunikation angående gällande principer för skolans mål- och resultatstyrning:

Sammanfattningsvis anser jag att statens otydlighet i sitt budskap till skolorna bidragit till en bristande förståelse av mål- och resultatstyrningens principer. Den otillräckliga styrförmågan i läroplanen och kursplanerna har enligt min bedömning även bidragit till en stor mängd olika lokala tolkningar, vilket kan vara både bra och dåligt. Det som är bra är att det lokala tolkningsutrymmet sannolikt kan ha bidragit till en positiv utveckling av undervisningen, vilket bland annat erfarenheterna från försöksverksamheten med utbildning utan timplan i grundskolan visar. Det som är dåligt är att alla olika lokala kursplaner och betygskriterier har bidragit till så stora skillnader i kraven på kunskaper att likvärdigheten i grundskolan kan ifrågasättas. (SOU 2007:28 s 15 f)

»Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» hänvisar i sitt betänkande också till en lägesrapport från Skolverket (2005) i vilken vikten av att styrdokument upplevs som funktionella samt styrande för kommuners och skolors verksamhet betonas.

### Ett samlat styrdokument

En grundläggande förändring som »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» vill åstadkomma är en förändrad syn på själva läroplanen. Den vill se en tydligare rollfördelning mellan läroplan och kursplaner. Som systemet fungerar idag, menar utredningen att kursplanerna ofta tenderar att upprepa läroplanens mål. I stället vill den se en läroplan där övergripande mål och värden finns formulerade samt de generella färdigheter som alla elever som går ut grundskolan skall ha tillägnat sig. I läroplanen skall också ingå kursplaner med ämnesspecifika kompetenser som eleven skall ha tillgodogjort sig efter avslutad grundskola. Ett samlat styrdokument likt de som finns i övriga nordiska länder.

En tydligare koppling till de gemensamma europeiska mål för skolarbetet som Sverige förband sig till i Lissabonöverenskommelsen 2000 lyfts också fram. Dessa övergripande målsättningar handlar om att elever skall lära sig att utforska och arbeta såväl självständigt som i samarbete med andra samt kunna formulera egna ståndpunkter utifrån etiska, kunskaps- och förnuftsmäs-

liga principer (SOU 2007:28). Som ett led i att komma bort från den målträngsel som »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» menar utmärker dagens system, skall kursplanerna fortsättningsvis endast ha en måltyp mot dagens två samt vara tydligare kopplad till specifika ämneskunskaper. Det möjliga tolkningsutrymmet kring kursplanens intentioner anses också behöva reduceras:

Målen bör skrivas med en begränsad och väldefinierad mängd uttryck som anger vilka kunskaper undervisningen i ämnet skall utveckla. Det är viktigt att nyanseringen i språket i kursplanerna är tydlig och begriplig, och det bör kunna göras med ett betydligt färre antal uttryck än vad som är fallet för närvarande. (SOU 2007:28 s 18 f)

I syfte att tydliggöra kursplanerna och deras ämnesanknytning föreslår utredningen vidare att de skall innehålla riktlinjer för ett huvudsakligt ämnesinnehåll, samtidigt som kursplanen skall innehålla en viss grad av frihet för lokal påverkan av elever och lärare skall den också på ett bättre sätt än idag borga för en likvärdig skola:

Det är inte endast genom tydligare mål staten styr utan det är genom ett samlat tydligt budskap. Mål, ämnesinnehåll, kommentarer och konkreta exempel bör sammantaget bidra till en tydligare statlig styrning av skolan. (SOU 2007:28 s 20)

### **Utbyggnad och standardisering av skolans kontrollsystem**

I de direktiv som »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» fick låg också att ge förslag på nationella avstämmningstillfällen. I det nuvarande systemet är det första nationella avstämmningstillfallet förlagt till Årskurs 5. Detta bör istället förläggas till Årskurs 3, menar utredningen, och skall då omfatta ämnena svenska och matematik. Därefter föreslås att avstämmningstillfällena förläggas till Årskurs 6 och Årskurs 9, vid vilka kunskapskrav för alla ämnen skall finnas angivna. Utredningen betonar vidare att den nya kursplanestruktur som föreslås, där ämnesinnehåll finns tydligt angivet i kursplanen, är tänkt att underlätta vid konstruerandet av nationella prov och därmed bidra till ökad likvärdighet mellan landets skolor:

De nationella proven bör i högre grad än i dag styra betygssättningen. Dagens stora skillnader mellan provresultat och satta betyg kan ifrågasättas. Därför bör lärare kunna motivera sin betygssättning och redovisa underlaget för den, t ex hur de satta betygen påverkats av och förhåller sig till resultaten från de nationella proven. Det är en fråga som bör övervägas i det pågående arbetet inom Utbildningsdepartementet om en ny skollag. En ytterligare väg till en förbättrad kvalitet i kunskapsbedömningen kan vara att två lärare – den undervisande läraren samt en medbedömare – samarbetar vid rättningen av proven, något som på frivillig basis sker redan i dag. (SOU 2007:28 s 23)



Skolans kontroll- och uppföljningssystem bör enligt »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» stärkas på såväl nationell, kommunal som lokal nivå. På nationell nivå handlar det som nämnts ovan om ett utökat antal avstämmningstillfällen, samt att resultaten från dessa samlas in från ett större antal skolor än dagens cirka 200. Nationella insamlingar av elevers resultat på de nationella proven samt slutbetyg på individnivå föreslås också ingå i de nationella uppföljningssystemen, samt kontroll av hur enskilda skolor använder läroplan och kursplaner i sitt dagliga arbete. På kommunal nivå föreslås förbättringar i rutiner för uppföljning av kunskapsnivån hos kommunens skolor i relation till de nationella kunskapskraven. På skolnivå lyfts den systematiska uppföljningen av de egna resultaten fram för att på så sätt kunna optimera användningen av resurser:

Det bör ske med olika medel. För årskurser där det inte finns nationellt angivna kunskapskrav kan lärarna och rektorn komma överens om en lämplig standardisering av format och innehåll i underlagen för utvecklingsamtalen. Därigenom görs det möjligt att på skolnivå och kanske även på huvudmannanivå få en sammanställd dokumentation som kan användas för analyser och slutsatser om elevernas kunskapsutveckling mot målen i alla ämnen och årskurser. När det gäller resultaten från de nationella proven och betygssättningen ser jag det som självklart att varje rektor tar initiativ till en systematisk uppföljning. (SOU 2007:28 s 23)

Mot bakgrund av ovan förda resonemang kan sägas att sammanställningarna av de nationella proven utgör den huvudsakliga informationskällan i relation till skolans utvecklingsarbete med implikationer på alla nivåer.

## HUVUDSAKLIGA SKILLNADER OCH FÖRSKJUTNINGAR

En jämförande läsning av de båda betänkandena visar på flera skillnader och tyngdpunktsförskjutningar i förda resonemang. Här nedan görs ett försök att sammanfatta de skillnader och förskjutningar som framstår som särskilt centrala utifrån studiens fokus. I *Skola för bildning* (SOU 1992:94) grundläggs målstyrningsprincipen som gällande för svensk skola. Läroplanskommitténs system med två målnivåer har dock, inte utan fog, upplevts onödigt otydliga.

I »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans» uppdrag låg att stärka och förtydliga målstyrningsprincipen, vilket också görs. Samtidigt förs dock principer in för starkare statlig detaljstyrning genom att utforma ett sammanhållet styrdokument med den uttalade ambitionen att minska tolkningsutrymmet i den konkreta undervisningssituationen. En ambition som hämtar sin logik från mer centralistisk styrningslogik och riskerar att beröva målstyrningsprincipen sina vitalaste delar, som handlar om friheten att utforma den egna praktiken i relation till de mål som satts upp. En diskursiv glidning mot ett mer standardiserat och till viss del centralstyrt språkbruk lyser med andra ord igenom när det gäller skolans pedagogiska arbete.

### *Från bildning till kvalitet*

Ambitionen hos de båda betänkandena är att höja kvaliteten i skolan även om vägen dit skiljer sig åt och de bärande tankegångarna legitimeras med utgångspunkt i skilda diskurser. Läroplanskommittén lyfter fram bildningsbegreppet som metafor för vad skolans arbete syftar till, vilket visar på en ambition att göra människan och hennes »kunskapande» till utgångspunkt för en diskussion om skolans verksamhet och styrning.

Med utgångspunkt i det klassiska bildningsidealet och den fria kunskapssökande individen betonas att även om målen är gemensamma kan vägen dit se olika ut och därigenom anpassas individuellt. I »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans» samlade styrdokument får en central detaljstyrning ökat utrymme samtidigt som betänkandet inte erbjuder någon mer elaborerad innehållslig diskussion i relation till skolans kunskapsuppdrag. Skolämnena behandlas till stor del som oproblematiske entiteter, vilka på ett enkelt sätt låter sig mätas och utvärderas.

Om Läroplanskommittén gjorde bildningsbegreppet till utgångspunkt för sin diskussion om vari skolans uppgift ligger, utgör kvalitetsbegreppet det närmsta man kommer en diskursiv motsvarighet hos »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan», dock utan någon närmare innehållsdeklaration. Det kvalitetsbegrepp som används och som följer av en relativt oreflekterad hållning till skolans olika ämnen handlar i allt väsentligt om likvärdighet i relation till möjligheterna att mäta resultat på ett likartat sätt. Ett resonemang vars logik finner sin klangbotten i systemrelaterade diskurser om lönsamhet och effektivisering och därmed svårigen kan tjäna som utgångspunkt för en kvalificerad och reflekterad pedagogisk praktik. I den standardiserade kvalitetsdiskussionen riskerar skolans kunskapande eller om man vill bildande verksamhet att marginaliseras. Den kunskap som inte omedelbart kan knytas till nationella prov eller andra mätinstrument riskerar att betraktas som överflödigt eller rentav onödigt.

### *Byråkratisering av läraryrket*

Jämfört med Läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94) konstitueras lärarrollen något annorlunda i »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans» betänkande. Det tydliga fokus som läggs vid standardiserade och centraliserade kontrollsystem gör att lärarens kompetens förskjuts från att vara knuten till en välreflekterad didaktisk handlingskompetens i förhållande till de mål som skall uppnås, till att betona förmågan att hantera specifika kontrollinstrument och utforma sin praktik utifrån de exempel som finns färdigformulerade i kursplanerna. Något av en deprofessionalisering om man likställer pedagogisk praktik med en väl kvalificerad och reflekterad verksamhet.

### *Förskjutningar i utredningsväsendet*

Ytterligare en förändring värd att notera, som dock har att göra med själva utredningsväsendet i sig, snarare än läraryrket och skolans organisering som är artikelns huvudfokus, är att man vid utnämmandet av utredare inför kom-

mande läroplan överger kommittén som ansvarig till förmån för ett departementsråd som särskild enmansutredare. Visserligen med viss expertis till sin hjälp men ändå ensam ansvarig för ett så viktigt beslutsunderlag. Detta gäller även andra stora och nyligen framtagna utredningar på utbildningsområdet som de om förslag till reformering av gymnasieskolan samt lärarutbildningen som båda letts av enmansutredare.

## DISKUSSION

### Från decentralisering till standardisering genom imitering

Decentralisering lyfts i *Skola för bildning* (SOU 1992:94) fram som bärande princip för skolans framtida styrning. Statens uppgift består i att sätta de yttre ramarna för skolans verksamhet medan beslut rörande den pedagogiska vardagen i allt väsentligt skall fattas på lokal nivå. Trots ambitionen att verka för ökad decentralisering har röster höjts om att de centralt uppsatta mål som betänkandet föreslår verkar kontraproduktivt i förhållande till en sådan ambition. Bland annat Broady (1992) uttrycker oro för att en skola som allför ensidigt utgår från målstyrningsprinciper riskerar att förlora de för skolan centrala värdegrundsfrågorna till förmån för ökat effektivitetstänkande.

Fritzell (2008) ser en fara i att om de nödvändiga styrnings- och kontrollstrukturerna får otillbörligt utrymme i skolans pedagogiska arbete och på så sätt utsätter kunskapsbegreppet för meningsreduktion:

Att ett modernt utbildningssystem ställer stora krav på effektiv styrning och kontroll är ingenting konstigt, utan snarare något fullständigt rimligt och legitimt. I detta perspektiv är det principiella problemet knappast en strikt hållning till ekonomiska och andra resurser, eller en konsekvent anpassning till gällande formella regelverk. Från pedagogikens utgångspunkt uppkommer problemet snarare, när det slags tänkande och handlande som knyts till sådana styrningsmodeller får ensidiga och omotiverade genomslag i det praktiska pedagogiska arbetet mellan människor av kött och blod. (Fritzell 2008 s 25)

Faran, menar Fritzell, ligger i när systemmässigt legitima styrningsprinciper vinner intåg i klassrummens pedagogiska arbete.

Sundberg (2007) menar att staten trots decentraliseringsreformer behåller en stor del av sin styrande roll genom de kontroll- och uppföljningssystem som utarbetats. Vad som decentraliseras är framförallt administrativa befogenheter och ansvar, medan beslutsfattandet ligger kvar på central politisk nivå. Här anser jag dock att »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans» betänkande *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan* (SOU 2007:28) bidrar till en viss fokusförskjutning när det gäller vad som decentraliseras respektive centraliseras.

Från att tidigare lämnat utrymme åt respektive skola att utforma vägen fram till de nationellt uppställda målen, syftar det senare betänkandet till att även styra upp utbildningens innehåll på ett mer enhetligt sätt än tidigare. Genom att förbättra och förändra läroplan och kursplaner hoppas »Utredningen om

mål och uppföljning i grundskolan» på ett minskat utrymme för lokala tolkningar, vilket i praktiken innebär den enskilde lärarens professionella övervägande i samråd med eleverna. Den förenkling som eftersträvas innebär på så sätt en reducering av den pedagogiska praktikens kommunikativa villkor. Då de etablerade skolämnena framhålls på ett tämligen oreflekterat sätt som den pedagogiska praktikens kärna, vilka utan problem kan göras till föremål för bedömning, förloras den pedagogiska praktikens meningsskapande och bildande ambition ur sikte.

»Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» skriver att det lokala tolkningsutrymme, som med hänvisning till försöksverksamhet gjord inom ramen för utbildning utan timplan, befunnits vara positivt. Samtidigt anses att de negativa effekterna av nämnda tolkningsutrymme överväger genom att det bidrar till alltför stora skillnader mellan olika skolor, vilket undergräver möjligheterna att nå en likvärdig skola. Genom att plädera för ett minskat tolkningsutrymme väljs sålunda medvetet det utrymme som konstaterats som viktigt för skolans pedagogiska arbete bort.

De kanske viktigaste åtgärderna som »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» presenterar i denna riktning är utformandet av läroplan och kursplaner som ett samlat dokument, där respektive kursplan också skall innehålla specifika mål kring vilken ämneskompetens eleven skall ha tillgodogjort sig vid grundskolans slut. Där skall också finnas tydligt beskrivna exempel för läraren att ta hjälp av samt betygskriterier. Överhuvudtaget ett tydligare och mer samlat statligt budskap eftersträvas. »Mål, ämnesinnehåll, kommentarer och konkreta exempel bör sammantaget bidra till en tydligare statlig styrning av skolan» (SOU 2007:28 s 20), en förskjutning i det spänningsförhållande som Sundberg (2007) talar om mellan en central och lokal styrning av skolan, eller mellan politisk och administrativ ansvarsfördelning.

En bild framträder där skolans styrning utsätts för en genomgripande standardisering, där de i kursplanerna »goda exemplen» på hur man som lärare kan göra skall tjäna som vägvisare i riktning mot en mer likvärdig, eller om man så vill, en mer likriktad skola. En utveckling som får konsekvenser också för såväl lärare som elever genom att ramarna för själva utbildningssituationen förändras.

### **Pedagogen som tjänsteman – tjänstemannen som pedagog**

»Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» uppdrag var att komma till rätta med de brister som Läroplanskommitténs betänkande ansågs lida av i form av alltför otydliga mål och försöka justera den målstyrda skolan till att bli mer funktionell. Att en skola styrd av mål är beroende av att dessa skall vara tydliga och kontrollerbara får anses rimligt (jfr Lundgren 2002). Vad »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» gör är dock att den, samtidigt som den pläderar för ökade insatser i syfte att stärka målstyrningsprincipen, föreslår ökad statlig styrning av skolan, vilket skapar en oklar bild av vilken grundläggande styrningsprincip som skall gälla:

Decentralisation requires a balance of responsibility between the centre and the periphery, between politicians and professionals.

There must be a clear division of accountability. Governing by goals demands what I will call »governing by participation«. Those who are implementing the goals must have been given an opportunity to own the goals. Goals must be expressed in such ways that they give space for interpretation and thus create a working process that involves all that are responsible for implementation. (Lundgren 2002 s 11)

Den balans mellan politiskt och professionellt inflytande, som Lundgren talar om, förskjuts i »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans» betänkande i riktning mot ett ökat politiskt genomslag, vilket sker genom en ansvarsrockad. Från det yrkesmässiga mot det politiska i det att de nationella provens roll stärks, både genom att de blir fler till antalet och att de på ett mer direkt sätt än tidigare skall fungera som underlag för lärarens bedömning av elevers kunskapsstillägna. Lärarens egen yrkesmässiga bedömning får stå tillbaka för en mer centraliserad och statligt styrd bedömningsordning. Läraren tvingas därigenom att lämna över bedömningsfrågorna, vilka tidigare setts som en central del av lärarens unika kompetens, till administrativa tjänstemän.

Från det politiska mot det yrkesmässiga genom att läroplan tillsammans med kursplaner på ett tydligare sätt än tidigare syftar till att knyta samman kunskapsmål, betygskriterier och lättolkade exempel om hur klassrumspraktiken kan utformas. Den yttre styrning som redan tidigare setts som en statlig angelägenhet griper med det samlade dokumentet också in i klassrumspraktiken. På så sätt sker parallella rörelser som båda bidrar till ökat politiskt inflytande över den konkreta klassrumssituationen. Lärarens arbetsuppgifter kan alltmer liknas vid tjänstemannens, där fokus ligger på själva utförandet snarare än planeringen. Samtidigt som tjänstemän tar över traditionella pedagogiska arbetsuppgifter som kunskapsurval och kunskapsbedömning. En positionsförskjutning där lärarens unika kompetens i större utsträckning än tidigare utgår från en systemmässig styrningsrationalitet snarare än i en väl utvecklad didaktisk handlingskompetens. En utveckling som enligt Lundgren strider mot de fundamentala grundprinciperna för en decentraliserad och målstyrd skola:

Decentralisation calls for a new type of central government. New competencies must be recruited and developed. Central authorities must have the ability to govern by goals and by results and keep hands off. (Lundgren 2002 s 11)

Från att i Läroplanskommitténs betänkande ha knutit skolans styrning till det pedagogiska begreppet *bildning* är det i »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans» betänkande snarare kvalitetsbegreppet, förstått som möjligheten till likvärdig bedömning av skolans kunskapsmål, som framträder som bärande tankefigur. De förslag om ökad centralisering som föreslås, anses leda till förbättrad kvalitet i skolan. Kvalitetsbegreppet definieras dock aldrig utan knyts i allt väsentligt till begreppet *likvärdighet* (jfr SOU 2007:28 s 23, 244, 256).

Tanken på att kvalitet skall gå att mäta lyfts också fram på ett relativt oreflekterat sätt (jfr SOU 2007:28 s 258, 395). Att en stor och omfattande verksamhet som skolans behöver ett välutvecklat styr- och kontrollsystem får väl anses rimligt. Samtidigt finns det risker med en alltför snäv definition av kvalitetsbegreppet som något enkelt identifierbart. Från pedagogisk horisont kan argumenteras att flera för skolan centrala mål som meningsskapande, kunskapsbildning och fostran till aktivt medborgarskap inte på något enkelt sätt låter sig fångas med hjälp av standardiserade mätinstrument:

En förutsättning för en demokratisk människo- och samhällssyn är vidgade horisonter och uppövad fantasi eller inlevelseförmåga i andra människors livsvillkor och tankesätt. Tolerans kan inte läras ut som utantilläxa utan är ett sätt att betrakta och behandla andra människor. (Liedman 2000 s 22)

Jag menar i likhet med Liedman (ovan) att värden viktiga för såväl individen som samhället riskerar att gå förlorade i en alltför snäv syn på skolans uppgift. Den standardiserade kvalitet som eftersträvas i form av likvärdigt utfall och tydligare statlig styrning leder resonemanget bort från målstyrningsprincipens grundläggande idé om möjligheterna till ett demokratiskt och bildande samtal kring skolpraktikens innehållsliga organisering. En utveckling som skulle kunna ses som en misstroendeförklaring mot läraryrkets möjligheter att upprätthålla en god och likvärdig kvalitet i skolan. Vad som är värt att veta är på förhand definierat och vägen dit utstakad genom kursplanernas tydliga exempel.

En sådan utveckling påverkar inte bara styrningsprinciperna för skolans arbete utan förändrar också synen på skolans pedagogiska arbete och aktörer radikalt, den ställer frågor om den pedagogiska praktikens mening och styrning på sin spets. Utifrån den här studiens teoretiska utgångspunkt, där pedagogik betraktas som en kommunikativ praktik, visar resultatet att den pedagogiska praktikens kommunikativt meningsskapande processer riskerar att beskäras kraftigt i takt med att styrningsprinciper knutna till diskurser om effektivisering med tydliga ekonomiska incitament också vinner terräng i skolans inre pedagogiska arbete.

## AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Jag har i föreliggande text försökt lyfta fram de bärande tankegångarna i Läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning* och »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans» betänkande *Tydliga mål och kunskapskvar i grundskolan*, där den förra till stor del fått tjäna som fond i läsningen av den senare. I diskussionen har dessa båda relaterats till varandra utifrån läsningens fokus. Utan att göra anspråk på att ge fullständig rättvisa åt texternas komplexitet och omfattande innehåll skall jag avslutningsvis försöka lyfta ut vad jag ser som centrala problemområden i behov av fortsatt studium.

### Begreppen *kvalitet* och *likvärdighet*

Begreppen *kvalitet* och *likvärdighet* används flitigt och delvis synonymt i framförallt »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolans» betänkande. Till skillnad från bildningsbegreppet som i Läroplanskommitténs betänkande blir föremål för en ingående diskussion kvarstår begreppen *kvalitet* och *likvärdighet* tämligen oreflekterade trots deras framskjutna position. Begreppen är i likhet med bildningsbegreppet omstridda och svårtolkade, vilket gör definitioner av hur de används och vilka syften de tjänar så mycket viktigare. Trots att begreppen varit föremål för viss problematisering (t ex Francia 1999, Englund & Quennerstedt 2008) finns det behov av ytterligare forskningsinsatser beträffande hur de används och vad de står för i de olika utbildningspolitiska sammanhang där de förekommer, inte minst på grund av den principiellt viktiga och framskjutna roll de ges i en rad samtida utbildningsreformer.

### Mot ökad hybridisering av styrningsprinciper?

Från att ha betonat övergången från innehållsstyrning till målstyrningsprincipen på ett ganska entydigt sätt i *Skola för bildning* (SOU 1992:94) blandar »Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» explicit argument från decentralistisk samt centralistisk styrningslogik. Den vill stärka målstyrningsprincipen samtidigt som vikten av en tydligare statlig styrning av skolan lyfts fram. Är betänkandet ett undantag eller kanske ett exempel på en mer allmän tyngdpunktsförskjutning mot ökad hybridisering mellan skiftande styrningsprinciper i framtida läroplaner?

### Deprofessionalisering av läraryrket?

»Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan» lyfter fram flera förslag som syftar till att förbättra likvärdigheten i skolan. Det minskade tolkningsutrymme som varje enskild lärare erbjuds i relation till läroplan och kursplaner samt de nationella provens förstärkta roll som underlag vid betygssättning förändrar lärarens vardag på ett påtagligt sätt och väcker frågor om vari lärarens unika kompetens ligger. Om läraryrket handlar om en kvalificerad och reflekterad praktik, vad innebär då förslag om ökad centralisering, standardisering och förenklade styrdokument? I en tid då krav på stärkt legitimitet för lärarkåren hörs från olika håll, behövs en mer kvalificerad diskussion om hur en sådan legitimitet kan förstås (jfr Carlsson & Linnér 2008, Krantz 2008).

Här krävs en fördjupad diskussion bland såväl forskare som praktiker om vilka diskurser rådande styrningsprinciper kan sägas ingå i, samt hur dessa påverkar synen på skolans pedagogiska arbete. Skolans styrning behöver än mer problematiseras med utgångspunkt i den pedagogiska praktikens »egna» resurser som handlar om meningsskapande och kunskapsbildning grundad i ett kommunikativt handlande.

## ABSTRACT

Nordin, Andraes: From bildung to quality? About discursive shifts in Swedish curriculum work. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, Vol. 15, No. 1, pp. 1–17.

*Against the background that there is ongoing work to launch a new curriculum for the Swedish compulsory school this article aims to problematise fundamental curriculum issues such as the steering of the school and its knowledge content from a critical discourse analytical perspective. This is done by a parallel reading of the official report that preceded the current curriculum (Lpo 94) and the corresponding official report (SOU 2007:28) for the coming curriculum. The reading shows several differences between the two. In the SOU 1992:94 the continental concept of bildung is used for an in-depth knowledge discussion. In the SOU 2007:28 knowledge is above all talked about in terms of evaluation, standardisation and equity. In the article it is argued that the latter official report reduces the pedagogical work to a question of quality, understood as the possibility to guarantee equity in both evaluation and teaching practice. A development away from the knowledge aspirations presented in the SOU 1992:94 that becomes problematic in times where the legitimacy of teachers are questioned. Instead of being validated out of a well-reflected practice the legitimacy presented in SOU 2007:28 derives from the capacity to use standardised tools. Altogether increased governance by the state is asked for in the latter official report at the same time as the goal steering system is sharpened which leads to a widened and deepened politicisation of the pedagogical practice at all levels.*

**Keywords:** Bildung, curriculum, discourse, knowledge, quality

## NOTER

1. Textavsnittet om *Skola för bildning* (SOU 1992:94) är en omarbetad version av ett textavsnitt som tidigare presenterats i Nordin (2009).
2. De »oförytterliga värden» som omnämns i 1991 års skollag är: (i) Lika tillgång till utbildning, likvärdig utbildning, (ii) demokratiska värderingar, (iii) varje människas egenvärde samt (iv) respekten för vår gemensamma miljö.

## LITTERATUR

- Broady, D. 1992: Bildningstraditioner och läroplaner. I *Skola för bildning*. (SOU 1992:94) Stockholm: Allmänna förlaget.
- Chouliaraki, L. & Fairclough, N. 1999: *Discourse in late modernity. Rethinking critical discourse analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Carlsson, L. & Linnér, S. 2008: Samtal i mötet mellan teori och praktik – en väg att fördjupa läraryrkets kunskapsbas. I C. Fritzell (red): *Att tolka pedagogikens språk – perspektiv och diskurser*. Växjö: Växjö University Press.
- Englund, T. & Quennerstedt, A. 2008: *Vadå likvärdighet? Studier i utbildningspolitisk språkanvändning*. Göteborg: Daidalos.
- Fairclough, N. 1992: *Discourse and social change*. Cambridge: Polity.
- Francia, G. 1999: *Policy som text och praktik: en analys av likvärdighetsbegreppet i 1990-talets utbildningsreform för den obligatoriska skolan*. Stockholm: Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen.
- Fritzell, C. 2008: *Pedagogikens språk: Mening och styrbarhet*. I C. Fritzell (red): *Att tolka pedagogikens språk – perspektiv och diskurser*. Växjö: Växjö University Press.



- Krantz, J. 2008: Den pedagogiska praktikens professionella objekt i skärningspunkten mellan autonomi, kompetens och styrning. I C. Fritzell (red): *Att tolka pedagogikens språk – perspektiv och diskurser*. Växjö: Växjö University Press.
- Liedman, S-E. 2000: Demokrati, kunskap och fantasi. *Utbildning & Demokrati*, 9(1), 11–25.
- Lindblad, S. & Lundahl, L. 1999: Education for a re- or deconstruction of »the strong society». I S. Lindblad & T. Popkewitz (eds): *Education governance and social integration and exclusion: national cases of educational systems and reforms*. (Uppsala reports on education 34) Uppsala: Uppsala universitet, Pedagogiska institutionen.
- Lundgren, U.P. 2002: Political governing of the education sector: Reflections on change. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*. <http://www.upi.artisan.se/publish/docs/Doc138.pdf> (2008-06-22)
- Moos, L. 2006: Fra politiske demokratidiskurser mod marknadsorienterede effektivitetsdiskurser. *Nordisk Pedagogik*, 26(4), 322–332.
- Nordin, A. 2009: *Bildning som ideologi. Om bildningsbegreppets aktualitet och uttryck i svensk utbildningspolitik 1993–2008*. (Pedagogiska arbetsrapporter, Nr 11) Växjö: Växjö universitet, Institutionen för pedagogik.
- Skolverket 2005: *Skolverkets lägesbedömning 2005*. (Skolverkets rapport nr 264) Stockholm: Skolverket.
- Skolverket 2006: *Lpo 94. Läroplan för obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1992:94. *Skola för bildning*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:28. *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan*. Stockholm: Fritzes.
- Sundberg, D. 2007: *Läroplansteori efter den språkliga vändningen. Några ansatser inom den samtida svenska pedagogiska och didaktiska teoribildningen*. Växjö: Växjö universitet, Institutionen för pedagogik.
- Sundberg, D. 2008: Det svenska skolsystemets omstrukturering: reformrörelser och styrningsdiskurser sedan 1990-talet. I C. Fritzell (red): *Att tolka pedagogikens språk – perspektiv och diskurser*. Växjö: Växjö University Press.
- Wodak, R. 2002: What CDA is about – a summary of its history, important concepts and its developments. I R. Wodak & M. Meyer (red): *Methods of critical discourse analysis*. London: Sage.