

Kursplaner och styrningen av skolan

Vilka grundläggande utbildningspolitiska frågor är det som systemet med målstyrning svarar på? Och vad har dessa svar för konsekvenser för styrdokumentet?

Ulf Linnell preciserar i denna PM några av de frågor som han menar att man måste ta ställning till när man arbetar med styrdokument.

1. Att utforma ett utbildningssystem ...

Varför ett skolsystem behöver styras är en gammal klassisk fråga. Ett skolsystem som av legitimitetsskäl skall ha nationell giltighet och enhetlighet kan inte se ut hur som helst. Staten har ju tagit på sig uppgiften att utveckla landet och även garantera att det demokratiska styrelseskicket fortlever och utvecklas. I detta nationella projekt, som man skulle kunna kalla det, spelar självklart utbildningen en central roll. Samtidigt är de nationella målen för utbildningen i ett land även en garanti eller rättighet för medborgarna – alla bör ges möjlighet att utvecklas optimalt efter vars och ens förmåga. Därför behövs – eller krävs – en styrning av utbildningen för att tillgodose dessa båda intressen: det nationella och det individuella.

Historiskt har denna styrning av ”skolan” – som den specifikt tar sig uttryck i läroplaner och kursplaner – sett olika ut. Staten har valt – eller prövat sig fram – med olika strategier. Dels för att ”gamla” strategier inte ansetts fungera, dels för att verkligheten och omvärlden förändrats så att det som gällt en tid uppfattats som obsolet. Den första generationens läro- och kursplaner som kom efter 1950 var som bekant detaljerade vad gäller innehåll – och till en del även metod – medan målen var diffusa eller indirekta. Skälet till detaljrikedomen (genom bl.a. momentuppräknningar) var främst behovet att tydligt och snabbt bygga upp ett nytt och kvantitativt skolsystem som skulle omfatta alla, inordnade i ett gemensamt ”rum”, med en – som man uppfattade det – inte helt uppdaterad ämbetsmannakader (lärare, lokala och regionala tjänstemän). I princip gällde detta vid den tiden nästan all statlig verksamhet som uttryck för den ”svenska modellen” och dess sociala ingenjörskonst. På frågan om vilken väg som leder till ett gott samhälle hade staten det riktiga svaret. För att helt förstå nuvarande kursplaners utseende och innehåll underlättas förståelsen av att se dem ur ett ganska långt historiskt perspektiv visavi olika sätt att styra utbildning.

Under 1970-talet, och mera tydligt efter 1980, när ekonomin inte tillät staten att expandera sig ur samhälliga problem längre (och den kvantitativa utbyggnaden av samhället i stort sett var ”klar”) började såväl internationellt som nationellt kvalitetsfrågor betonas i förnyelsen av ”systemen”. Det gällde nästan all statlig verksamhet, och specifikt även det ”färdigbyggda” skolsystemet, och kom att bli en allt mera påtaglig ambition i statlig politik under 1980-1990-talen och är det förvisso

även idag. Att ansvariga politiker tänkte och explicit arbetade i den riktningen framgår med stor tydlighet i Ingvar Carlsson senaste memoardel.

2. Att utveckla ett utbildningssystem ...

Under dessa decennier i utbildningspolitiken växte således fram en annorlunda problembeskrivning som innebar ett uttalat krav på att förbättra och förnya verksamheten för att fördjupa kvaliteten i det främst kvantitativt uppbyggda skolsystemet. För detta användes olika strategier. Försöksverksamhet med lokalt utvecklingsarbete inom utvalda områden (för att avgränsa till gymnasieskolan) utmärkte den första fasen under 1980-talets första år. Styrningsberedningen 1989 föreslog en annorlunda strategi för utveckling av skolan och angav motiv för förändring och styrning av den. Utredningen föreslog som bekant en decentralisering med klara ansvarsområden mellan politiker och professionella och med en skarpare målstyrning som strategi. Innebörden i detta återkommer jag till. En ytterligare strategi tillkommer några år senare: valfrihetsreformen – vilken ju gällde såväl elever/föräldrar som skolor och kommuner. Båda strategierna har varit svåra tankefigurer. Särskilt kanske decentraliseringen. Men det övergripande syftet (dvs. att höja kvaliteten i ett kvantitativt välutbyggt system) har funnits oavsett regering. Det är en truism att det är i det ljuset som förändringen av läroplaner och kursplaner skall ses. Men det är en poäng att nämna eftersom Sverige nog är unikt genom att decentraliseringstanken slagit igenom så konsekvent i skolans styrdokument.

3. "Medlet" blev "mål"

Såväl kursplaner som kurssystem blev därmed ett medel för det nämnda övergripande målet med utbildningspolitiken. Sattillvida bar läroplaner och kursplaner 1994-2000 på det nya uppdraget till skolan och innebar ett brott i den inhemska läroplanstraditionen. Åtminstone i princip. Huvudpoängen var nu att kursplanerna inte längre skulle uppfattas som kodifieringar av vad som skall undervisas om och hur, utan främst skulle utgöra medel för en diskursdriven förnyelse av innehåll och metod. För detta behövdes styrdokument med en specifik form. Nu är nog bilden mera komplicerad än så. Kursplanerna för flera yrkesämnen var ju (och är) i hög grad "kodifieringskursplaner", dvs. kursplaner som i stor utsträckning i regelform normerade vad som skulle göras. Det delvis nya innehållet som fördes in via försöksverksamheten med ÖGY avsåg just genom sin detaljrikedom att vara en förändringspotential för innehåll och undervisning. Hur pass tydligt "traditionsbrottet" kan avläsas varierar således mellan ämnen beroende på olika ämnens egna traditioner (men tacksammast är ju att jämföra flera av kärnämnen med "typiska" yrkesämnen).

Inriktning var dock klar: kursplanerna var avsedda att bidra till professionaliseringen av lärare som ett led i en "mental förändring" inom systemets ram. Detta var ett genuint svårt problem av paradigmatisisk art. Individerna förväntades arbeta med att

förbättra och förnya sig själv och sitt handlande efter att intellektuellt ha begripit vad som skulle göras och i vilket sammanhang det arbetet skulle ingå.

4. Målstyrningen innebär ett balansproblem ...

Samtidigt följer av denna förändring andra och för de inblandade ”ovana” konsekvenser vad gäller makt och inflytande i utbildningssystemet. Ett balansproblem uppstår om avvägningen mellan centralt och lokalt inflytande, mellan de som formulerar målen och de som har att genomföra dem. En avgörande fråga för staten blir hur dess ”röst” kan göra sig hörd i ett decentraliserat system där det med nödvändighet blir mycket informationsbrus genom att flera ”röster” tillåts och också uppmuntras. Detta behov för staten att profilera sig innebär ett strategiproblem som också fick följder för sättet att skriva kursplaner och andra styrdokument, dvs. konsekvenser för form och innehåll. Det behövdes rent logiskt till exempel utrymme i texterna för att motivera ämnet/kursen och förklara dess roll i utbildningen. Det behövdes dessutom utrymme för att motivera, ringa in och precisera såväl grundläggande värden (vilka beslutats av riksdagen) som de kvaliteter som skulle vara centrala i undervisningen. Och dessa texter skulle, vilket kanske är viktigast av allt, ge utrymme för lokala beslut vad gäller organisation och stoff om man menar allvar med ”deltagande målstyrning”.

5. ... vilket påverkar utformningen av kursplanerna.

Resultatet blev ett avancerat system med ganska innehållsrika kursplaner och ett komplicerat kursplanesystem. Kursplanerna blev inte textmässigt mer omfattande än tidigare, däremot behövde hela kursplanen läsas och relateras i förhållande till läroplan och program mål för att den samlade instruktionen skulle kunna avtäckas. Texterna kom att förhålla sig till varandra som kinesiska askar. Kursplanerna blev följaktligen mer krävande i kvalitativ bemärkelse. Ett viktig skäl till detta var också att de skulle svara mot en alltmer komplex och kunskapskrävande omvärld/verklighet. Denna verklighet (inklusive olika bransch- och intressegruppskrav) krävde – om den skall innefattas i skolsystemet – flera ämnen och kurser. Där finns en påtaglig skillnad mot läget 1970. Textomfång, skrivsätt och innehåll i kursplanetexterna 2000 måste därför förstås som uttryck dels för statens styrbehov i en bestämd riktning med bestämda ambitioner i ett decentraliserat system, dels som ett försök till ”förskolning” av ett expanderande innehåll och nya kunskapsformer i en dynamisk omvärld (främst synligt genom expansionen av de elektroniska och beteendevetenskapliga fälten).

Samtidigt krävs i ett samhälle med en disparat verklighet ”där Gud är död”, och där staten har tagit på sig det övergripande ansvaret för demokratins fortbestånd en uppsättning av grundläggande värden som en gemensam norm för mänsklig, demokratisk och jämlik samvaro. Styrningen är en värdestyrning i lika hög grad som en ”kunskapsstyrning”. Därför blir länkningen mellan de oförytterliga värdena och undervisningen väsentlig för utbildningens kvalitet – vilket självklart är en ytterliga-

re aspekt av varför läroplaner och kursplaner ser ut som de gör. På den punkten inbillar jag mig att läroplanerna 2000 innebär en fördjupning av de som kom 1994. Sättet för denna länkning är dock något av en nationell försöksverksamhet vars utfall vi fortfarande endast har begränsad kunskap om.

Sammanfattningsvis innebär styrningen att statens röst skall höras och ”slå igenom”, men med bevarande av den beslutade ansvarsfördelningen med mål i form av högre kvalitet och ett främjande av grundläggande värden. I detta finns även en demokratisk aspekt – i ”deltagande målstyrning” ligger dels medinflytande, dels också krav på styrdokumentens begriplighet och genomskinlighet. Att de professionella skulle få ett frirum för tänkande, egna beslut och genomförande var avgörande för utformningen. Kvalitetsförbättringar i verksamheten förutsatte medverkan från de professionella. Och som en konsekvens kunde genomförandet per definition bli mera olikt från kommun till kommun, från skola till skola, än tidigare. Uppkomna skillnader mellan skolor och kommuner överraskade dock det politiska systemet och utsatte ”skolan” för kritik för bland annat alltför skiftande grad av ”måluppfyllelse” oberoende av i vilket sammanhang olika skolor arbetade.

6. Målstyrning förutsätter kommunikation ...

Skilda och omfattande krav präglade alltså arbetet med kursplanerna 1994. Översynen av kursplanerna och kursplanesystemet 2000 var ett försök att fullfölja intentionerna från 1994 – även om detta faktum knappast uttrycktes eller framfördes av ansvariga politiker och tjänstemän på departementsnivå i form av direktiv. Utbildningsdebatten har på det principiella planet varit – och är – rudimentär varför den också i mycket hamnar i teknikaliteter (se bl.a. DN:s ledare 8 jan. 2004 som ju har sina poänger genom att peka på övertron på organisationsförändringar men inte lyfter diskussionen utöver detta konstaterande).

I efterhand kan man se komplikationer eller svårigheter som är konsekvenser av kursplanerna 1994-2000. En faktor som troligen hade avgörande betydelse för svårigheterna med det ”nya” uppdraget till skolorna var att det inte kommunicerades begripligt på alla nivåer. Kursplanerna lästes i första hand som normerande ”kodifieringskursplaner” när de inte var det. Lärare fick exempelvis inte heller vägledning i att läsa in och ta fram kvaliteterna i kursplanetexterna och att det för detta krävdes ett gemensamt arbete.

Kopplingen mellan å ena sidan kvaliteterna i målen och å andra sidan kriterierna för dessa kvaliteter i bedömningsdokumenten (som ju principiellt är något helt annat än måldokument och ligger utanför själva ”kursplanen”) förblev oklar. Det krävdes en hög grad av professionalism i detta fortbildningsarbete – en kunskap som successivt har erövrats i efterhand. I den diskurs som trots allt på sina håll blev omfattande hördes statens röst inte på ett adekvat sätt. Utbildningspolitiker av olika schatteringar har ju också, menar jag, bidragit till ”oredan” genom att diskutera detaljer och organisation i stället för principer och ofta yttrat sig som om regelsy-

stemet fortfarande var intakt. Kontrollsystem och kontrolltänkande har ju också bidragit till snedvridningen av den offentliga diskussionen om skolan.

Mycket av den kritik som framförts mot styrdokumenterna borde varit förväntade konsekvenser av deras tillämpning. Förvånande är att olika aktörer (från departement, universitet etc) är förvånade över dessa konsekvenser – troligen beror kritiken ofta på att de inte funderat över de många kraven på hela utbildningssystemet. Vad dessa krav medfört för dokumentens utseende och tillämpning har varit en perifer fråga.

Det är väsentligt att skilja ut kritik som gäller konstruktionen av systemet från kritik som gäller konsekvenser av hanteringen av systemet. Snabba ”åtgärder” har ofta handlat om det senare, t.ex. departementets interna utredning som ledde fram till organisatoriska riksdagsbeslut (exempelvis moduleringen av gymnasieskolans kursplaner). När det nu åter finns mängder av förslag på ”lösningar”, som bland annat har bäring på kursplanernas form och innehåll, och därmed ett framtida kursplanearbete, är det viktigt att diskutera möjliga förändringar utifrån de principer som ligger i hittillsvarande riksdagsbeslut, givet att dessa principer ligger fast framöver.

7. ... vilket också påverkar kursplaneutformningen.

En sådan princip är, menar jag, det ovannämnda syftet med att främja ”kvalitetshöjning” i utbildningssystemet genom dess egen ”inre” utveckling och förnyelse. En annan princip gäller de grundläggande värdenas länkning till undervisningen. En tredje princip är, som en konsekvens av främst den första, professionaliseringen av lärare, rektorer och utbildningstjänstemän genom att ge möjlighet till lokala beslut. Med anledning av dessa principer följer då frågor som Hur skall innehållet i utbildningen beskrivas? Vilken detaljeringsgrad skall då gälla i styrdokumentet/kursplanerna? Hur mycket av metod skall finnas med för att uppnå detta syfte? Kort sagt: Hur mycket behöver förklaras och på vilket sätt?

Varje textdel i en kursplan måste granskas utifrån premissen att de skall förstärka det som man vill förstärka. Detta förefaller vara en truism, men ett par exempel tydliggör frågans räckvidd. Om ”syftestexten” exempelvis ersätts med något annat behöver man fråga sig på vilket alternativt sätt utbildningen i ett ämne kan motiveras (varför? och mot vad?) – motiven för en verksamhet bör ju vara centrala i ett system med skilda ansvarsområden.

Om, som ett andra exempel, ”mål att sträva mot” sätts ifråga måste konsekvensfrågan bli hur önskvärda kvaliteter och kompetenser i elevers kunnskap skall uttryckas – om man nu håller fast vid kravet på fördjupad kvalitet i utbildningen. Och det sätt som kvaliteter uttrycks i måldokumentet har konsekvenser för hur kriterier på dessa kvaliteter uttrycks i betygskriterierna. Vilket i sin tur påverkar relationen mellan mål och kriterier, vilket i sin tur har följder för hur man ser på sättet att styra utbildning och undervisning. Sättet att skriva mål är också avgörande för möjlighe-

ten att följa upp och utvärdera undervisningen både lokalt och nationellt på ett meningsfullt sätt (jämför diskussionen om innebörden av ”utvärderingsbara” mål). Dessa utvärderingsresultat blir ju sedan empiriskt material för lokala och riksomfattande bedömningar av utbildningens kvalitet (”måluppfyllelse”).

Slutsatsen blir att om texter av olika slag i nuvarande kursplaner skall tas bort eller ifrågasätts måste en analys av hur statens röst för att ange ramar för verksamheten påverkas. Försvagas den rösten på någon punkt måste man fundera över hur den kan stärkas på annat sätt – om det fortfarande är ett nationellt skolsystem vi talar om. På samma sätt måste önskemål om att kursplanetexten skall göras kortare och strukturen ”mindre komplicerad” rimligen leda till en analys av konsekvenser för kursplanens (och programmålen) begriplighet och genomskinlighet analyseras. Det vill säga för den ”deltagande målstyrningen”. Om extra förklarande kommentartexter (”allmänna råd”) skall tillkomma behöver även formen för dessa analyseras utifrån den övergripande professionaliseringsfrågan.

Utifrån kan det uppfattas som märkligt och ett något ensidigt intresse med alla dessa frågor och avvägningar kring själva textutformningen i styrdokumentet. Men att texten, i detta fall program- och kursplanen, hamnat i fokus har naturligtvis att göra med att styrningen via regler och organisation, statsbidrag och skolbyggnadsbestämmelser etc. minimerats. Då återstår måldokumentet som den arena där staten främst kan göra sig hörd. Och för att denna form av styrning skall uppfattas som legitim och trovärdig måste texterna vara skrivna på ett medvetet och kvalificerat sätt

8. Ett sammanhållet flexibelt system

En bärande tanke som har med den kunskapsteoretiska grunden – eller om man så vill kunskapssynen – att göra i det komplicerade kursplanesystemet illustreras bäst av diskussionen kring de programplaner som i början av 1990-talet blev programmål. I de ursprungliga ”programplanerna” hade kärnämnen integrerats i måldokumentet, det som senare kom att kallas ”infärgning”. Vad jag förstått utifrån studier av dokumentet i efterhand så rycktes kärnämnen ut och lades utanför de övriga programspecifika målen. Programplanerna förlorade då den integrativa tanken samtidigt som ”planer” blev ”mål” vilket innebar en principiell oklarhet i systemet.

Både 1994 och 2000 fanns i arbetet med programmålen en strävan att skapa ett integrativt ”paraply” specifikt för varje program – en sammanhållande idé som skulle särskilja programmen från varandra och ge det *dels* en egen identitet/profil och visa ett sammanhang för programmets olika komponenter, *dels* vara ett stöd för valet av undervisningsinnehåll inom programmets kurser. Detta är på djupet en fråga om kunskapssyn.

Bakgrunden var – och är – att i en kursutformad gymnasieskola tenderar ämnen och kurser av olika slag att i så hög grad spreta åt olika håll så att det blir svårt för både lärare och elever att se sammanhanget mellan olika kursdelar. Mot denna

splittrande tendens skulle det finnas en motverkande sammanhangsskapande integrativ idé. På den punkten förefaller det ha funnits en skillnad i kunskapssyn mellan Skolverket och departementet. Denna skillnad i synsätt tycks dock inte ha förelegat då det gällt de utförligare ämnestexter i kursplanerna 2000 som på samma sätt är avsedda att fylla samma integrerande idé för de olika kurserna i ett ämne. Skälet till de olika synen på programnivå har möjligen berott på olika sätt att se på behovet av generell och specifik kunskap i utbildningen – en fråga som inte varit kontroversiell på samma sätt på ämnesnivå. Samtidigt finns det ju ett legitimt krav från det politiska systemet på en tydlig kodifiering av varje utbildning. Den integrativa tanken har kanske av det skälet varit lättare att genomföra och få accepterad på ämnesnivå.

9. Vad är en kurs?

Oavsett graden av integrativt tänkande i kurssystemet måste man förhålla sig till ämnets minste del – kursen. Till bakgrunden hör den ovan diskuterade förändringen av ansvarssystemet men även valfrihetsreformen. Den nya gymnasieskolan 1991 utformades som ett system av kurser för att åstadkomma flexibilitet och ge möjligheter till lokala beslut på skolnivå och ökade valmöjligheter för den enskilde individen. I den funktionen är kursen en organisatorisk enhet. I diskussionen bör denna funktion särskiljas från den funktion, som en kurs också har, nämligen att avgränsa ett specifikt kunskapsinnehåll inom en större ”kunskapsmassa”. I det senare fallet rör man sig med en kunskapsteoretisk problematik. Kurs i denna bemärkelse blir då en förslagsram för vad som är värt att lära och kunna, dvs. vilka kvaliteter, kompetenser och värden som skall vara bärande. Det sätt på vilket denna innehållsdiskussion uttrycks i form av texter om ämnets karaktär och syfte, mål för kursen etcetera får således konsekvenser för möjligheten att tänka om undervisningen och det fri- rum som lärare och elever uppfattar att de erhållit för att utforma den. Detta ligger i kursplanens roll som ramlag för vad som är väsentlig kunskap i *utbildningen*. Kursen som meningsbärande innehåll handlar därmed om bildning i vid bemärkelse och det är denna del av kurssystemet som de professionella har att ta ställning till och bearbeta. Möjligheten för skolans personal att utveckla *undervisningen* är beroende av denna senare funktion hos kursen.

När kursen däremot främst har funktionen som organisatorisk enhet i en utbildning blir detta självklart avgörande för utbildningssystemets uppbyggnad men även för den innehållsliga dimensionen. Kursens roll som ”byggsten” avgränsar och påverkar denna dimension och det kursbegreppet kommer att närma sig det som ovan kallats kursplanens kodifierande roll.

Det finns en inbyggd konflikt mellan dessa båda funktioner. Inom såväl departement, central skoladministrationen som på den lokala arenan finns en tendens till att det organisatoriska synsättet tar överhanden och står i centrum för diskussionen. Detta är förståeligt då uppgiften att bygga upp och organisera utbildning har en lång tradition i svensk utbildningspolitik, samtidigt som det självfallet är en komplicerad och slitsam uppgift. I ett målstyrt system däremot, där det förutsätts medver-

kan av de professionella, som förväntas delta såväl i planering som genomförande är kursplanen, är det främst de innehållsliga dimensionerna som behöver diskuteras. Statens roll blir här att skapa möjligheter för och även delta i en sådan diskussion och för detta syfte utgör kursplanerna ett viktigt instrument för länkningen mellan utbildning och undervisning. Det är denna roll hos kursplanen som främst behöver övervägas vid en kursplanerevision.

Frågor kring kursens och kursplanens roll i förhållande till utbildningssystemets övergripande syften är även väsentliga att diskutera i en eventuell framtida vägledning för ett kommande revisionsarbete. De manualer som användes inför revisionen 2000 gav inte i tillräcklig utsträckning utrymme för diskussioner kring några av utbildningssystemets grundläggande frågor som det varit ambitionen att belysa i denna promemoria.

Täby januari 2004

Ulf Linnell