

1. INLEDNING



1. Inledning

År 2011

Den svenska skolan har nu under en längre tid varit föremål för ett starkt förändringstryck från politisk nivå. Regeringsbeslut har följt på regeringsbeslut och blivit till en lång rad nyheter i olika skolformer.⁵ Sommaren 2011 sjsattes centrala delar i detta reformprogram. Då började den nya skollagen gälla, ackompanjerad av den nya skolförordningen.⁶ Förskolans läroplan hade reviderats för att dess pedagogiska uppdrag tydligare skulle framgå.⁷ Nya samlade läroplaner för de obligatoriska skolformerna infördes, liksom nya kunskapskrav och en ny betygsskala. Även i gymnasiet infördes ny betygsskala, nya ämnesplaner och en förändrad programstruktur. Behörighetskraven till gymnasiet ändrades också. Vuxenutbildningen följde efter året därpå. Samtidigt pågick redan fortbildningsinsatser för lärare och rektorer och nya lärarutbildningar var på gång. Lärarlegitimation infördes, om än med övergångsregler. Bland redan tidigare beslutade förändringar fanns också nationella prov i fler årskurser och ämnen, liksom skriftliga omdömen i tidigare årskurser.

I denna rapport redovisas resultaten från en undersökning som tog sitt avstamp hösten 2011. Under ett par år framåt besökte Skolverket nio grundskolor för att ta reda på hur detta paket av reformer togs emot i praktiken: vilka avtryck det gjorde i skolors vardag och vad det kom att betyda i lärarnas dagliga yrkesutövning. Som ett komplement genomfördes också enkäter med slumpmässiga nationella urval lärare.

Undersökningen fokuserar alltså reformeringen av grundskolan. Innan vi berättar mer om studiens uppläggning och resultat, ska vi dock ta en närmare titt på bakgrunden till nyheterna på skolområdet. Vad ville regeringen uppnå, hur och varför?

Regeringen och reformerna

Den explicita utgångspunkten för regeringens skolpolitik var den hårdnande konkurrensen i den internationella ekonomin tillsammans med en oroväckande trend i de svenska elevernas kunskaper.⁸ I skolan och den högre utbildningen, formas de företagare och arbetstagare som ska bygga det framtida svenska

-
- 5 Med *skolformer* avses utbildning riktad till olika grupper. Exempel på skolformer är således grundskola, specialskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola osv. Skolformerna och fritidshemmen utgör tillsammans *skolväsendet*. Till detta kommer att skolor kan ha olika typer av *huvudmän*, till exempel kommunal huvudman och enskild huvudman (dvs. huvudman för fristående skola). I och med den nya skollagen (2010:800) används begreppet *skolenhet* istället för det tidigare *skola*. När vi i denna rapport använder det vardagligare ordet skola, avses om inget annat anges skolenhet med den nya lagens terminologi.
 - 6 Den nya skollagen trädde i kraft 1 augusti 2010 och skulle tillämpas på utbildning från och med 1 juli 2011.
 - 7 Utbildningsdepartementet 2010: *Förskola i utveckling – bakgrund till ändringar i förskolans läroplan*.
 - 8 Se till exempel regeringsförklaringen 2006 och budgetpropositionen för 2007, Prop. 2006/07:1 och propositionerna för betyg från årskurs 6, Prop. 2009/10:219, nya kursplaner, Prop. 2008/09:87 och ny betygsskala, prop. 2008/09. I budgetpropositionen för 2007 hänvisas till det av riksdagen 2000/2001 beslutade målet för utbildningspolitiken, nämligen att Sverige ska vara en ”ledande kunskapsnation”.

välståndet, argumenterade regeringen. När så vissa internationella undersökningar tydde på att svenska elever hade sämre kunskaper än elever i andra länder; när svenska elever enligt dessa studier också i vissa avseenden hade sämre kunskaper än svenska elever för tio år sedan – då återopades detta som skäl för ett större reformpaket för skolan.

Inte bara nationens behov, utan också individens, spelade en roll i argumentationen. Den ökande andel grundskoleelever som inte fick godkänt i behörighetsgivande ämnen och därmed inte kom in på nationella gymnasieprogram;⁹ den stora andel gymnasieelever som hoppade av gymnasiet – allt detta var problem inte bara för Sveriges framtida konkurrenskraft, utan också för den enskilde. Varje elev, oavsett familjebakgrund, kön eller geografisk hemvist, har samma rätt till en god utbildning, som i förlängningen ger förutsättningar till arbete och försörjning. Brister i utbildningens likvärdighet angavs också som grund för reformer.

Någon gång skedde argumentationen också med hänvisning till ett bredare samhällsuppdrag för skolan. I förslaget till ny lärarutbildning pekade regeringen på bland annat sociala och miljömässiga utmaningar och lyfte fram utbildningens roll för att hjälpa människor att utveckla attityder, kunskaper och färdigheter för att fatta välgrundade beslut och agera utifrån dessa. Medborgerliga förmågor som att ta ställning och forma framtidens samhälle måste därför bilda utgångspunkt för en modern lärarutbildning.¹⁰

Men mest framträdande som skäl för reformeringen, var alltså hänvisningen till den globala konkurrensen. Detta var den svenska regeringen inte ensam om. I land efter land har regeringar i de stora internationella studiernas efterföljd tillsatt bekymrade utredningar, följda av skolreformer. *Hur* skolan har reformerats, varierar mellan länderna – även om det också i detta avseende finns vissa gemensamma trender.¹¹

Reformlogik

I Sverige såg reformlogiken i stora drag ut så här:¹² Det var den låga målfyllnelsen vad gäller *kunskapsmålen*, som stod i centrum. För att komma till rätta med den behövdes mer och tidigare uppföljning av elevernas kunskaper, följt av tidigare, mer och/eller bättre insatser där uppföljningen visade att så behövdes. Personalen såväl som vårdnadshavare och eleverna själva behövde bättre information om elevernas kunskapsutveckling. Dessutom behövdes en förstärkning av personalens kompetens för att åstadkomma de rätta insatserna.

9 Skolverket 2010: *PM – En beskrivning av slutbetygen i grundskolan våren 2010*, s. 2.

10 Prop. 2009/10:89, s. 8.

11 Daniel Pettersson 2008: *Internationell kunskapsbedömning som inslag i nationell styrning av skolan*. Uppsala Studies in Education No 120; Sverker Lindblad & Thomas S. Popkewitz (red.) 2004: *Educational Restructuring. International Perspectives on Traveling Policies*. Information Age Publishing, Greenwich.

12 Se till exempel propositionerna för lärarlegitimation, Prop. 2010/11:20, ny lärarutbildning, Prop. 2009/10:89, betyg från årskurs 6, Prop. 2009/10:219, nya kursplaner, Prop. 2008/09:87, ny betygsskala, Prop. 2008/09:66, eller mer allmänt budgetpropositionerna 2006 och 2007 och regeringsförklaringarna 2006 och 2010. Den reformlogik som beskrivs här är en renodling och är tydligast vad avser grundskolan; i gymnasieskolan tillkommer också andra aspekter. Med ”reformlogik” menar vi alltså tankarna bakom reformen: *hur* man tänker sig att man ska uppnå det man vill uppnå.

De delar i det stora reformpaketet som i första hand handlade om *uppföljning och information* var nya kursplaner och en ny betygsskala, tidigare betyg, tidigare nationella prov, nationella prov i fler ämnen och tidigare skriftliga omdömen. I den nya skollagen ersattes tidigare krav på kvalitetsredovisning och skolplan av bestämmelser om så kallat systematiskt kvalitetsarbete. En stärkt uppföljning av de enskilda elevernas kunskaper hade också sin motsvarighet i en stärkt uppföljning av de enskilda skolorna; från statens sida bland annat i form av den växande Skolinspektionen.¹³

De delar i reformpaketet som i första hand handlade om *insatser och kompetensförstärkning* var en förändrad lärarutbildning, en ny speciallärarutbildning, krav på lärarlegitimation¹⁴ för att undervisa och sätta betyg, lärarfortbildning och rektorsfortbildning. Som en stimulans till fortbildning, karriär och mer differentierade lärarlöner, gjordes också en satsning på nya lärarkategorier: förstelärare och lektorer. Till detta kom riktade statliga utvecklingsinsatser på vissa områden, till exempel bidrag till sommarskolor för elever som inte har nått målen i alla ämnen, läsa-räkna-skriva-satsning under grundskolans första år¹⁵ och en stor satsning på matematikundervisning. Nya formuleringar i skollagen om alla elevers rätt till stöd och om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund hör också till den förändrade regleringen av insatserna i skolan. De nya kursplanerna kan på sätt och vis också hänföras till insatssidan av reformlogiken, i det att de skulle bli lättare att förstå och följa för lärarna och därmed direkt styra mot bättre insatser (inte bara indirekt via den förbättrade uppföljningen).

Det övergripande målet för reformprogrammet var alltså en förbättrad måluppfyllelse, framför allt med avseende på kunskapsmålen, dvs. *ökade kunskaper* hos eleverna. Andra mål för reformprogrammet var *likvärdighet* i utbildningen och i betygssättningen, vilket också det var tänkt att förbättras med hjälp av bland annat de nya kursplanerna, fler nationella prov och ny betygsskala.

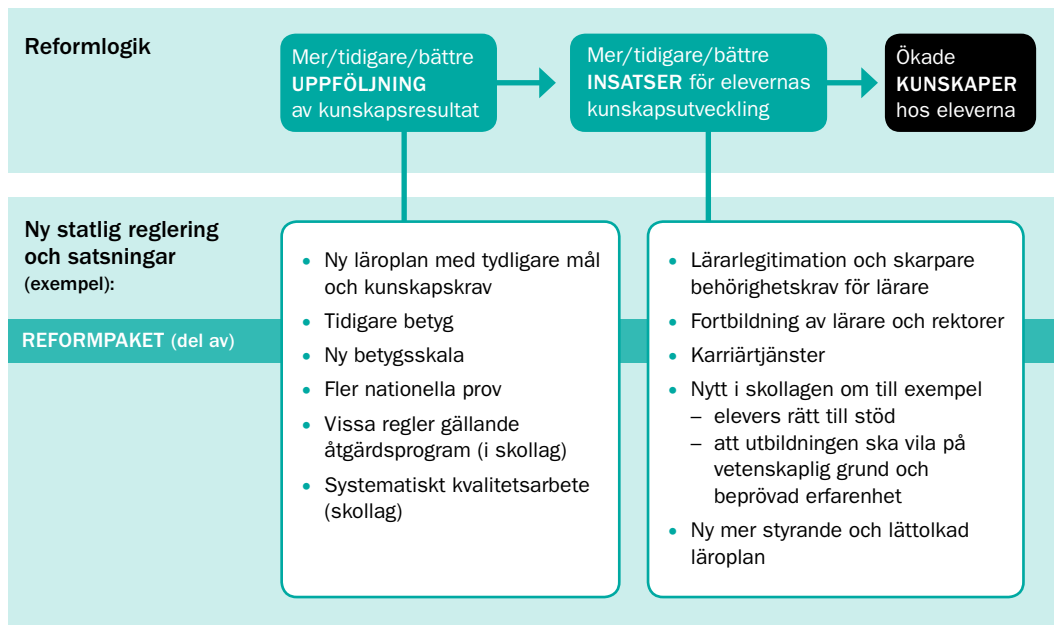
I figur 1 illustreras reformlogiken schematiskt (men bara för målet om ökade kunskaper).

13 Delar i det som här beskrivs som ”ett reformpaket”, påbörjades redan under den tidigare socialdemokratiska regeringen. För Skolinspektionen, se <http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Historik/>.

14 Yrkeslegitimationen för lärare införs enligt Regeringskansliet 2011: *Sveriges nationella reformprogram 2011. Europa 2020: Europas strategi för smart och hållbar tillväxt för alla* för att höja läraryrkets status, men legitimationen innebär samtidigt ökade kompetenskrav genom skärpta krav på behörighet i ämnet, liksom en introduktionsperiod i yrket godkänd av rektor. I propositionen om lärarlegitimation, 2010/11:20, s. 75, anges att syftet är att stärka rätts-säkerheten för barn, föräldrar och elever, genom de krav som ställs på lärarna, men också att lärarlegitimationen kan bidra till att höja läraryrkets status. – Den förändrade lärarutbildningen ska också (bland annat) stärka lärarnas status, se Prop. 2009/10:89, s. 9.

15 En hänvisning till denna satsning som en del i reformpolitiken återfinns också i Regeringskansliet 2011: *Sveriges nationella reformprogram 2011. Europa 2020: Europas strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*.

Figur 1. Illustration av reformlogik och exempel på åtgärder kopplade till den.



Lärarna spelar nyckelroll

Med denna reformlogik blir lärarna centrala aktörer i den tänkta förändringsprocessen. Lärarkårens kompetens och status ska stärkas, är det tänkt, och lärarna är också de som ska tolka de nya kursplanerna och kunskapskraven, genomföra de nationella proven och tillämpa den nya betygsskalan. Självklart spelar även huvudmän, rektorer och övrig skolpersonal en viktig roll, men lärarna är nyckelaktörer när det gäller att omsätta de statliga påbuden och pengarna till verksamhet som leder till att målen för reformerna uppfylls. Hur lärarna tar emot reformerna kan därför vara avgörande för hur väl reformerna lyckas.

Längre fram i kapitlet beskrivs reformpaketets olika delar närmare. Först något om själva undersökningen.

Undersökningens frågor och uppläggning

Rapporten handlar alltså om hur reformpaketet togs emot ute i skolorna och vad det fick för konsekvenser för lärarnas arbete. I detta avsnitt beskrivs undersökningens fokus, centrala frågor och tillvägagångssätt i stora drag. Vi ringar också in vilken del av implementeringsprocessen som undersökningen riktas mot. De reformnyheter som är aktuella givet studiens avgränsningar, presenteras sedan mer ingående i påföljande avsnitt: *Vad var nytt – vad skulle implementeras?* Först därefter kan vi också redogöra för intervjuernas karaktär och frågeområden.

Hur landade reformpaketet?

Den undersökning som rapporten baseras på är en implementeringsstudie, dvs. en studie av om och hur reformerna genomförs eller förverkligas. Eftersom lärarna – enligt den reformlogik som beskrivits ovan – var de mest centrala aktörerna, valde vi att låta dem stå i fokus för undersökningen.

En ambition med studien var att inte bara följa en nyhet – enbart de nya kursplanerna eller enbart den nya betygsskalan – utan att just söka se *hur de olika delarna landar tillsammans*. En annan viktig ambition var den longitudinella: att *undersöka mottagandet vid flera tillfällen*. Vi ville både fånga upp lärarnas första reaktioner för att få deras syn på hur det nya skiljde sig från det gamla innan det gamla var glömt, och göra återbesök när det nya hade praktiserats ett tag. Det är väl känt att den här typen av reformer tar lång tid att implementera.¹⁶

En viktig förutsättning för undersökningen var också att reformpaketet landade i en heterogen och föränderlig skolverklighet. Utöver det att samhälleliga förändringar (ekonomiska, politiska, idémässiga osv.) kontinuerligt påverkar skolväsendet, befann det sig fortfarande i omvandling till följd av 1990-talets skolreformer. Rätten att välja skola och ökningen av antalet fristående skolor påverkade i grunden arbetsförutsättningarna för skolor i vissa områden. Genomslaget för 1994 års läroplansreform, med dess syn på kunskap och lokal planering, hade också varierat mellan huvudmän och skolor.¹⁷ Det fanns alltså skäl att tro att reformmottagandet kunde skilja sig åt i olika skolor, med olika huvudmän, i olika sammanhang. En tredje ambition för studien var därför att fånga upp något av den *variation* i implementeringen som kan följa av skillnader i sammanhang.

De viktiga frågorna för studien var sålunda:

- Hur uppfattade lärare reformerna och hur påverkades lärares arbete?
- Hur varierade reformmottagandet mellan olika skolmiljöer och vad hände över ett par års tid?
- Hur samspelade de olika reformdelarna med varandra och med annat i skolorna och deras sammanhang?

Fallstudie med fokus på lärare i årskurs 7–9

Undersökningen tog formen av en intervjubaserad fallstudie över tid.¹⁸ Nio grundskolor valdes ut på basis av vissa kriterier, som beskrivs nedan. Skolorna besöktes sedan vid tre tillfällen: hösten 2011, hösten 2012 och våren 2014. Vid besöken intervjuades rektorer och lärare. Till detta gjordes telefonintervjuer med huvudmannarepresentanter. Intervjudata, tillgänglig skolstatistik och andra dokument om skolorna sammanställdes i en fallbeskrivning för var och en av skolorna.

16 Se SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan. I själva verket är den blott treåriga undersökningstiden också en viktig begränsning och givetvis bör fortsatta studier följa den fortsatta implementeringen.

17 Se till exempel Skolverket 2008: *Kursplanen – ett rättesnöre? Lärare om kursplanerna i svenska, samhällskunskap och kemi*, Rapport 310.

18 För en separat, sammanhållen och mer detaljerad redovisning av metoden, se bilaga 1.

Intervjuerna med lärare behandlade företrädesvis undervisningen i *årskurserna 7–9* i ämnena *kemi, samhällskunskap* och *svenska*.

Upplägget av studien får konsekvenser för vad vi kan säga något om – och vad studien *inte* belyser. Eftersom undersökningen inriktades mot grundskolans senare år, fångade den inte upp (så mycket av) insatser i grundskolans tidiga år och inget av förskolan, gymnasieskolan eller övriga skolformer.¹⁹ Mot bakgrund av reformlogikens betoning av tidig uppföljning och tidiga insatser är detta givetvis en viktig begränsning. Att en avgränsning gjordes hade ekonomiska skäl; att just denna avgränsning gjordes berodde på att vi ville fånga upp den nya betygsskalan och kunskapskraven i vår studie och därför studera de betygssättande årskurserna.

Studiens fokus på lärare och våra försök att komma så nära den konkreta lärarpraktiken som möjligt har också betydelse. Även om vi faktiskt valde skolor som fall (och inte lärare som fall) är våra beskrivningar av skolorna inte så fyllda och fullständiga som är idealet vid fallbeskrivningar. För det syftet skulle vi behövt många fler intervjuer på varje skola och intervjuer med fler aktörer: med lärare i andra ämnen och inte minst med elever. I själva verket blir ämneslärarna snarast fall i fallen, på så sätt att lärarnivån är den viktigaste. Vi undersöker visserligen även skolnivån och i viss mån huvudmannanivån, men det blir mest ur dessa lärares perspektiv och som sammanhang för lärarpraktiken, inte som fall i sig.

För lärarnas dagliga yrkesutövning har bland annat kursplaner och kunskapskrav en direkt betydelse. Varje ämne i grundskolan har en kursplan med mål för undervisningen i ämnet. Den kompletteras med kunskapskrav som ska ligga till grund för bedömningen av elevernas kunskaper, också dessa förstås ämnes-specifika. I intervjuerna ville vi komma så nära undervisningen som möjligt och ställa direkta frågor om kursplanerna och kunskapskraven. Därför valde vi att koncentrera studien till bara tre ämnen.

Valet av just kemi, samhällskunskap och svenska ger förstås konsekvenser för vilka aspekter av lärarpraktiken som belyses genom studien. De tre ämnena skiljer sig från varandra på flera sätt, vilket också resulterade i vissa intressanta skillnader i reformmottagandet. Samtidigt missar studien förstås sådant som är karakteristiskt för ämnen som exempelvis idrott och hälsa, slöjd, musik och bild med de särskilda förutsättningar och behov som dessa har.²⁰ För en kortfattad karakteristik av de tre fokuserade ämnena, se bilaga 1 *Metod*.

I den svenska skolan finns två svenskämnen: svenska och svenska som andraspråk. En del av de svensklärare som intervjuades i studien, undervisade mest i svenska som andraspråk och intervjuerna handlade därför främst om detta. För enkelhetens skull använder vi dock vanligen uttrycket ”svenska” även i beskrivningen av dessa.

19 I våra intervjuer med huvudmannarepresentanter och rektorer behandlades i viss mån även andra delar av skolverksamheten, men detta har ingen framträdande plats i redovisningen eftersom det inte har undersökts systematiskt.

20 Se Skolverket 2015: *Bild, musik och slöjd i grundskolan: En sammanfattande analys av de nationella ämnesutvärderingarna*. Rapport 426.

Urval av fallskolor

Ytterligare en begränsning följer av urvalet skolor. Här var den huvudsakliga principen att fånga intressant *variation*. Vid reformutvärdering är annars ett strategiskt val av fall ofta att föredra. Strategin för urvalet bestäms då av reformens karaktär, till exempel vad den syftar till och hur detta är tänkt att förverkligas och vilka fall som givet detta kan ge intressant information om reformen. I och med att den här studien handlar om ett paket av reformer, där olika reformdelar hade delvis olika karaktär, var det svårt att finna en lämplig sådan strategi.

Något har ändå den generella reformlogiken spelat in i vårt urval, i det att det första kriteriet som användes vid urvalet var elevprestationerna (kunskapsmålen) på skolorna. Den indikator för kunskaper som användes var genomsnittet för slutbetygen de senaste tre åren. Vi valde två skolor med förhållandevis högt genomsnittsbetyg, två skolor i mellanskiktet och fem skolor med relativt lågt genomsnittsbetyg. Övervikten för skolor med lågt genomsnittsbetyg berodde just på reformpaketets viktigaste mål om att öka elevernas kunskaper, i kombination med likvärdighetsmålet. Att det händer något i skolor där många elever har låga betyg blir avgörande för reformframgång.²¹

I övrigt såg vi till att få med skolor med olika typer av huvudmän (alltså både kommunala och fristående), skolor av olika storlek, skolor med olika geografisk hemvist, skolor som befann sig i större eller mindre konkurrens med andra skolor och skolor med elevsammansättning av olika slag.

Med *elevsammansättning* avses vilken bakgrund eleverna har. Elever som är födda i landet med högutbildade föräldrar har en statistiskt större sannolikhet att få höga betyg, även om variationen förstås är stor inom alla grupper. Särskilt föräldrarnas utbildningsbakgrund har i många studier visat en samvariation med elevresultat.²² Detta syntes också i vårt urval, på så sätt att de fem skolor som hade relativt låga betyg jämfört med riket, också alla hade en lägre andel elever med högutbildade föräldrar än genomsnittet. I denna grupp såg vi till att få med både skolor med en relativt hög andel elever med utländsk bakgrund och skolor som inte hade det.²³

Urvalet av fallskolor kan illustreras med följande lista:

Låga betyg

- Kommunal, brukssamhälle
- Kommunal, landsbygd/brukssamhälle
- Kommunal, förort till större stad
- Kommunal, förort till storstad
- Fristående skola, förort till storstad

21 Vi undvek dock skolor som var extrema i ena eller andra änden av fördelningen. Med ”genomsnittsbetyg” avses här det genomsnittliga meritvärdet, se ordlista.

22 Se till exempel Skolverket 2012: *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Flickor har också statistiskt sett större sannolikhet att få högre betyg än pojkar, men vi har inte tagit hänsyn till den variationen i vårt urval.

23 Med utländsk bakgrund menas i detta sammanhang både elever som själva är födda i utlandet och elever som är födda i Sverige men vars båda föräldrar är födda i utlandet.

Genomsnittliga betyg

- Kommunal, större stad
- Fristående skola, koncern, större stad

Höga betyg

- Kommunal, förort till storstad
- Fristående skola, koncern, större stad

De skolnamn som används i rapporten är inte skolornas riktiga namn.

När det gäller variation som inte fångas upp med detta urval, kan nämnas att ingen av de fristående skolorna var konfessionell och ingen av dem tillämpade Waldorf- eller Montessoripedagogik.²⁴ Alla tre följde i praktiken redan före reformen de statliga kursplanerna.

Lärarenkäter

En viktig begränsning hos fallstudier är att de inte kan ligga till grund för statistisk generalisering till riket. De kan inte ge svar på kvantitativa frågor som frågor om omfattningen eller utbredningen av olika fenomen. I vår studie har därför två lärarenkäter utgjort ett viktigt kompletterande datamaterial, eftersom enkäter gjorda på ett slumpmässigt urval ger just denna möjlighet. Också enkäterna beskrivs mer utförligt i bilaga 1 *Metod*.

Våren 2012 genomförde Mälardalens högskola en enkätundersökning på uppdrag av Skolverket, inom ramen för ett uppdrag att utvärdera Skolverkets stöd till den lokala implementeringen. Vi fick möjlighet att utnyttja en del av utrymmet i lärarenkäten till frågor designade för vår undersökning.

Hösten 2014 genomförde vi själva en enkät till lärare i årskurs 7–9, med ett stratifierat urval på undervisningsämne, som gav oss möjlighet att se hur lärare i kemi, samhällskunskap och svenska skiljer sig från varandra och från genomsnittet för alla ämnen.

Frågorna i enkäten 2014 är delvis konstruerade efter vad vi lärt oss i intervjuerna. Vissa frågor är istället upprepningar av frågor som ställdes i den tidigare enkäten från våren 2012, vilket gav möjlighet att se förändring över tid. Ytterligare ett antal frågor är konstruerade mer utifrån regeringens reformlogik och specifika syften för vissa delar av reformerna. Generellt kan dock sägas att enkätfrågorna inte täcker hela reformpaketet, utan mest fokuserar sådant som framkommit i intervjuerna och på så sätt kompletterar dem just med sin möjlighet till generalisering i vissa avseenden.

* * *

Sammanfattningsvis handlar undersökningen om hur reformerna landade i grundskolans praktik. Fokus riktades mot lärare i årskurserna 7–9 och ämnen kemi, samhällskunskap och svenska. Intervjuer genomfördes i nio skolor av

24 Just Waldorfskolorna påverkades påtagligt av att den nya skollagen också gäller för fristående skolor, bland annat i och med kraven på att följa de nationella kursplanerna, ha en rektor och genomföra nationella prov. De måste också sätta slutbetyg i åk 9, även om de på grund av ett undantag kan avstå från att sätta terminsbetyg. En kemilärare på en Waldorfskola hörde på eget initiativ av sig till oss och berättade om de i hans tycke påtagliga negativa effekter som reformen fört med sig för honom, framför allt i förlorat friutrymme som minskade möjligheterna att tillämpa den speciella Waldorfpedagogiken.

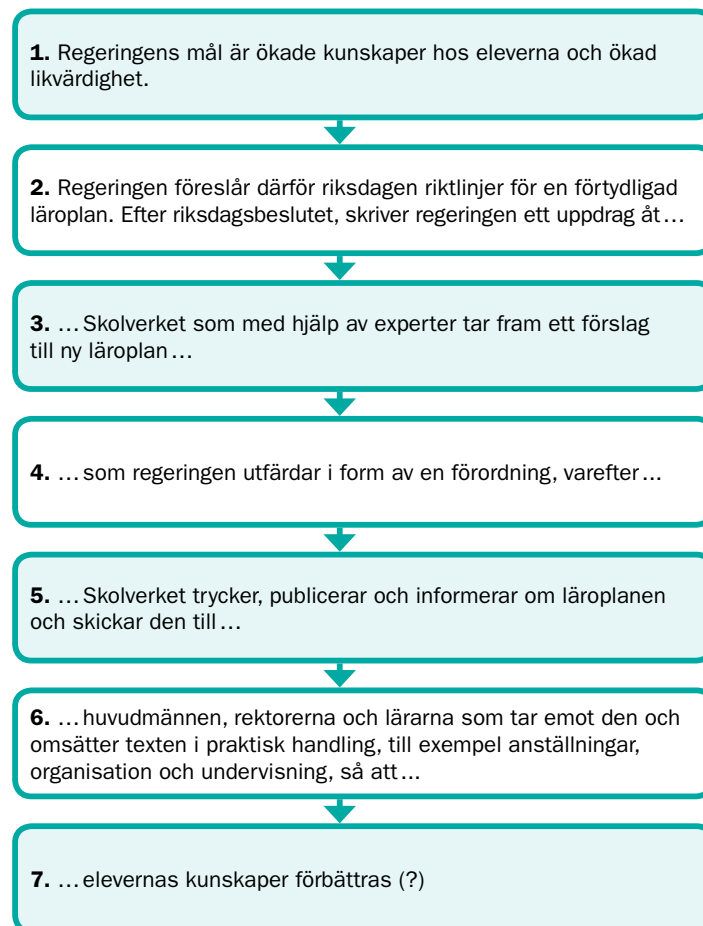
olika karaktär vid tre tillfällen under 2011 till 2014. Dessa kompletterades bland annat med enkäter till slumpmässiga nationella urval lärare våren 2012 och hösten 2014.

Implementering i flera steg

En implementeringsstudie är en undersökning av genomförandet, förverkligandet eller tillämpningen av något: vanligen en offentlig åtgärd, insats, program, lag eller reform. Man studerar då inte bara *om* något förverkligas, praktiseras, efterföljs etc. utan också *hur* det förverkligas: vad som händer under den processen.²⁵ Det vanliga vid implementering är att reformen (insatsen etc.) i någon mån omvandlas på vägen från ett statligt initiativ till genomförande i verkligheten. En implementering som sker i flera led kan då innefatta en serie omvandlingar, från det offentliga beslutet över organisation, information, finansiering etc. till någon form av förverkligande.

I figur 2 illustreras detta schematiskt med exemplet den nationella läroplanen för grundskolan.

Figur 2. Implementering i flera steg



25 För olika forskningsperspektiv på implementering, se till exempel Nils Hertting: "Implementering: perspektiv och mekanismer", i Bo Rothstein (red.) 2014: *Politik som organisation*. Upplaga 5:1.

I och med att varje steg i implementeringen innefattar ett slags omvandling – en operationalisering, en konkretisering – blir också bilden av vad reformen är något olika beroende på vilket steg man fokuserar.

I detta inledningskapitel har vi framför allt tagit vår utgångspunkt i stegen 1, 2 och 4: vad regeringen ville åstadkomma, regeringens motiv för detta och idé om hur reformerna skulle fungera, och hur läroplanen och de andra delarna i reformpaketet faktiskt kom att se ut. Mer specifikt är tolkningen av reformlogiken ovan framför allt baserad på steg 2 och den mer detaljerade beskrivningen av nyheterna i kommande avsnitt baserad på steg 4 med viss hjälp av kommentarmaterial från steg 5. I denna del är våra källor alltså propositioner, uppdrag från regeringen till Skolverket, själva förordningstexten och liknande.

Vårt att notera är att vi baserar framställningen på offentliga, officiella, skrivna texter. Bilden av vad reformen är – i såväl allmänhetens ögon som de direkta mottagarnas, dvs. huvudmännen och skolpersonalen och i viss mån eleverna – påverkas i praktiken också av muntliga uttalanden, såsom tal av skolministern (steg 1) eller hur Skolverket presenterar reformerna på konferenser (steg 5). En bild baserad på sådana muntliga uttalanden, kan i större eller mindre utsträckning skilja sig från till exempel propositioner, utredningar och regeringsuppdrag. Vi kunde se i våra intervjuer hur exempelvis lärarna hade vissa förväntningar på nyheterna utifrån vad de hade hört om dem och hur deras sätt att ta emot nyheterna och värdera dem påverkades av dessa förväntningar.

Vår empiriska undersökning, som presenteras i rapportens återstående kapitel, handlar företrädesvis om steg 6: hur läroplanen (etc.) omvandlas till praktik – eller eventuellt inte omvandlas till praktik på grund av olika försvärande omständigheter eller hinder. I ett eget kapitel beskriver vi också de *lokala implementeringsaktiviteterna*, dvs. de aktiviteter som huvudmännen (till exempel kommuner, friskoleföretag) och de enskilda skolorna organiserade och genomförde just med syfte att förstå och ta till sig nyheterna. Det kunde handla om lokalt arrangerade konferenser, föreläsningar och serier av möten där exempelvis skollagen, läroplanen eller betygsskalan stod på dagordningen. I detta kapitel beskrivs också mycket översiktligt Skolverkets stöd till implementeringen (steg 5).

I ett avseende har vi gjort ett undantag från vårt fokus på steg 6, praktikernas mottagande av reformpaketet. Undantaget är den lilla delstudie som behandlar kunskapskravens tillkomst och konstruktion (steg 3) och som ingår som en del i bilaga 4.

Steg 3 och 5 har annars studerats av Mälardalens högskola i utvärderingar av Skolverkets organisation för att ta fram nya kursplaner och kunskapskrav respektive Skolverkets stöd till huvudmännens implementering av skollagen och läroplanen.²⁶ Där beskrivs exempelvis den serie av implementeringskonferenser som Skolverket genomförde under 2010 och 2011, liksom stödmaterial och information på myndighetens webbplats med mera.

26 Dessa utvärderingar gjordes på uppdrag av Skolverket men genomfördes alltså av en extern utförare. Se Carina Carlhed, Laila Niklasson, Ove Karlsson Vestman 2010: *Utvärdering av Skolverkets organisation för att revidera kursplaner inom Grundskoleprojektet, SKOLA 2011*, Eskilstuna: Mälardalens högskola 2010 och Laila Niklasson 2013: *Implementering av ny läroplan för obligatorisk grundskola – Utvärdering av Skolverkets stöd*, Eskilstuna: Mälardalens högskola. Se också Anette Jahnkes avhandling 2014 *Insegel till dialog. Skolans matematik-utbildning – en studie i fyra praktiker*, Bodø: Universitetet i Nordland. Författaren beskriver där sina erfarenheter av arbetet med att ta fram kursplanen i matematik för Lgr 11.

Steg 7 anger den viktigaste av de långsiktiga effekter som regeringen ville åstadkomma med reformen: ökade kunskaper hos eleverna. I den här studien undersöks inte vilka direkta effekter reformpaketet har fått på kunskapsutveckling och likvärdighet och heller inte möjliga långsiktiga bieffekter. En sådan effektutvärdering bör i det här fallet göras efter längre tid än två–tre år, eftersom det handlar om åtgärder som tar tid att genomföra och där effekten kan förväntas bli synlig först längre fram.²⁷

Men för att förstå och förklara utfallet – alltså eventuella effekter, bieffekter och uteblivna effekter – så behöver man förstå vägen dit (eller om man så vill: de kortsiktiga effekterna). På så sätt kan en implementeringsstudie av detta slag, som handlar om de första trevande åren, ge ett bidrag till en framtida effektutvärdering. Med Evert Vedungs termer kan studien kallas en *qualificerad uppföljning av mål-processmodell*, som ett förstadium till en framtida utvärdering av *mål-resultatmodell*.²⁸

Preliminära resultat från undersökningen, i form av skriftliga och muntliga redovisningar, har vidare spridits internt på Skolverket under arbetets gång, i syfte att fungera som kunskapsunderlag för myndighetens arbete.

Vad var nytt – vad skulle implementeras?

Efter att sålunda ha presenterat undersökningens fokus, återvänder vi i detta avsnitt till reformpaketet för en närmare beskrivning av just de delar som är relevanta givet detta fokus, dvs. framför allt de lärarnära delar som berör årskurserna 7–9. Vad var det som skulle implementeras? När vi senare i rapporten hänvisar till ”reformpaketet”, är det dessa delar som åsyftas snarare än hela reformprogrammet som ju också gällde andra skolformer och andra årskurser.

De statliga åtgärder som var nya och aktuella kring år 2011 och som berörde grundskolans senare del, kan sammanfattas i följande lista:

- Ny skollag och skolförordning
- Nya behörighetsregler i intagningen till gymnasieskolan
- Lärarlegitimation och skärpta behörighetskrav för lärare
- Fortbildning av lärare och rektorer
- Den nya samlade läroplanen inklusive nya kursplaner och kunskapskrav
- Ny betygsskala
- Betyg i årskurs 6 och 7
- Nationella prov i fler ämnen och vid nya tidpunkter

27 SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan.

28 Evert Vedung 2009: *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, s. 75–77.

Nedan presenteras de olika punkterna på listan. Ambitionen har varit att bara berätta så mycket som behövs för att förstå undersökningen och dess resultat. Det innebär också att vissa av nyheterna behandlas mer ingående, andra mer översiktligt. För en mer utförlig genomgång av de olika reformdelarna är utredningsbetänkandet *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer* en bra källa.²⁹

Notera också att åtgärderna i listan är av olika karaktär. Fortbildningsinsatser är ekonomiska satsningar, medan skollagen och läroplanen utgör nya styrdokument, alltså en förändrad reglering. De har också olika juridisk status. I skollagen och skolförordningen regleras nämligen en del av de nyheter ovan är listade som separata delar i reformpaketet. Det gäller behörighetsregler till gymnasiet och regler om vad som krävs för anställning av lärare, liksom allmänna bestämmelser om såväl läroplanen med kursplaner som betygssättning. Själva läroplanen kompletterar skollagen med mer utförliga bestämmelser. Också de nationella proven regleras i skolförordningen.

Av de nyheter som listas ovan, fick kursplanerna, kunskapskraven, betygsskalan och de nationella proven tillsammans en huvudroll i den undersökning rapporten handlar om. Detta har flera orsaker, där vårt fokus på lärares praktik är den viktigaste. Läroplanen, inklusive kursplaner och kunskapskrav i de olika ämnena är styrdokument direkt riktade mot lärarna, avsedda att styra lärarnas undervisning och bedömning. Betygsskalan är av samma karaktär. Också de nationella proven är avsedda att fungera som verktyg för lärarna, i det att de ska stödja en likvärdig bedömning och betygssättning. Provresultaten har dessutom funktionen att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapskraven uppfylls på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.³⁰ Såväl de nationella proven som betygen ska alltså fungera som resultatmått i ett skolväsende där mål- och resultatstyrning anges som den dominerande styrningsformen på alla tre nivåerna.

På grund av denna centrala roll, ger vi en något mer ingående beskrivning av vilka förändringar som gjorts vad gäller just dessa ting, jämfört med första punkterna på listan.

Redovisningen följer i sina huvuddrag ordningen i listan.

Den nya skollagen

Skollagen kan bara delvis betraktas som en del av reformpaketet, eftersom förarbetet hade pågått i många år före 2011 och syftade till en allmän modernisering av lagen. Den tidigare skollagen var från 1985 och behövde anpassas till nutida förhållanden, framför allt mål- och resultatstyrningen och framväxten av fristående skolor. I den nya skollagen skulle kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet betonas. Regeringens explicita ambition var – här som för andra delar av reformpaketet – att stärka kunskapsuppdraget för att fler elever skulle nå målen. Målstyrningen skulle förtydligas.³¹

29 SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan.

30 <http://www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/2014-12-22>.

31 Regeringens proposition 2009/10:165: *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, särskilt kapitel 4: ”Principiella utgångspunkter”.

Propositionen om den nya skollagen omfattar 1 348 sidor, varför någon mer uttömmande redogörelse för den nya lagen inte ryms i denna framställning. I regeringens egen lista över några av de mer omfattande respektive viktiga förändringarna jämfört med den förra lagen, har följande punkter direkt bäring på just grundskolan:

- Kommunala och fristående skolor ska i så stor utsträckning som möjligt ha en gemensam reglering.
- Tydligare regler ska införas om vad som krävs för att lärare och förskollärare ska få anställas och användas för undervisningen.
- Det ska, genom en tydlig koppling till FN:s konvention om barnets rättigheter, klargöras att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning.
- Rättssäkerheten för elever och vårdnadshavare ska stärkas genom att betydligt fler beslut än i dag kommer att kunna överklagas, bl.a. beslut om upprättande av åtgärdsprogram och beslut om skolplacering.
- Statens skolinspektions möjligheter att bedriva en tydlig och effektiv tillsyn ska förbättras genom ett tydligt lagstöd för tillsynen samt ytterligare sanktionsmöjligheter.
- Tydligare lagfäst värdegrund för alla skolformer.
- Krav på tillgång till skolbibliotek.
- Krav på att elevhälsan ska omfatta skolläkare, sjuksköterska, psykolog och kurator.
- Borttagande av kraven på kvalitetsredovisning och kommunal skolplan till förmån för nya bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete.
- Modersmålsstöd och modersmålsundervisning regleras i lag.
- Möjlighet att få befrielse från obligatorisk undervisning begränsas kraftigt.
- Befogenheter för rektor och lärare att vidta åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.
- Nya behörighetsregler till gymnasieskolans yrkesprogram.³²

Den nya skollagen bidrar också i specifika delar till den allmänna reformlogik som beskrivits ovan och stöder på så vis förändringar i läroplan, betygsskala med mera. Det gäller till exempel rätten till stöd och tydlig information om elevens resultat, vilket särskilt kommenteras bland regeringens utgångspunkter för skollagen:

Att alla elever ska ges bättre förutsättningar att nå målen i alla ämnen synliggörs bl.a. i avsnittet om elevernas utveckling mot målen, där både rätten till stöd och tydlig information om elevens resultat är centrala utgångspunkter för regeringens förslag.³³

32 Regeringens proposition 2009/10:165, s. 203–204. Observera att även behörighetsreglerna till gymnasieskolans studieförberedande program förändrades. Listan utgör som nämnts bara ett urval förändringar, som regeringen själv bedömde som mer omfattande eller viktiga.

33 Regeringens proposition 2009/10:165, s. 207. En skärpning av rätten till stöd för elever som riskerar att inte nå kunskapsmålen, aviserades redan i läroplanspropositionen s. 8 (Regeringens proposition 2008/09:87).

Lagens bidrag till att förtydliga målstyrningen kommenteras särskilt i ett avsnitt om avreglering och omreglering i propositionen.³⁴ Regeringen konstaterar där att en önskvärd effekt av ökad målstyrning är minskad detaljreglering och ökad frihet för skolor och huvudmän att organisera sin verksamhet. Sådan avreglering kommer exempelvis till uttryck i att kraven på kvalitetsredovisning och kommunal skolplan avskaffas och istället ersätts av bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete. I andra delar kan den nya skollagen ”förefalla mer detaljerad” än den tidigare, fortsätter regeringen, såsom reglerna om åtgärdsprogram. Här är avsikten att göra lagen tydligare för att på så sätt stärka rättssäkerheten för elever och vårdnadshavare.

Behörighetsregler till gymnasiet

När det gäller behörighetsreglerna till gymnasieskolan är det förstås en förändring som gäller den skolformen, men indirekt kan detta också tänkas påverka grundskolan. Det tidigare kravet var att elever måste ha godkända betyg i svenska/svenska som andraspråk, matematik och engelska för att vara behöriga att läsa nationella program i gymnasiet. De nya behörighetsreglerna varierar mellan olika gymnasieprogram, men den stora skillnaden mot tidigare är att det nu krävs godkända betyg i fler ämnen.

Lärlägarlegitimation och skärpta behörighetskrav för lärare

Lärlägarlegitimationen och de medföljande nya behörighetskraven lanserades som en reform som skulle säkra att eleverna undervisades och betygssattes av lärare med rätt utbildning för den aktuella årskursen och ämnet. Den skulle samtidigt bidra till att höja läraryrkets status.

Enligt de ursprungliga intentionerna skulle reformeringen ske i flera steg från den 1 juli 2011 men med övergångsregler till 1 juli 2018.³⁵ Den viktigaste gränsen sattes dock till 1 juli 2015. Vid denna tidpunkt skulle endast legitimerade lärare få ansvara för undervisning och betygssättning.³⁶

Legitimationsreformen innebar i stora drag att lärare som examinerades efter 1 juli 2011 skulle göra ett introduktionsår med mentor som komplement till utbildningen.³⁷ Introduktionsåret avslutades med att rektorn bedömde lärarens lämplighet och intygade den skriftligt. Redan yrkesaktiva lärare skulle istället direkt ansöka om legitimation hos Skolverket. Skolverket utfärdade så legitimationer baserat på lärarens utbildning.

I praktiken kom Skolverkets arbete med att utfärda legitimationer att kraftigt försenas på grund av oförutsedda svårigheter i att bedöma vad de skiftande utbildningarna egentligen gav för behörighet. Vidare blev bristen på behöriga lärare i vissa ämnen alltmer uppenbar efter hand. Av det senare skälet förändrades det ursprungliga regelverket i centrala delar under de år som vår undersökning pågick. Riksdagen beslutade att redan yrkesaktiva lärare skulle kunna

34 Regeringens proposition 2009/10:165, s. 208.

35 Prop. 2010/11:20 och uppdrag till Statens Skolverk U2010/6930/S.

36 Vissa undantag finns från denna regel, se <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/lagar-och-regler/legitimation-och-ratt-att-undervisa-1.223706>. 2015-08-18.

37 Beskrivningen är något förenklad i det att den inte tar upp alla övergångsregler. Se SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*. Delbetänkande av *Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan* för en utförligare redogörelse.

bli behöriga att undervisa ett visst ämne också på basis av flerårig erfarenhet av sådan undervisning; alltså inte enbart på utbildning. I och med att bestämmelserna ändrades i början av december 2013 gick så genomförandet in i en andra fas där lärarna återigen kunde ansöka om legitimation, nu på grundval av erfarenhet.³⁸

En annan förändring som skedde under perioden gällde reglerna för de nyexaminerade lärarna. Kravet på ett introduktionsår och medföljande lämplighetsintyg togs bort 1 juli 2014.³⁹ Legitimationerna för de nya lärarna skulle sålunda nu enbart baseras på deras examen.

Förstelärare

Också införandet av *förstelärare* syftade till att höja läraryrkets status och attraktionskraft och till att förbättra elevernas målpuppfyllelse. Hösten 2013 kunde huvudmännen för första gången söka statsbidrag för detta. Eftersom denna möjlighet kom först i slutet av vår undersökningsperiod, ingick den inte i det paket av reformer som vi specifikt frågade om i intervjuerna. Vid vår tredje intervjuomgång, våren 2014, fanns dock förstelärare på en del av de skolor vi besökte, och fenomenet förekommer därför i kapitel 2 och 3, om Rönnviksskolan respektive Korntorgsskolan.⁴⁰

Fortbildning av lärare och rektorer

Statlig lärarfortbildning och rektorsfortbildning har funnits i olika former under lång tid. Vid årsskiftet 2011/2012 förändrades inriktningen av den sedan 2007 pågående satsningen som gick under namnet Lärarlyftet. Kurserna i det nya *Lärarlyftet II* utformades för lärare som behövde komplettera sin utbildning med anledning av just lärarlegitimationen och de nya behörighetskraven för lärare. Även om inte lärarfortbildning i sig var något nytt för åren kring 2011, kan alltså den nya inriktningen på kurserna ses som en del av ett större reformpaket (eller ett stöd för delar i det).

När det gäller statliga fortbildningsinsatser för lärare pågick också andra större satsningar under vår undersökningsperiod. Värt att nämna i sammanhanget är *Matematiksatsningen* 2009–2011 som avlöstes av det stora *Matematiklyftet*, först i en utprövningsomgång läsåret 2012/2013 och därefter i full skala.⁴¹ Det var en fortbildning i matematikdidaktik, där syftet var att förbättra kvaliteten i matematikundervisningen och därigenom bidra till att öka elevernas målpuppfyllelse. Medan Lärarlyftet II blev något av ett hjälpprogram till lärarlegitimationsreformen genom att det inriktades på kurser för lärare som behövde komplettera sin behörighet, hade Matematiklyftet en annan karaktär, som enligt våra erfarenheter i undersökningen nog snarare hjälpte till i implementeringen

38 Skolverket: *Redovisning av uppdrag om lärarlegitimation*. Dnr 9.1.1-2014:927. <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/vad-kravs/utokad-behorighet/erfarenhet-ger-behorighet-att-undervisa> 2015-04-13.

39 www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/introduktionsperioden. 2015-04-13.

40 För en generell beskrivning av förstelärarreformens inledningsskede, se Skolverket 2014: *Vem är försteläraren?* och Skolverket 2015: *Vad gör försteläraren?*, www.skolverket.se/publikationer.

41 Matematiksatsningen: <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/utvarderingar/larare-undervisning-och-larande/utvarderingar-av-matematiksatsningen>, 2015-04-13. Matematiklyftet: www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/larare/matematiklyftet, 2015-04-13.

av den nya kursplanen i matematik. I vår undersökning spelade satsningen en marginell roll, i det att vi fokuserade ämnena kemi, samhällskunskap och svenska, men den nämndes ofta på våra öppna frågor om vad skolorna har sysslat med under perioden. Skolverkets *natur- och tekniksatsning* som också pågick under perioden var inte av samma omfattning som Matematiklyftet, och nämndes inte i just våra fallskolor.⁴²

Också statlig rektorsutbildning har alltså funnits länge. *Rektorsprogrammet* är en statlig befattningsutbildning för rektorer, biträdande rektorer och förskolechefer som arbetar i läroplanstyrd verksamhet. Utbildningen gjordes obligatorisk för nyanställda rektorer från 15 mars 2010. Hösten 2011 startade därutöver en fortbildningsinsats för rektorer under namnet *Rektorslyftet*. Den var en fördjupning av Rektorsprogrammet och specifikt inriktad mot att utveckla rektorernas pedagogiska ledarskap.

Den nya samlade läroplanen

Den nya läroplanen, inklusive kursplaner och kunskapskrav i de olika ämnena, spelar en huvudroll i den kommande resultatredovisningen, tillsammans med den nya betygsskalan och de nationella proven. Här är det därför på sin plats med en något utförligare redovisning av bakgrunden och motiven till reformeringen av dessa delar.

Varför ny läroplan?

För att förstå bakgrunden till införandet av *Läroplan för grundskolan 2011*, här förkortad *Lgr 11*, måste vi först backa ett par steg och beskriva utformningen och tankarna bakom den läroplan som ersattes, nämligen *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*, förkortad *Lpo 94*.

Skälet är inte att historiken är intressant i allmänhet, utan att avsikten med *Lgr 11* var att skärpa och förtydliga *Lpo 94*, snarare än att ersätta den med något helt nytt. Revideringen föregicks av och vilade på förslag från *Utredningen om mål och uppföljning i skolan*, men uppdraget att skriva om läroplanen gick till Skolverket. Regeringen tillsatte alltså inte någon läroplanskommitté med uppdrag att tänka igenom grundläggande frågor kring kunskap och samhällsutveckling eller läroplanens styrande funktion. De större förändringarna gjordes i kursplanerna och de kompletterande kunskapskraven. Den tidigare läroplanens allmänna delar om skolans uppdrag, värdegrund och övergripande mål anpassades marginellt.

För att förstå *Lgr 11*, måste man därför förstå grunderna för *Lpo 94* och det systemskifte som åsyftades med den läroplanen.

Den förra läroplanen – *Lpo 94*

Den tidigare läroplanen, *Lpo 94*, gällde som namnet antyder alla obligatoriska skolformer, dvs. grundskolan, grundsärskolan, träningskolan, specialskolan och sameskolan. Den hade två delar, där den första angav skolans värdegrund och uppdrag, och den andra angav mål och riktlinjer för utbildningen. Där fanns två typer av mål: dels mål att sträva mot, som angav inriktningen på skolans arbete, dels mål att uppnå som angav vad eleverna minst skulle ha uppnått när

42 <http://www.skolverket.se/skolutveckling/lorande/nt-2014-11-24>.

de lämnade skolan. Den senare typen av mål, fanns bara i läroplanens avsnitt *Kunskaper*.

I och med Lpo 94 infördes nya kursplaner för ämnen och ämnesblock.⁴³ Kursplanerna beskrev ämnets syfte och roll i utbildningen, ämnets karaktär och uppbyggnad, mål och vad bedömningen i ämnet skulle inriktas mot. I anslutning till kursplanerna publicerades också kriterier för betyget Väl godkänd. Ämnenas mål var, precis som i den gemensamma läroplanen, av två olika slag: dels mål att sträva mot och dels mål att uppnå.

Vid en revidering av kursplanerna 2000 var en viktig utgångspunkt att göra dokumenten tydliga som uppdrag till skolan.⁴⁴ En del i detta var att tydliggöra kopplingarna mellan kursplanerna och läroplanen, i form av konkretiseringar av hur varje ämne kunde bidra till kunskapsmålen och värdegrunden i läroplanen.⁴⁵ Vid denna revidering tillkom också kriterier för betyget Mycket väl godkänd.

Den gemensamma läroplanen publicerades för sig och respektive skolforms kursplaner för sig, men de skulle läsas tillsammans som en helhet och även den gemensamma läroplanen skulle ligga till grund för skolans arbete och planering.

Mål- och resultatstyrning

Lpo 94 var resultatet av flera års arbete i Läroplanskommittén 1991 och presenterades som en genomgripande förändring av läroplanen, med bland annat en utförlig diskussion om kunskapsbegreppet och skolans roll i det moderna, föränderliga samhället. Den utformades för att passa in i ett system av mål- och resultatstyrning, dvs. ett system med 1) mål formulerade i termer av utfall (inte processer), 2) frihet vad avser vägar att nå målen, 3) uppföljning och utvärdering av utfallet och 4) nya åtgärder med anledning av denna uppföljning och utvärdering.⁴⁶ Detta slags styrning skulle tillämpas både lokalt och nationellt.

Utformningen av kursplanerna spelade en nyckelroll för att åstadkomma denna anpassning till målstyrningsprincipen. Målen fick således en framträdande plats och betydelse i kursplanerna, medan instruktioner om stoff, arbetsätt och metoder i hög grad rensades ut. Lärarna skulle – i samarbete med varandra och eleverna – välja de bästa vägarna att nå målen. Ämnesinnehållet i mer generell form angavs som en del av målformuleringarna, eller i beskrivningen av ämnets karaktär. Vilket mer konkret innehåll, eller stoff, som behandlades i undervisningen, skulle avgöras utifrån lokala förutsättningar, exempelvis de aktuella elevernas erfarenheter, intressen eller önskemål.

Att på detta sätt skapa ett större *friutrymme* för skolorna att forma sin verksamhet, var centralt i utformningen av de nya kursplanerna. Det lokala friutrymmet tänktes främja både demokratiska värden och effektivitetsvärden.⁴⁷ I kommittébetänkandet inför reformen betonades att också de nationella målen skulle lämnas ”öppna”, dvs. skulle ha en sådan form att en lokal tolkning var

43 Skolverket 1996: *Grundskolan. Kursplaner. Betygskriterier*.

44 Skolverket 2000: *Kommentarer till grundskolans kursplaner och betygskriterier*, s. 7.

45 Skolverket 2000: *Kommentarer till grundskolans kursplaner och betygskriterier*, s. 11.

46 Dessa fyra bärande idéer i mål- och resultatstyrningen urskiljs i Nils Hertting och Evert Vedung 2009: *Den utvärderingstäta politiken. Styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*, Studentlitteratur, s. 35, där de formulerar en idealtypisk mål- och resultatstyrningsdoktrin.

47 För en mer utförlig beskrivning av tankarna bakom Lpo 94, se Skolverket 2008: *Kursplanen – ett rättesnöre? Lärare om kursplanerna i svenska, samhällskunskap och kemi*, Rapport 310, kapitlet ”Kursplanerna i läroplansreformen: hur det var tänkt”.

nödvändig. Kursplanerna skulle inte fungera som ”instruktionsböcker” för arbetet i skolan. Istället skulle ett lokalt läroplansarbete, utfört på skolorna av lärarna och under deltagande också av eleverna, resultera i en lokal arbetsplan.⁴⁸

En annan förändring i riktning mot större lokalt friutrymme, var att timplanen nu angav timmar per ämne under hela grundskoletiden, där den tidigare timplanen istället föreskrev antal timmar per ämne i de olika stadierna, låg-, mellan- och högstadiet.

Målrelaterat betygssystem

Parallellt med Läroplanskommittén arbetade 1990 års Betygsberedning med uppdraget att ta fram ett nytt betygssystem. Resultatet blev att det tidigare relativa betygssystemet med skalan 1–5, ersattes med ett mål- och kunskapsrelaterat system med betygen Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt.⁴⁹ Godkänt betyg definierades av mål att uppnå i kursplanerna, och de övre betygsstegen beskrevs med särskilda betygs-kriterier.⁵⁰ Detta var nytt i svensk skola.

Med det nya systemet skulle elever och föräldrar bättre förstå vad som krävdes för det ena eller andra betyget och det skulle dessutom öppna för påverkan och delaktighet. Betygskriterierna skulle, likt målen, formuleras relativt öppet, och eleverna skulle delta också i uttolkningen av dem.⁵¹

Olika kunskapsformer

Den mest påtagliga förändringen med Lpo 94 var alltså en strukturell förändring – en ny form.⁵² Till detta kom även innehållsliga förändringar. En viktig sådan var Läroplanskommitténs plädering för en förändrad kunskaps-syn, som bland annat skulle innebära en tyngdpunktsförskjutning från ”fakta” till andra aspekter av kunskap.

I och med samhällsförändringar hade vissa ”kunskapskvaliteter” blivit viktigare, argumenterade kommittén. Det gällde ”t.ex. att uppfatta samband, att lösa problem, att analysera och reflektera, att tänka med hjälp av modeller, att tolka symboler, att se saker ur olika perspektiv, att formulera och argumentera för en ståndpunkt, att värdera, att kunna uttrycka och gestalta idéer, känslor och stämningar”.⁵³ Som en motvikt mot en alltför ensidig kunskapsuppfattning, lyfte Läroplanskommittén fram fyra kunskapsformer eller aspekter av kunskap, senare populariserade som ”de fyra f:en”. Det var kunskap som *fakta*, *förståelse*, *färdighet* och *förtrogenhet*.

48 Skolverket 1996: *Grundskola för bildning – kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier*, s. 17 och kapitel 7; SOU 1992:94, s. 127. Att skolorna skulle ta fram en lokal arbetsplan var i och för sig inte nytt. Före Lpo 94 var dock planering utifrån kursplanerna bara undantagsvis något som skulle göras inom ramen för det lokala läroplansarbetet.

49 Tillkomsten beskrivs i Ds 2008:13 *En ny betygsskala*, s. 20–24.

50 Ingen av de bägge utredningarna såg det dock som sin uppgift att formulera dessa ämnesanpassade betygskriterier. Denna uppgift lades istället på Skolverket. (Ds 2008:13 *En ny betygsskala*, s. 21, s. 24.)

51 Skolverket 1996: *Grundskola för bildning – kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier*, s. 29.

52 Observera att denna dock i förlängningen, genom den lokala uttolkningen, antogs leda till innehållsliga förändringar av verksamheten.

53 Skolverket 1996: *Grundskola för bildning – kommentarer till läroplan, kursplaner och betygskriterier*, s. 6f.

Regeringen söker skärpa styrningen

Vid införandet av Lpo 94, hade den svenska skolan under en längre tid decentraliserats. Utvecklingen nådde vad som – så här i efterhand – kan betecknas som en kulmen i början av 1990-talet, och Lpo 94 var en viktig del i denna reformering. Ganska snart efter införandet av den nya läroplanen, vände dock pendeln tillbaka i riktning mot mer direkt statlig styrning. Tillfälliga riktade statsbidrag infördes. Regeringen återkom gång efter annan med uppdrag till Skolverket om att skärpa tillsynen av skolan. En statlig skolinspektion (vid sidan av huvudmännens eget tillsynsansvar) infördes; först som en del av Skolverkets uppdrag och senare i form av en egen myndighet. Därefter följde fler och tidigare nationella prov, och nya krav på uppföljning av enskilda elever i form av individuella utvecklingsplaner och skriftliga omdömen.

Införandet av *Läroplan för grundskolan 2011*, Lgr 11, kan ses som ett led i pendelrörelsen tillbaka mot en mer styrande centralmakt. Regeringen motiverade den föreslagna läroplansreformen med kritik mot den tidigare läroplanen.⁵⁴ Olika undersökningar – bland annat från Skolverket, men även inom ramen för den utredning som utredde frågan – visade att genomslaget för Lpo 94 varierat. Läroplanens innehåll var inte alltid känt bland lärare och elever och dess styrande effekt var ibland begränsad. Regeringen menade med hänvisning till utredningen att "[m]ålsystemet som sådant har upplevts som både otydligt och svårtillgängligt", att "flera av målen i läroplanen sammanfaller med målen i kursplanerna" och att förhållandet mellan dessa är "oklart genom att målen i båda dokumenten är av såväl övergripande som ämnesspecifik karaktär".⁵⁵ De förhållandevis öppna målen hade bland annat bidragit till "en mängd olika lokala tolkningar av kursplaner och betygskriterier" och därmed bristande likvärdighet i såväl undervisningen som bedömningen. Regeringens syfte nu var att öka läroplanens styrkraft. Den skulle förstås och användas av alla lärare: målen skulle styra undervisningen i högre grad än tidigare.⁵⁶

De nya kursplanerna utgör en del av Lgr 11. De skulle, skrev regeringen, bidra till de övergripande målen för regeringens reformarbete på skolområdet, nämligen ökade kunskaper och ökad likvärdighet:

Många fler elever bedöms kunna nå skolans kunskapsmål om målstrukturen görs tydligare, elevernas kunskaper kontinuerligt följs upp och utvärderas samt att stöd sätts in tidigt. För detta arbete måste dock skolan ha förbättrade redskap för uppföljning och utvärdering både av elevens kunskapsutveckling och den egna verksamheten. [...] En ökad precisering av mål och krav i styrdokumentet bedöms kunna ge en ökad likvärdighet i bedömningen. Det bedöms också underlätta uppföljningar på verksamhetsnivå.⁵⁷

[...]

Tydliga kursplaner är en förutsättning för att alla elever ska ges en likvärdig utbildning. Tydliga kursplaner ger också ett ökat stöd för lärarnas uppföljning och bedömning av elevernas kunskapsutveckling liksom för rektor att göra uppföljning på verksamheten. Denna kvalitetshöjning medför i sin tur bättre förutsättningar för en ökad måluppfyllelse.⁵⁸

54 Regeringens proposition 2008/09:87, s. 6f, s. 12f.

55 Regeringens proposition 2008/09:87, s. 12.

56 Regeringens proposition 2008/09:87, s. 10–13.

57 Regeringens proposition 2008/09:87, s. 7–8.

58 Regeringens proposition 2008/09:87, s. 12.

Tydligare kursplaner och en ökad precisering av mål och krav skulle således bidra till både en likvärdig betygssättning och en likvärdig utbildning. Med tydliga kursplaner skulle lärarna få bättre verktyg för uppföljning av elevernas kunskaper och därmed också underlätta för rektors uppföljning på verksamhetsnivå. Detta i sin tur bäddade för en bättre måluppfyllelse.

Uppdraget till Skolverket

Hur skulle då kursplaner och kunskapskrav⁵⁹ se ut för att denna förbättrade tydlighet och ökade styrkraft skulle uppnås? I regeringens uppdrag till Skolverket angavs utgångspunkterna för arbetet med de nya läroplanerna och kunskapskraven:

Utgångspunkter

De samlade läroplanerna ska genomsyras av större konkretion och precision än nuvarande. Ett tydligt och begripligt språk ska eftersträvas.

Ett begränsat antal begrepp ska användas vid formuleringen av målen och kunskapskraven. Begreppsanvändningen ska vara konsekvent och enhetlig i fråga om kunskapsuttryck och kunskapsnivåer. Målen och kunskapskraven ska vara så tydligt och distinkt utformade så att de bidrar till en likvärdig bedömning. Målen och kunskapskraven ska också vara konkreta och utvärderingsbara. De ska dock inte formuleras på ett sådant sätt att de detaljstyr skolorna och lärarna eller inskränker lärarnas pedagogiska frihet. Målen och kunskapskraven ska vidare kunna användas av lärare och skolledare. De ska också kunna förstås av föräldrar samt förklaras för och diskuteras med elever.

Ambitionsnivån för kunskapskraven ska anpassas till vad som är realistiskt att genomföra inom ramen för den samlade undervisningstiden i grundskolan.⁶⁰

Även om uppdraget handlade om att ta fram nya läroplaner, så skulle de stora förändringarna ske i kursplanerna och kunskapskraven. De inledande gemensamma delarna av läroplanen om skolans värdegrund och uppdrag, liksom övergripande mål och riktlinjer skulle i huvudsak lämnas oförändrade. Dock fick Skolverket i uppdrag att göra vissa mindre anpassningar och viss redigering. Eftersom systemet med två måltyper togs bort, måste detta anpassas också i den inledande övergripande delen. I uppdraget ingick dessutom att föreslå ändringar som behövdes för att undvika dubbelreglering och upprepningar. Senare uppdrog regeringen också Skolverket att inom ramen för arbetet betona vikten av att skolan stimulerar färdigheter och förmågor som lägger grunden för entreprenörskap.⁶¹

När det gäller kursplanerna, bestod uppdraget framför allt i en förändring av formen. Skolverket konstaterade i sitt utbildningsmaterial till de arbetsgrupper som arbetade med kursplanerna, att det handlade om att göra strukturella förändringar för att tydliggöra det uppdrag som finns beskrivet i Lpo 94 – inte att skriva fram ett nytt uppdrag, ett nytt innehåll:

59 "Kunskapskrav" var den nya beteckningen på det som tidigare kallades "betygskriterier".

60 Utbildningsdepartementet U2009/312/S: *Uppdrag att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolorformer m.m.*, s. 2. Regeringsbeslut I:1, 2009-01-22. Motsvarande formulering om vad som är realistiskt att genomföra finns också i läroplanspropositionen s. 15, men där för kursplanerna.

61 Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statens skolverk, s. 12.

Regeringens syfte är alltså att tydliggöra det uppdrag som finns beskrivet i nuvarande läroplan och kursplaner genom att göra vissa strukturella ändringar. De strukturella ändringar som ska göras är dock av sådan genomgripande karaktär att arbetet är mer att likna vid ett konstruktionsarbete än en strukturrevidering. Det är dock viktigt att ha i minnet att detta formellt sett är en strukturrevidering av läroplan och kursplaner och inte en genomgripande läroplansöversyn.⁶²

Vilka delar som kursplanerna skulle innehålla framgick också av regeringens uppdrag.⁶³ Det var dels ämnets *syfte* och dels *centralt innehåll* till slutet av årskurs 3, 6 och 9 i grundskolan. De två målytyperna, mål att sträva mot och mål att uppnå, skulle inte finnas kvar. Långsiktiga mål för respektive ämne skulle anges under ämnets syfte. De skulle ha en tydlig ämneskoppling och kunna avse såväl förmågor som faktakunskaper.⁶⁴ Under centralt innehåll ”ska de kunskapsområden belysas som är väsentliga att arbeta med i undervisningen för att eleven ska utvecklas mot målen. Det centrala innehållet ska utvecklas och visa på ett mer sammansatt och avancerat ämnesinnehåll ju högre årskurser som avses.”⁶⁵ Skolans värdegrund, uppdrag och övergripande mål och riktlinjer skulle enbart finnas i den inledande gemensamma läroplansdelen i den nya läroplanen.

Skolverket fick samtidigt i uppdrag att komplettera grundskolans kursplaner med kunskapskrav för årskurs 3, 6 och 9.⁶⁶ De två tidigare avstämningspunkterna, årskurs 5 och årskurs 9 (och för vissa ämnen även årskurs 3), skulle alltså ersättas med tre. För årskurs 6 och årskurs 9 skulle kunskapskrav för betygen A, C och E tas fram.

Den nya läroplanens utformning

Skillnaden mellan den gamla läroplan som gällde bland annat grundskolan, Lpo 94, och den nya, Lgr 11, kan sammanfattas på följande vis:

Tidigare fanns en gemensam läroplan för alla de obligatoriska skolformerna. Den angav skolans uppdrag och värdegrund såväl som övergripande mål och riktlinjer. Därtill fanns kursplaner för de olika ämnena och i vissa fall även för ämnesblock (naturorienterande respektive samhällsorienterande ämnen) i separata publikationer för de olika skolformerna.

Nu fick varje skolform en egen läroplan.⁶⁷ Grundskolans samlade läroplan anger som förut skolans uppdrag och värdegrund samt övergripande mål och riktlinjer. I denna del är innehållet till största del oförändrat, men det finns numera bara en typ av mål istället för två. I samma bok finns alla kursplaner för de olika ämnena publicerade, liksom kunskapskrav. Det finns inte längre några gemen-

62 Skolverket: *Skola 2011 Bakgrund och instruktioner för läroplansarbetet*, s. 4.

63 Utbildningsdepartementet U2009/312/S, s. 4.

64 I Skolverkets utbildningsmaterial till de arbetsgrupper som arbetade fram nya kursplaner, uttrycks de dock enbart i termer av förmågor: ”Målen ska uttrycka ämnesspecifika förmågor, vara konkreta och utvärderingsbara.” Skolverket: *Skola 2011 Bakgrund och instruktioner för läroplansarbetet*, s. 30 och s. 28.

65 Utbildningsdepartementet U2009/312/S, s. 4.

66 Utbildningsdepartementet U2009/312/S, s. 5. Alla ämnen i årskurs 9 har kunskapskrav, alla ämnen utom moderna språk i årskurs 6. I årskurs 3 gäller kunskapskraven SO, NO, matematik, svenska och svenska som andraspråk.

67 Grundskolans läroplan gäller förutom grundskolan också förskoleklassen och fritidshemmet.

samma kursplanetexter för naturorienterande respektive samhällsorienterande ämnen, utan enbart kursplaner för de enskilda ämnen som ingår i dessa block.⁶⁸

De nya kursplanerna

I den nya läroplanen är kursplanerna alltså en integrerad del av läroplanen. Det finns en kursplan för vart och ett av ämnena i grundskolan och kursplanens funktion är att styra undervisningen i ämnet.⁶⁹

Struktur

Skillnaden mellan de gamla och de nya kursplanernas struktur kan beskrivas med utgångspunkt i rubrikerna då och nu (figur 3).

Figur 3. Tidigare och nuvarande kursplaner

Lpo 94/ Kursplaner 2000	Lgr 11
Ämnets syfte och roll i utbildningen	Syfte (under denna rubrik återfinns bland annat långsiktiga mål i form av <i>förmågor</i>)
Mål att sträva mot	
Ämnets karaktär och uppbyggnad	
	Centralt innehåll Årskurs 1–3 Årskurs 4–6 Årskurs 7–9
Mål som eleverna ska ha uppnått i slutet av det femte skolåret	Kunskapskrav för godtagbara kunskaper i slutet av årskurs 3
Mål som eleverna ska ha uppnått i slutet av det nionde skolåret	... för betygen A, C och E i slutet av årskurs 6 ... för betygen A, C och E i slutet av årskurs 9
Bedömningens inriktning	
Kriterier för betyget Väl godkänt	
Kriterier för betyget Mycket väl godkänt	

Källor: Skolverket 2002: Grundskolans kursplaner och betygskriterier 2000. Uppgåva 1:4 och Skolverket 2011: Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.

68 Uttrycket ”den nya *samlade* läroplanen” syftar på att kursplanerna nu både formellt och fysiskt är en del av läroplanen, tillsammans med de allmänna och för hela skolan gemensamma avsnitten. Detta är en återgång till förhållandena före Lpo 94. Det centrala innehållet i årskurs 1–3 i NO- respektive SO-ämnen är en sammanvägning av de ingående ämnena.

69 <http://www.skolverket.se/laro-planer-amnen-och-kurser>, 2013-04-19.

I det följande kommenteras och illustreras respektive avsnitt i de nya kursplanerna.

Syfte och förmågor

Kursplanen i varje ämne inleds som tidigare med ett avsnitt som beskriver syftet med undervisningen i ämnet och som är gemensamt för alla årskurser. I de nya kursplanerna avslutas dessa avsnitt med att sammanfatta syftet i ett antal så kallade *förmågor* som undervisningen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla. En tydlig förändring med de nya kursplanerna är just att måltyperna ”mål att uppnå” och ”mål att sträva mot” har ersatts med en enda måltyp, nämligen de långsiktiga målen i form av förmågor.⁷⁰

De nya målen uttrycker ingen övre gräns för kunskapsutvecklingen och liknar i detta avseende främst de gamla målen att sträva mot. Mål att uppnå i årskurs 9 fungerade tidigare också som betygskriterier för betyget Godkänt i årskurs 9. Nu anges den godkända nivån istället av kunskapskravet för betyget E. (Mer om kunskapskraven i separat avsnitt nedan.)

Ett exempel från kursplanen i samhällskunskap kan illustrera hur förmågorna kan se ut:

Genom undervisningen i samhällskunskap ska eleverna sammanfattningsvis ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att

- reflektera över hur individer och samhällen formas, förändras och samverkar,
- analysera och kritiskt granska lokala, nationella och globala samhällsfrågor ur olika perspektiv,
- analysera samhällsstrukturer med hjälp av samhällvetenskapliga begrepp och modeller,
- uttrycka och värdera olika ståndpunkter i till exempel aktuella samhällsfrågor och argumentera utifrån fakta, värderingar och olika perspektiv,
- söka information om samhället från medier, Internet och andra källor och värdera deras relevans och trovärdighet,
- reflektera över mänskliga rättigheter samt demokratiska värden, principer, arbetssätt och beslutsprocesser.⁷¹

Centralt innehåll

En viktig strukturförändring med Lgr 11 var att varje ämnes centrala innehåll skrevs fram under en egen rubrik, som regel uppdelat för årskurs 1–3, 4–6 och 7–9.⁷² De tidigare kursplanerna innehöll vissa innehållsangivelser, men dessa redovisades inte separat med en egen rubrik, utan integrerat i övriga avsnitt.

⁷⁰ I kursplanetexten används inte uttrycket ”långsiktiga mål” för förmågorna, men detta framkommer i Skolverkets kommentarmaterial till kursplanerna i olika ämnen. Se till exempel Skolverket 2011: *Kommentarmaterial till kursplanen i samhällskunskap*, s. 4. Uttrycket används även i läroplanens inledning, Skolverket 2011: *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*, s. 4.

⁷¹ Skolverket 2011: *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*, s. 199–200.

⁷² Vissa ämnen, till exempel moderna språk och hem- och konsumentkunskap, har en annan indelning.

Med det centrala innehållet anges vad undervisningen ska behandla i respektive ämne. Det är framställt som en punktlista och grupperat i kunskapsområden. Återigen låter vi kursplanen för samhällskunskap illustrera hur det centrala innehållet är formulerat, i detta fall för årskurs 7–9:

Undervisningen i samhällskunskap ska behandla följande centrala innehåll i årskurs 7–9

Individer och gemenskaper

- Ungdomars identiteter, livsstilar och välbefinnande och hur detta påverkas, till exempel av socioekonomisk bakgrund, kön och sexuell läggning.
- Sveriges befolkning, dess storlek, sammansättning och geografiska fördelning. Konsekvenser av detta, till exempel socialt, kulturellt och ekonomiskt.
- Svenska välfärdsstrukturer och hur de fungerar, till exempel sjukvårdssystemet, pensionssystemet och arbetslöshetsförsäkringen. Vilket ekonomiskt ansvar som vilar på enskilda individer och familjer och vad som finansieras genom gemensamma medel.
- Immigration till Sverige förr och nu. Integration och segregation i samhället.⁷³

I kursplanen för samhällskunskap finns sammanlagt 23 sådana punkter för årskurs 7–9, sorterade under fem olika rubriker.

Viktigt att notera är att instruktionerna i denna del handlar om *vad undervisningen ska behandla*, inte vad eleverna ska lära sig. Det centrala innehållet är alltså i detta avsnitt inte formulerat i termer av mål för kunskapsutvecklingen. I förmågorna (se ovan) och kunskapskraven (se nedan) finns dock också hänvisningar till innehåll, men där är innehållet som regel inte formulerat på det förhållandevis konkreta och specificerade sätt som under rubriken *Centralt innehåll*.

Det centrala innehållet är obligatoriskt att behandla i undervisningen, men kursplanerna ger inga direkta instruktioner om när, hur och på vilket sätt de olika innehållspunkterna ska behandlas. Ytterst är det läraren som ska avgöra hur djupt och länge respektive ytligt och snabbt olika innehållspunkter behandlas i undervisningen. Skolverket har också i kommentarerna till kursplanerna understrukit att det centrala innehållet inte behöver utgöra allt innehåll i undervisningen, utan alltid kan kompletteras med ytterligare innehåll utifrån elevernas behov och intresse.⁷⁴

Specifika förändringar i kursplanerna för kemi, samhällskunskap och svenska

De språk- och strukturförändringar som beskrivits ovan är gemensamma för alla ämnens kursplaner. Till detta kommer specifika förändringar i de olika ämnena. I de kommentarmaterial som Skolverket har tagit fram, explicit görs dessa under en särskild rubrik.

⁷³ Skolverket 2011: *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*, s. 202.

⁷⁴ Se till exempel Skolverket 2011: *Kommentarmaterial till kursplanen i samhällskunskap*, s. 5.

För de ämnen som undersöks i denna studie, anges följande förändringar:

Kemi

Den nya kursplanen betonar tydligare än den tidigare att eleverna ska *använda* kunskaperna i ämnet. Utöver detta kommenteras två strukturella förändringar för just de naturorienterande ämnena, dvs. biologi, fysik och kemi. Den första är att den gemensamma texten för dessa ämnen som ämnesblock (NO) inte finns kvar, men att texterna fortfarande till stora delar liknar varandra för att göra det tydligt att studierna i de olika ämnena tillsammans ska bidra till en helhet. Den andra är att de tidigare rubrikerna ”Natur och människa”, ”Den naturvetenskapliga verksamheten” och ”Kunskapens användning” har omtolkats till de tre förmågor som utgör de långsiktiga målen.⁷⁵

Samhällskunskap

Några ”förskjutningar” i kursplanen lyfts fram:

Den nya kursplanen lyfter fram sociala strukturer i samhället tydligare än den gamla, och den innehåller mer om identitetsutveckling och grupptillhörigheter i samhället. Även medier och deras roll och betydelse framhävs mer. De mänskliga rättigheterna och deras innebörd får större utrymme. Vidare är EU, till skillnad från i den förra kursplanen, framskrivet som en del av Sveriges styrelseskick.⁷⁶

Vidare påpekas att kursplanens ”inslag av normöverföring och fostran har tonats ned, eftersom skolans värdegrund och normer lyfts fram i den första delen av läroplanen”.⁷⁷

Svenska och svenska som andraspråk

Också för svenskämnen lyfts en förändring fram som är en följd av uppdraget att särskilja ämnens kursplaner från de övergripande läroplansmålen. Det är att den tidigare kursplanen betonade ”demokratiska aspekter [...] såsom genus och ’förståelse för människor med olika kulturell bakgrund’”. Dessa skrivningar återfinns i läroplanens övergripande mål, och finns inte kvar i svenskämnenas kursplaner.

Vissa begrepp har också försvunnit från kursplanerna i syfte att förtydliga dem. Det exempel som tas upp i kommentarerna är ”det vidgade textbegreppet”. Kulturbegreppet har ”tonats ner eftersom det är komplext och riskerar att bli otydligt”. Enligt kommentarerna är det begreppsanvändningen som har förändrats, medan de ”kunskaper som ämnet ska ge eleverna är desamma”.⁷⁸

För kursplanen i svenska som andraspråk tillkom därtöver några andra förändringar. Fokus är något förändrat i och med att den nya kursplanen i högre grad inriktar sig på skönlitteratur och andra typer av texter, på språkets kommunikativa aspekter och på elevernas identitetsutveckling. En tidigare skrivning om att eleverna ska uppnå funktionell språkförmåga har tagits bort, liksom skrivningen om att synliggöra likheter och skillnader mellan ursprungskulturen och det svenska samhällets synsätt och värderingar.⁷⁹

75 Skolverket 2011: *Kommentarmaterial till kursplanen i kemi*, s. 6.

76 Skolverket 2011: *Kommentarmaterial till kursplanen i samhällskunskap*, s. 6.

77 Skolverket 2011: *Kommentarmaterial till kursplanen i samhällskunskap*, s. 6.

78 Skolverket 2011: *Kommentarmaterial till kursplanen i svenska*, s. 6.

79 Skolverket 2011: *Kommentarmaterial till kursplanen i svenska som andraspråk*, s. 6.

De nya kunskapskraven

I anslutning till kursplanerna i de olika ämnena, finns kunskapskrav som ska ligga till grund för lärarnas bedömning av elevernas kunskaper. De ska användas både när bedömning görs som ett led i undervisningen i syfte att stödja och vägleda eleven, ibland kallat formativ bedömning, och när bedömning görs i syfte att ge ett omdöme, sätta betyg osv., ibland kallat summativ bedömning.⁸⁰

Kunskapskraven är konstruerade utifrån såväl förmågorna som det centrala innehållet.⁸¹ Man kan alltså säga att de två första rubrikerna, syfte och centralt innehåll, möts i den tredje, kunskapskraven.

Gamla betygsriterier och nya kunskapskrav

I och med Lgr 11 har de tidigare betygsriterierna bytt namn till kunskapskrav och fått en helt annan utformning. I Lpo 94 beskrivs i avsnittet *Bedömningens inriktning* de kunskaper och kunskapskvaliteter som skulle bedömas oavsett betygssteg. *Betygsriterierna*, i sin tur, angav hur kunskapskvaliteterna såg ut för betygen Väl godkänt respektive Mycket väl godkänt (se figur 3).⁸² Kriterierna för betyget Godkänt utgjordes, som nämnts ovan, av mål att uppnå för ämnet.

En skillnad mellan betygsriterierna med Lpo 94 och kunskapskraven i Lgr 11 kan illustreras med följande exempel från ämnet kemi:

Lpo 94

Kriterier för betyget Väl godkänt (biologi, fysik, kemi)

Eleven använder begrepp, modeller och teorier från biologi, fysik och kemi i situationer som är nya för henne eller honom för att beskriva och förklara förlopp och företeelser i omvärlden.

[etc.]

Kriterier för betyget Mycket väl godkänt (biologi, fysik, kemi)

Eleven använder begrepp, modeller och teorier från biologi, fysik och kemi i situationer som är nya för henne eller honom för att skapa nya frågeställningar och hypoteser om företeelser i omvärlden.

[etc.]⁸³

80 För den senare distinktionen mellan bedömning i olika syften, se till exempel Skolverket 2011: *Kunskapsbedömning. Vad, hur och varför?* Kunskapsöversiktens författare, Helena Korp, förespråkar dock att benämningarna ”formativ” och ”summativ” undviks till förmån för att direkt tala om olika syften med bedömningen.

81 Se till exempel Skolverket 2011: *Kommentarmaterial till kursplanen i samhällskunskap*, s. 5, s. 30; se även text och bild s. 6 i Skolverket 2012: *Kommentarmaterial till kunskapskraven i samhällskunskap*. Motsvarande formulering finns också i kommentarmaterial till andra ämnen.

82 Skolverket 2000: *Kommentarer till grundskolans kursplaner och betygsriterier*, s. 15. Upplaga 1:4.

83 Skolverket 2002: *Grundskolans kursplaner och betygsriterier*. Upplaga 1:4. s. 63. Detta är förstås bara två kriterier av flera. I denna upplaga av kursplanerna användes beteckningarna Väl godkänd etc. Här har vi istället använt de senare beteckningarna med t: Väl godkänt etc.

Lgr 11

Kunskapskrav i kemi i slutet av årskurs 9, betyget C

Eleven har **goda** kunskaper om materiens uppbyggnad, oförstörbarhet och omvandlingar och andra kemiska sammanhang och visar det genom att **förklara** och **visa på samband inom** dessa med **relativt god** användning av kemins begrepp, modeller och teorier.

Kunskapskrav i kemi i slutet av årskurs 9, betyget A

Eleven har **mycket goda** kunskaper om materiens uppbyggnad, oförstörbarhet och omvandlingar och andra kemiska sammanhang och visar det genom att **förklara** och **visa på samband inom** dessa **och något generellt drag** med **god** användning av kemins begrepp, modeller och teorier.⁸⁴

Skillnaden mellan Väl godkänt och Mycket väl godkänt anges i exemplet från Lpo 94 genom beskrivningar av de olika saker som eleverna gör på respektive betygsnivå. För VG ska eleven ”beskriva och förklara” medan hon eller han för MVG ska ”skapa nya frågeställningar och hypoteser”.

Skillnaden mellan C och A i exemplet från Lgr 11 uttrycks istället företrädesvis med jämförande uttryck som ”goda kunskaper” respektive ”mycket goda kunskaper” och ”relativt god användning” respektive ”god användning”. Däremot är det samma sak eleverna ska göra på båda betygsnivåerna, i det här fallet ”förklara och visa på samband [...] med användning av kemins begrepp, modeller och teorier”.

Ungefär så här är kunskapskraven konstruerade i alla ämnen i Lgr 11, även om det finns viss variation i vilka begrepp som används. Med de nya kunskapskraven skrivs alltså samma ”göranden” fram på alla betygsnivåer, men försedda med vissa standardiserade progressionsuttryck – så kallade ”värdeord”. Dessa värdeord är skrivna med fet stil så att skillnaderna mellan betygsstegen tydligt ska framgå. I kommentarmaterialen till de olika ämnena, beskrivs den här konstruktionen i termer av att ”de kunskapsformer som beskrivs i ämnets långsiktiga mål, [finns] uttryckta på alla betygsnivåer”.⁸⁵ Avsikten med detta var att motverka att en specifik kunskapsform förknippades med ett visst betygssteg. Betygsskalan skulle inte kunna tolkas som en betygstrappa, där det lägsta betygssteget E var liktydigt med att eleven behärskade faktakunskaper, medan högre betygssteg handlade om förståelse och förtrogenhet.⁸⁶

Tilläggs kan att även om de jämförande uttrycken dominerar stort i de nya kunskapskraven, så finns också vissa inslag av beskrivande uttryck för att tydliggöra skillnader mellan betyg. Ett exempel på det finns i utdraget ovan i det att för betyget A tillkommer att eleven också ska förklara ”något generellt drag”.

Observera också att kunskapskraven förstås är beskrivande och substantiella med avseende på vilka kognitiva processer (kunskapsformer) läraren ska bedöma och även, på ett generellt plan, innehållet. Det är just nivåangivelserna – skillnaderna mellan olika betygssteg – som formuleras i jämförande termer.

84 Skolverket 2011: *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*, s. 157. Också här används bara några kunskapskrav bland andra för att illustrera.

85 Till exempel Skolverket 2011: *Kommentarmaterial till kursplanen i samhällskunskap*, s. 30.

86 Uttrycket ”betygstrappa” används inte i Skolverkets kommentarmaterial.

Värdeord och progression mellan årskurser

I kursplanen föreskrivs också en progression (kunskapsutveckling) genom årskurserna. Det sker dels genom det centrala innehållet, men också i kunskapskraven. I kunskapskraven används samma formel för att uttrycka skillnaden mellan årskurser som skillnaden mellan betygssteg. Med ytterligare ett exempel ska vi illustrera hur det kan se ut. Det handlar här om den första delen av kunskapskraven för samhällskunskap – ett exempel som också användes av lärarna i flera av våra intervjuer:

Årskurs 6:

A: Eleven har **mycket goda** kunskaper om olika samhällsstrukturer. Eleven visar det genom att undersöka hur sociala, mediala, rättsliga, ekonomiska och politiska strukturer i samhället är uppbyggda och fungerar och beskriver då **komplexa** samband inom olika samhällsstrukturer. I beskrivningarna kan eleven använda begrepp på ett **väl** fungerande sätt.

Årskurs 9:

E: Eleven har **grundläggande** kunskaper om olika samhällsstrukturer. Eleven visar det genom att undersöka hur sociala, mediala, rättsliga, ekonomiska och politiska strukturer i samhället är uppbyggda och fungerar och beskriver då **enkla** samband inom och mellan olika samhällsstrukturer. I beskrivningarna kan eleven använda begrepp och modeller på ett **i huvudsak** fungerande sätt.

C: Eleven har **goda** kunskaper om olika samhällsstrukturer. Eleven visar det genom att undersöka hur sociala, mediala, rättsliga, ekonomiska och politiska strukturer i samhället är uppbyggda och fungerar och beskriver då **förhållandevis komplexa** samband inom och mellan olika samhällsstrukturer. I beskrivningarna kan eleven använda begrepp och modeller på ett **relativt väl** fungerande sätt.

A: Eleven har **mycket goda** kunskaper om olika samhällsstrukturer. Eleven visar det genom att undersöka hur sociala, mediala, rättsliga, ekonomiska och politiska strukturer i samhället är uppbyggda och fungerar och beskriver då **komplexa** samband inom och mellan olika samhällsstrukturer. I beskrivningarna kan eleven använda begrepp och modeller på ett **väl** fungerande sätt.⁸⁷

Skillnaden mellan A i årskurs 6 och A i årskurs 9 uttrycks genom tillägget av samband *mellan* olika samhällsstrukturer, samt användningen av modeller.

I övrigt är formuleringarna desamma för årskurs 6 och årskurs 9.⁸⁸

När det gäller årskurs 9 finns här inga inslag av substantiella eller beskrivande uttryck för att uttrycka skillnader mellan betygen. Dessa uttrycks istället med just värdeord.

87 Skolverket 2011: *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*, s. 209–211. Understrykningarna finns inte i original, utan markerar här skillnaden mellan årskurs 6 och årskurs 9 i denna del av kravet.

88 Notera dock att även om *hänvisningarna* till innehållet (strukturer, samband) är likadana i de två årskurserna, skiljer sig det *innehåll* de hänvisar till åt sinsemellan, eftersom progressionen alltså också föreskrivs i och med det centrala innehållet. Det centrala innehållet i årskurs 7–9 är mer omfattande och komplext än det i årskurs 4–6.

Fler kunskapskrav

Kunskapskraven har alltså ett nytt namn och är skrivna på ett nytt sätt i Lgr 11 jämfört med Lpo 94. De är också fler. I Lpo 94 fanns betygskriterier för olika betyg enbart för årskurs 9.⁸⁹ I Lgr 11 finns kunskapskrav för tre betygssteg formulerade för både årskurs 9 och årskurs 6 i de flesta ämnena. I årskurs 3 fanns tidigare mål att uppnå i matematik och svenska/svenska som andraspråk. Nu finns kunskapskrav för godtagbara kunskaper i samma ämnen, men också i NO- och SO-ämnena.

De nya betygen och nationella proven

Flera andra delar i regeringens reformpaket gällde mer specifikt bedömning och betygssättning. För det första skulle en ny betygsskala med fler steg införas. För det andra skulle betyg ges tidigare och därmed också vid fler tillfällen än tidigare. Från att ha givits varje termin från och med höstterminen årskurs 8, skulle de nu ges varje termin från och med höstterminen årskurs 6. För det tredje påverkades det nationella provsystemet. Tidpunkterna för de nationella proven flyttades så att de stämde med de nya kunskapskraven, dvs. från årskurs 5 till årskurs 6. Dessutom skulle nationella prov ges i fler ämnen, nämligen i de samhällsorienterande ämnena historia, geografi, religionskunskap och samhällskunskap och i de naturorienterande ämnena biologi, fysik och kemi.⁹⁰

Varför nya betyg och nationella prov?

Förändringarna i regleringarna kring betyg och bedömning var som nämnts viktiga delar i det större reformpaketet, nämligen som verktyg för en tidigare och bättre *uppföljning* av elevers resultat och skolors verksamhet. Den skarpare uppföljningen skulle ligga till grund för tidigare och bättre stödinsatser från skolans sida och därmed skulle elevernas kunskaper bli bättre. Därutöver framförde regeringen ytterligare motiv för införandet av en mer fingraderad betygsskala, nämligen effekten på elevernas motivation och ansträngningar.

Den viktiga roll som regeringen tillmätte betygen i reformeringen, framgår av följande motivering i propositionen om den nya betygsskalan:

Det är viktigt att det finns en väl fungerande uppföljning av elevernas lärande och att hem och skola har en levande dialog om elevens kunskapsutveckling. Betygen är ett av flera instrument för att möjliggöra detta. Betygen är tillsammans med utvecklingssamtal, skriftliga omdömen och nationella prov viktiga verktyg för att utvärdera elevernas kunskaper och därigenom ge varje elev stöd i rätt tid och större möjligheter att nå kunskapsmålen. Dessa verktyg kan motivera eleven till ökade insatser och ansträngningar. Betygen bidrar också till att elever som har svårigheter att uppnå kunskapsmålen uppmärksammas av rektor och lärare. För att en elev ska nå utbildningens mål och utvecklas till sin fulla potential behövs uppmuntran, stöd och hjälp såväl i skolan som i hemmet. Betygen är ett viktigt underlag för utvärdering av skolans arbete.

För att alla ska ges stöd i tid måste betyg ges tidigare än vad som i dag är fallet.⁹¹

89 Däremot fanns mål att uppnå i årskurs 5.

90 Nationella prov i årskurs 9 i de naturorienterande ämnena genomfördes första gången som en utprovningssomgång 2009, dvs. baserade på den tidigare läroplanen Lpo 94.

91 Regeringens proposition 2008/09:66, *En ny betygsskala*, s. 4–5.

Grundtanken i motiveringen är att betygen har en viktig informationsbärande roll: i kommunikationen mellan lärare och elev, i kommunikationen mellan skola och vårdnadshavare, i kommunikationen inom skolan som ett underlag för beslut om olika stödinsatser för eleverna och som ett underlag för utvärdering av skolans arbete, både för skolan själv och för huvudmannen.

Med tidigare betyg (och nationella prov) skulle denna information komma *tidigare* och därmed skulle stöd kunna sättas in tidigare med åtföljande bättre förutsättningar för en god kunskapsutveckling för eleven. I motivtexten lyfts särskilt den informerande funktionen när det gäller *elever som har svårigheter*, i det att betygen antas bidra till att detta uppmärksammas av rektor och lärare.

Regeringen tänkte sig vidare att en mer fingeraderad betygsskala skulle ge en *tydligare* information till eleverna, i och med att kunskapsprogressionen hos eleverna synliggjordes. Fler betygssteg möjliggjorde en ökad precisering i lärarnas bedömning av elevernas kunskaper. Den ökade tydligheten för eleverna väntades också göra att eleverna skulle uppfatta betygen som mer *rättvisande*.⁹²

Slutligen bedömde regeringen också att fler betygssteg skulle leda till att elevernas *motivation* skulle öka. När det blev närmare till nästa steg i betygsskalan, antogs fler elever anstränga sig extra för att nå närmast högre betyg. Också det ökade antalet steg i betygsskalan skulle på så sätt leda till ökade kunskaper.⁹³

Den nya betygsskalans utformning

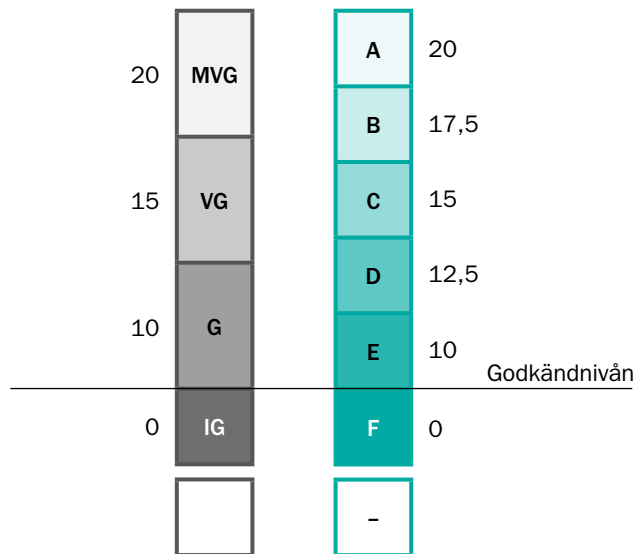
Den gamla betygsskalan för grundskolan hade tre steg: Godkänt, Väl godkänt och Mycket väl godkänt. De elever som inte nådde Godkänt fick inget betyg i det ämnet. Den nya betygsskalan fick istället sex steg: fem godkända – E, D, C, B och A – och ett icke godkänt, F. Därtill kan nu också streck användas när underlag för betygssättning saknas. De två skalorna illustreras i figur 4.⁹⁴

92 Regeringens proposition 2008/09:66, *En ny betygsskala*, s. 6–7.

93 Regeringens proposition 2008/09:66, *En ny betygsskala*, s. 7.

94 Bilden är hämtad från Skolverkets webbplats 2015-02-25, <http://www.skolverket.se/bedomning/2.7039/betygshistorik-1.46885>. IG betecknar alltså Icke godkänt, ett betyg som inte fanns i grundskolan.

Figur 4. Tidigare och nuvarande betygsskala



Källa: www.skolverket.se

För tre av nya betygsstegen – E, C och A – finns kunskapskrav som preciserar vad eleven ska kunna för vardera betyget i slutet av årskurs 6 och 9. Kunskapskraven är publicerade i anslutning till kursplanen för respektive ämne och beskrivs ovan.

För övriga tidpunkter då betyg sätts (höstterminsbetygen i årskurs 6–9 och vårterminsbetygen i årskurs 7 och 8) finns inga egna kunskapskrav preciserade. Läraren ska då göra en bedömning av vilken kunskapsnivå som är rimlig att begära av eleven i de tidigare årskurserna för ett visst betyg i förhållande till kraven för årskurs 6 respektive 9.⁹⁵

För betygen B och D finns heller inga egna kunskapskrav. Betyget B ska sättas då eleven nått kunskapskravet för C i sin helhet och till övervägande del kunskapskravet för A. Betyget D ska sättas då eleven nått kunskapskravet för E i sin helhet och till övervägande del kunskapskravet för C.⁹⁶

”Tröskelregeln”

I uppdraget från regeringen till Skolverket om att ta fram nya kursplaner och kunskapskrav, angavs att det maximala betygsvärdet skulle vara detsamma som med den förra betygsskalan (därav 20 poäng i figuren). Ambitionsnivån för betyget E skulle motsvara ambitionsnivån för det tidigare betyget Godkänt, vilket i figuren markeras med linjen för ”godkändnivån”. Däremot skulle för det högsta betyget A krävas att kriterierna för betyget var uppfyllt i sin helhet vilket, fortsatte regeringen, innebar att det vid bedömningen skulle ställas högre krav än tidigare för att en elev skulle få det högsta betyget.⁹⁷

95 Frågor och svar på Skolverkets webbplats, 2015-02-26, <http://www.skolverket.se/regelverk/fragor-och-svar/fragor-och-svar-om-betyg/betygssattning-1.173341#listAnchor1.173908>

96 Skolförordningen, 6 kap, 7 §. Skolverkets webbplats 2015-02-26, <http://www.skolverket.se/bedomning/2.7039>.

97 Utbildningsdepartementet U2009/312/S: Uppdrag att utarbeta nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer m.m., s. 2. Regeringsbeslut I:1, 2009-01-22.

Enligt de tidigare bestämmelserna för Väl godkänt och Mycket väl godkänt, kunde enstaka brister i elevernas kunskaper uppvägas av mycket god förmåga i andra avseenden.⁹⁸ Med den nya betygsskalan blev detta inte längre tillåtet, utan ”för att få betyget E, C eller A krävs att elevens kunskaper motsvarar beskrivningen av kunskapskravet i sin helhet”.⁹⁹

Detta krav uttrycks inte explicit i Skolförordningen, men kommer till uttryck i förarbeten. I regeringens förslag till ny betygsskala liknas betygsgränsen vid en ”ribba”:

För betygen A, C eller E bör det krävas att elevernas kunskaper i alla delar motsvarar den beskrivning av kunskaperna som fastställts. [...] Det är alltså kriterierna för betyget E som utgör ”ribban” för godkända resultat.¹⁰⁰

Denna nyhet visade sig efter hand i vår undersökning vara betydelsefull, och i rapporten kallar vi den *tröskelregeln*.

Blockbetyg avskaffade i årskurs 7–9

Under Lpo 94:s tid kunde skolorna antingen sätta betyg i de enskilda ämnena biologi, fysik och kemi eller ett sammanfattande blockbetyg för de naturorienterande ämnena (NO). Samma sak gällde för de samhällsorienterande ämnena (SO), alltså geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap. I kursplanerna fanns då också gemensamma mål att uppnå och betygskriterier för respektive block. För SO-ämnena fanns därtill mål att uppnå och betygskriterier i respektive ämne. För NO-ämnena fanns mål att uppnå för respektive ämne, men däremot inga betygskriterier för de enskilda ämnena.

Med Lgr 11 avskaffades möjligheten att sätta betyg i NO och SO som block i årskurs 9. I konsekvens härmed finns heller inga gemensamma kunskapskrav i dessa ämnen. De tre förmågorna för biologi, fysik respektive kemi har dock likalydande formuleringar, men med anpassning efter det specifika ämnet.

Nationella prov i fler ämnen och andra årskurser

I och med reformpaketet infördes som nämnts nationella prov i *fler ämnen*. Dessutom har *tidpunkterna* för nationella proven delvis ändrats. Nya kursplaner innebar också en *ny grund* för proven.

Nationella prov i svenska/svenska som andraspråk, matematik och engelska har under lång tid genomförts i årskurs 5 och årskurs 9; sedan 2009 även i årskurs 3. De ämnen för vilka nationella prov nu tillkom var dels naturorienterande ämnen (NO), dvs. biologi, fysik och kemi och dels samhällsorienterande ämnen (SO), dvs. geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap.

98 SKOLFS 1995:65, Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om betygskriterier i grundskolans ämnen:

”2 § Vid tillämpning av betygskriterierna gäller följande:

För att erhålla betyget Väl godkänd i visst ämne ska eleven ha uppfyllt samtliga kriterier för detta betyg. [...] Väl utvecklad förmåga avseende något eller några kriterier kan väga upp brister avseende ett eller ett par andra kriterier.”

Nationella betygskriterier för Mycket väl godkänd fanns vid denna tidpunkt inte, utan de skulle beslutas lokalt.

99 Skolverkets kommentarmaterial till kunskapskraven i olika ämnen (till exempel s. 31 för samhällskunskap) och Skolverkets webbplats, *Frågor och svar om betygssättning*.

100 Proposition 2008/09:66 *En ny betygsskala*, s. 15. Motsvarande formuleringar finns i Betygsberedningens betänkande på s. 55 (Ds 2008:13 *En ny betygsskala*).

De nya bestämmelserna innebar att varje skola varje år genomförde prov i de tre traditionella provämnena och därutöver i ett samhällsorienterande och ett naturorienterande ämne. Vilka ämnen det blev för respektive skola, bestämdes av Skolverket och meddelades skolorna tre–fyra veckor före genomförandet.

Under Lpo 94 fanns mål att uppnå för årskurs 5, medan med Lgr 11 infördes kunskapskrav i årskurs 6. De nationella proven flyttades i konsekvens med detta från årskurs 5 till årskurs 6.

Under vår undersökningsperiod skulle varje skola varje år genomföra prov i både årskurs 6 och årskurs 9. Våren 2015 förändrade regeringen reglerna, så att proven i SO och NO blev frivilliga i årskurs 6 (rektors beslut).

Eftersom proven ska pröva de kunskaper som föreskrivs i kursplanerna, kan även införandet av nya kursplaner innebära en förändring i provens karaktär och innehåll.

Nyheter infördes stegvis

Införandet av en ny läroplan, ny betygsskala och nya nationella prov skedde stegvis, även om år 2011 var centralt i reformeringen.

Under läsåret 2011/2012 tillämpades den nya och den gamla läroplanen med vidhängande kursplaner parallellt. Eleverna i årskurs 9 undervisades efter tidigare läroplan och kursplaner och fick sina slutbetyg vårterminen 2012 med den tidigare betygsskalan. I enlighet med detta, baserades också de nationella proven i årskurs 9 som gavs vårterminen 2012 på de gamla kursplanerna och inte på de nya. Övriga årskurser skulle däremot undervisas enligt den nya läroplanen och i förekommande fall betygssättas enligt den nya betygsskalan redan detta läsår.

De elever som började årskurs 8 detta läsår blev alltså den första kullen att få betyg med den nya betygsskalan när den tillämpades första gången vid slutet av höstterminen 2011. De var också den första kull som i årskurs 9 genomförde nationella prov baserade på de nya kursplanerna, vilket skedde vårterminen 2013.

Nationella prov i geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap gavs första gången vårterminen 2013, men detta var en utprovningssomgång och lärarna behövde därför inte använda de nationella proven som ett underlag för sin betygssättning. Först året därpå – alltså vårterminen 2014 då vi besökte våra skolor för den tredje och sista intervjuomgången – genomfördes reguljära nationella prov i samhällsorienterande ämnen.

Nationella prov för årskurs 9 i biologi, fysik och kemi gavs däremot redan 2009, dvs. under de sista åren med Lpo 94. För dem gällde, liksom som för de traditionella provämnena engelska, matematik och svenska att de första proven baserade på Lgr 11 gavs vårterminen 2013.

Betyg i årskurs 6 sattes första gången höstterminen 2012. Nationella prov i svenska, matematik och engelska i årskurs 6 genomfördes första gången vårterminen 2012, men användes då inte som stöd i betygssättning. Prov med nämnda funktion i dessa ämnen genomfördes första gången vårterminen 2013. Prov i SO- och NO-ämnen i årskurs 6 genomfördes första gången vårterminen 2013 som utprovningssomgång och vårterminen 2014 som stöd för betygssättning.

Över huvud taget ger valet av år 2011 som utgångspunkt en något godtycklig inramning av reformpaketet. Sett som en bredare reforminriktning, går det att betrakta förändringen som påbörjad redan före den alliansregering som hade

makten 2011. Den utredning som låg till grund för läroplansrevisionen, *Utredningen om mål och uppföljning i grundskolan*, tillsattes av den dåvarande socialdemokratiska regeringen i februari 2006, alltså före regeringsskiftet.¹⁰¹ Viktiga delar i reformpaketet infördes också ett par år före 2011. Sålunda infördes mål i årskurs 3 för vissa ämnen redan höstterminen 2008 och nationella prov i årskursen genomfördes påföljande vårtermin. Samma år blev skriftliga omdömen ett krav i samtliga årskurser i grundskolan och förbudet mot betygsliknande omdömen togs bort.

Samma kunskapssyn och styrprincip med en förtydligad läroplan
Trots den genomgripande omarbetningen av kursplanerna är det viktigt att notera att avsikten med läroplansreformen inte var en helt ny läroplan utan en förtydligad. Någon ny läroplanskommitté med uppdrag att ta ställning i grundläggande frågor som kunskapsbegrepp, kunskapsbehov eller hur läroplanen ska styra verksamheten, tillsattes inte.

Den syn på kunskap och likvärdighet som låg till grund för Lpo 94 och som uttrycktes i Läroplanskommitténs betänkande och i själva läroplanen, kvarstår därför i princip oförändrad i den nya läroplanens inledande del. Det hindrar förstås inte att lärare i praktiken kan uppfatta att de nya kursplanerna och kunskapskraven sammantaget innebär en förändrad kunskapssyn.¹⁰² Vi återkommer till detta i resultatredovisningen.

Samma sak kan sägas om skolans styrsystem, mål- och resultatstyrningen. Som beskrivits ovan, var en avsikt med Lgr 11 att minska lärarnas tolkningsutrymme – det tolkningsutrymme som vid införandet av Lpo 94 sågs som en viktig aspekt av målstyrningen. Enligt regeringens uppdrag skulle dock lärarnas pedagogiska frihet inte inskränkas med den nya läroplanen. Det handlade inte om någon principiell förändring av läroplanens funktion. Tvärtom skulle ju den nya läroplanen, genom förändringar av språk och form, bli ett bättre redskap för uppföljning och utvärdering av både elevernas kunskap och skolans verksamhet – alltså ett redskap för att förverkliga mål- och resultatstyrningen.

Intervjuernas karaktär och frågeområden

Ambitionen i undersökningen var som nämnts att fånga upp hur hela reformpaketet landade i skolornas vardag. Samtidigt har både vår design och det sätt som vi ställde frågor på, lett till att resultaten mest handlar om läroplanen och de nyheter som rör betyg och bedömning. Om exempelvis lärarlegitimationen hade varit vårt primära undersökningsobjekt, skulle undersökningen ha behövt en annan tidsram och utformning. Om skollagen varit vårt primära undersökningsobjekt, skulle undersökningen ha förlagts till huvudmänna- och skolnivåerna och bara mer indirekt berört lärarnivån, istället för tvärtom.

Det största och viktigaste materialet i denna undersökning är som nämnts de tre intervjuomgångar som vi har gjort i nio skolor. Intervjuerna var halvstrukturerade.

101 SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan – Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*.

102 Eller andra aktörer, se till exempel avsnittet ”Dilemma 2: Kunskapssyn krockar med uppdragstolkning”, s. 145f i Anette Jahnke 2014: *Insegel till dialog. Skolans matematikutbildning – en studie i fyra praktiker*, Bodø: Universitetet i Nordland, där författaren beskriver sitt arbete som expert i den grupp som skrev kursplanen i matematik för Lgr 11.

rerade, vilket innebar att vi använde intervjuguider indelade i frågeområden för de olika aspekter som vi ville att intervjuerna skulle handla om. Istället för att direkt ställa specifika frågor om sådant som *vi* uppfattade som stora nyheter eller viktiga skillnader, började vi med öppna frågor om vad i reformpaketet som *skolan* hade uppfattat som stora nyheter, vad *lärarna* hade uppfattat som viktiga skillnader mellan det gamla och det nya osv. Ofta inleddes intervjuerna med en allmän fråga som senare följdes upp med mer specifika frågor om exempelvis olika reformdelar. Detta innebar att olika intervjuer behandlade delvis olika saker och att följdfrågor ställdes på olika sätt till olika intervjupersoner.¹⁰³

Ambitionen här var att få en balans mellan uppifrånperspektiv och nerifrånperspektiv: Staten ville någonting med dessa reformer och vi ville följa upp hur det gick med detta. Samtidigt ville vi fånga hur skolorna uppfattade reformerna, vad de upplevde som nytt och vad som var viktigt i deras vardag.

Ett sådant upplägg var viktigt också för att reformen i så hög utsträckning handlade om att anpassa och förtydliga tidigare styrdokument, snarare än att ersätta dem med något helt nytt. Reformpaketet lanserades visserligen av regeringen som något mycket stort och genomgripande, men samtidigt beskrevs det i propositioner och andra förarbeten inte som ett systemskifte, utan som ett sätt att förstärka det befintliga systemet. Nyheterna kring 2011 kan i viktiga avseenden ses som ett försök att faktiskt få till stånd det systemskifte som var avsikten med de reformer som gjordes åren kring 1994.

Denna reformens karaktär försvårar också tolkningen av resultaten. En reform lanseras för att åstadkomma förändring i verkligheten. I vår undersökning siktade vi också in oss på att identifiera just förändringar: vad hände med anledning av det nya? I våra intervjuer med kemi-, samhällskunskaps- och svensklärare under hösten 2011 bad vi dem exempelvis att jämföra de tidigare kursplanerna med de nya. Vi frågade vilka – om några – förändringar som den nya kursplanen hade lett till i deras egen praktik. Uppfattade de ämnets syfte, mål och karaktär som annorlunda mot förut? Hade de fått tillföra nytt centralt innehåll i sin undervisning jämfört med tidigare – eller kanske frångått något de gjorde förut? Uppfattade de kraven som större eller mindre eller lika? Såg planeringen och bedömningen ut som förut, eller arbetade de annorlunda? Etc.

Om det var så att den tidigare läroplanen var olika känd hos olika lärare, olika använd av olika lärare och olika tolkad av olika lärare – då kan vi också förvänta oss olika svar på våra frågor om vad lärarna uppfattar som nytt, gammalt och vad som förändras. Det kan mycket väl vara så att icke-förändring är ett fullt rimligt förhållningssätt och helt i linje med reformen – det beror på hur skolans och lärarens praktik såg ut dessförinnan.

Vidare försökte vi med detta upplägg vara öppna också för förändringar som *inte* avsågs med reformpaketet. Reformen kan ju få både avsedda och icke avsedda effekter, liksom förstås präglas av uteblivna effekter. Ett frågeområde i den första omgångens intervjuguider, rörde balansen mellan statlig styrning och lokal frihet. Med Lpo 94 var som nämnts ett viktigt syfte att skapa ett lokalt friutrymme – på skolan och för lärarna. Detta skulle främja både effektivitetsvärden och demokratiska värden, i det att undervisningen kunde anpassas till vad som lokalt behövdes för att uppnå de nationella målen och dessutom

103 Exempel på intervjuguider finns i bilaga 1.

medge att eleverna kunde vara delaktiga i planering och utvärdering. Med Lgr 11 var den uttryckliga ambitionen att minska tolkningsutrymmet. Kravet på en lokal arbetsplan på skolan togs bort. De nationella målen skulle vara tydliga, distinkta, konkreta och utvärderingsbara. Men, skrev regeringen i sitt uppdrag till Skolverket, de fick samtidigt inte detaljstyra skolorna eller inskränka lärarnas pedagogiska frihet.

I intervjuerna med lärarna, närmade vi oss frågan om det lokala friutrymmet och den delikata balansen mellan styrning och frihet på flera sätt. Dels sökte vi utröna hur lärarna uppfattade att balansgången fallit ut: innebar de nya kursplanerna en alltför stark styrning – eller kanske alltför svag? Upplevde de att styrdokumentet inkräktade på eller stödde deras professionella praktik? Dels ställdes specifika frågor om möjligheterna till elevinflytande och möjligheterna att med de nya kursplanerna anpassa undervisning och bedömning till elevernas olika behov och förutsättningar etc. Hade en eventuell förändring av friutrymmet också påverkat möjligheterna till detta?

Påhittade namn

I rapporten undviks namn och andra detaljer som skulle göra det möjligt för utomstående att identifiera skolorna. Skolorna tjänar ju här som empiriskt underlag i form av exempel, för att belysa såväl återkommande drag som variation i implementeringen. Vårt undersökningsobjekt är reformimplementeringen, inte enskilda skolor. Skolornas och intervjupersonernas identitet är därmed inte relevant. Ett röjande av identiteter skulle också kunnat försämra kvaliteten på intervjuerna. Däremot har vi inte bedömt det som möjligt att beskriva fallen på ett sätt som omöjliggör att skolan känns igen av intervjupersonerna själva, eller av andra som känner den väl. I inledningen till intervjuerna förklarade vi också detta för intervjupersonerna: att inga namn skulle nämnas, men att vi inte kunde garantera att andra på skolan inte skulle känna igen den.

Rapportens disposition

Redovisningen av undersökningens resultat börjar med de nio fallskolorna. I de närmast följande *kapitlen 2 och 3* presenteras Rönnviksskolan respektive Korntorgsskolan. Kapitlen inleds med skolornas karaktär och en översiktlig beskrivning av utvecklingen från den första intervjuomgången hösten 2011 till den sista våren 2014 och av hur reformpaketet landade i skolan. Därefter redovisas mer ingående hur lärarna i kemi, samhällskunskap och svenska tog emot läroplanen, kunskapskraven, betygsskalan osv. och vad dessa kom att betyda för lärarpraktiken. Avslutningsvis diskuteras några centrala drag i förändringarna på respektive skola och i vad mån olika förändringar kan betraktas som reformimplementering.

Återstående sju skolor skildras i varsitt avsnitt i *kapitel 4*. Flera framträdande drag i hur lärarna uppfattade det nya och hur deras praktik förändrades, var gemensamma för alla nio skolorna. Istället för att upprepa synpunkter och erfarenheter liknande dem som redan illustrerats i de längre kapitlen om Rönnviksskolan och Korntorgsskolan, koncentreras därför berättelserna om övriga sju skolor på just de skolornas karakteristiska drag och hur de formade skolornas reformmottagande. Varje skola sammanfattas på omkring sex sidor. Kapitel 4 bidrar sålunda främst till frågan om hur reformpaketet landade i *olika samman-*

hang och beskriver *variation*. Däremot är lärarpraktiken i de olika ämnena inte beskriven i detalj.

I samband med lanseringen av läroplanen och skollagen 2011, arrangerades särskilda lokala implementeringsaktiviteter av huvudmän och skolor runt om i landet. Det kunde till exempel vara kommunala ämnesnätverk, studiedagar eller föreläsningar i syfte att stödja personalen i implementeringen av reformerna. I *kapitel 5* beskrivs dessa lokala implementeringsaktiviteter. Kapitlet redovisar återkommande drag och diskuterar likheter och skillnader, men ger inga separata redogörelser för var och en av de nio skolorna. Utöver denna diskussion på basis av fallstudien, redovisas enkätsvar om implementering, diskussioner och lärarsamarbete i riket.

I *kapitel 6* tar vi så ett bredare grepp om reformmottagandet. Centrala drag i hur lärarna tog emot de statliga nyheterna i våra fallskolor sammanfattas. I ett avsnitt diskuteras vad reformerna har inneburit för styrning och friutrymme i skolan. Härtill analyseras resultaten från lärarenkäter, delvis med hjälp av intervjumaterialet. På så sätt ges en bild av hur reformerna implementerats i riket.

Den sammanfattande bilden blir med nödvändighet förenklande. De inledande längre kapitlen om Rönnviksskolan och Kornborgsskolan motiveras just av att de ger en mer nyanserad och samtidigt situerad bild av ett reformmottagande som var allt annat än svartvitt till sin karaktär. De längre ämnesupplade avsnitten om lärarpraktiken i dessa kapitel ger en grund för förståelsen av det mer sammanfattande kapitel 6. Att det är just Rönnviksskolan och Kornborgsskolan som beskrivs i egna längre kapitel, beror inte på att dessa skolor är intressantare än de övriga eller mer speciella i något avseende. De får tjäna som varianter av ett gemensamt tema. Kapitlet om övriga sju skolor, är istället koncentrerat till särdragen.

Kapitel 7 har rubriken *Utmaningar* och avslutar rapporten med en diskussion om förutsättningar och hinder för en lyckad implementering av reformpaketet.

Det går att hoppa över citaten

Rapporten innehåller en del direkta citat ur intervjuer med lärare och andra aktörer.

Att använda citat är ett sätt att öka den metodologiska transparensen, alltså ge en förståelse för hur materialet ser ut. De bidrar också till att illustrera lärarnas resonemang och förhållningssätt och visar komplexiteten i såväl skolvardagen som vårt empiriska material. Med citat får läsaren också en bättre känsla för lärarnas upplevelser.

Citaten är som regel försedda med en inledande presentation i brödtexten och en efterföljande sammanfattande formulering. Det gör att det går att hoppa över citaten och ändå förstå budskapet, även om förstås en sådan läsning gör att något går förlorat – som nyans, känsla och färg.

Ordlista i slutet av rapporten

Längst bak i rapporten finns en lista med ord och förkortningar som förekommer i rapporten och som kan vara obekanta för läsare utanför skolvärlden.

Bilagor

I anslutning till rapporten publiceras också ett antal bilagor i pdf-format.

Bilaga 1 *Metod* ger en mer utförlig redogörelse för metoderna i undersökningen. Här finns bland annat exempel på intervjuguider som användes i fallstudien liksom det enkätformulär som användes i vår lärarenkät hösten 2014.

Bilagorna 2–4 är texter baserade på vår första respektive andra intervjuomgång. Texterna utgör delar av det underlag för Skolverkets interna arbete som togs fram under arbetets gång. De biläggs här för läsare som vill fördjupa sig i ytterligare illustrationer och analyser från de två första intervjuomgångarna.

I bilaga 2, *Lokala implementeringsaktiviteter*, finns en beskrivning av sådana aktiviteter i två mycket olika kommuner. Den är baserad på den första intervjuomgången.

Bilaga 3, *Den nya läroplanen*, beskriver ämne för ämne mottagande och förändringar 2011 av de nya kursplanerna, och har ett särskilt avsnitt om styrkraft.

Bilaga 4, *Bedömning*, baseras på den andra intervjuomgången, hösten 2012, som särskilt fokuserade frågor kring bedömning och betygssättning. Den är inte ämnesindlad och innehåller inga hela fall; däremot är bedömningsförändringarna mer utförligt beskrivna än i rapporten. Därtill redovisas en liten studie av hur konstruktionen av kunskapskraven gick till.

Bilaga 5, *Med egna ord*, innehåller oredigerade anonyma svar från en öppen fråga i enkäten, där lärare berättade vad förändringarna inneburit för dem.