

# Utbildningens villkor II - en denationaliserad utbildningskonception

*Ninni Wahlström*

*THE CONDITIONS FOR EDUCATION II - A DENATIONALIZED CONCEPTION OF EDUCATION.* In my inaugural lecture at the Linnaeus University in May 2014, I explored the policy discourse of a denationalized-instrumental understanding of school and education as I introduced in a corresponding lecture at Örebro University 2011 (Wahlström 2011) and which since then has been the recurring focus of my research interest. The theme concerns the relationship between social change and perceptions of social needs on the one hand and the implications for what counts as knowledge and good education on the other hand. The article discusses globalization and the changing role of the state, with Europeanization as one of the consequences of globalization. In recent years, the EU has broadened its influence by also including the Member States' compulsory schools and their curricula in its policy. In the article, results from analyzes of the Swedish curriculum for compulsory school, *Lgr 11*, from the perspectives of curriculum typology, citizenship education and equity are presented.

Keywords: curriculum theory, globalization, denationalized, Europeanization, equity, performance model.

I denna installationsföreläsning vid Linnéuniversitetet (i maj 2014) tecknar jag en fördjupad bild av det tema som jag introducerade i min installationsföreläsning vid Örebro universitet 2011 och som har stått i centrum för min forskning sedan dess (Wahlström 2011). Temat, en denationell-instrumentell förståelse av skola och utbildning, berör relationen mellan samhällliga förändringar och föreställningar om samhällliga behov å ena sidan samt implikationer för vad som räknas som kunskap och god utbildning å andra sidan. I centrum för denna relation står läroplanen, som blir det dokument där ideala föreställningar ska omformas till konkreta formuleringar i en struktur och

---

*Ninni Wahlström* är professor vid Institutionen för utbildningsvetenskap, Linnéuniversitetet, 351 95 Växjö. E-post: [ninni.wahlstrom@lnu.se](mailto:ninni.wahlstrom@lnu.se)

språkdräkt som är anpassad till skolans diskurs. Såväl formuleringen som tolkningen av en läroplan är komplext och den som uttryckt dessa komplicerade förhållanden bäst är förmodligen William Pinar (2008, s 493), som menar att "[c]urriculum is now a highly symbolic concept" och att läroplanen kan bäst förstås som "an extraordinarily complicated conversation".

Through the curriculum and our experience of it, we choose what to remember about the past, what to believe about the present, what to hope for and fear about the future (Pinar 2008, s 493).

När vi debatterar frågor om vad elever ska lära sig i förskola och skola, om rätten att inte bli kränkt, om mångfald, om IT, om läsinläring och om behovet av att röra sig och vistas ute under skoldagen, så är dessa debatter samtidigt debatter om vilka "vi" är och i vilken riktning "vi" önskar att samhället utvecklas (jfr Pinar 2008). Det är också så som vi kan förstå mångtydigheten och kampen om tolkningsföreträdet mellan ett samhälles olika sociala krafter (Englund 2005). Läroplaner handlar i det här sammanhanget om ett samhälles hela intention med sitt utbildningssystem och om de texter och debatter i ett samhälle som omger reformarbetet med att ta fram nya läroplaner. Läroplaner ses som formade i ett specifikt socialt och historiskt sammanhang, utifrån de ideologier och grundläggande antaganden som är dominerande vid tiden för reformen och som också har utgjort grunden för de argument med vilka reformen har motiverats.

Historiskt sett har läroplansforskningen intagit olika positioner till den konkreta läroplanen för skolan. Under större delen av 1900-talet handlar läroplansforskning om att bidra till att "utveckla" läroplaner. Från 1970-talet och framåt sker en förskjutning mot att utifrån en teoretisk grund försöka "förklara" läroplaner, det vill säga att ge ett svar på varför vissa kunskaper, och inte andra, har organiserats i läroplaner under vissa historiska perioder (Lundgren 1989). Från och med 1900-talet:s sista decennium sker nästa förskjutning, då ambitionen i läroplansforskningen snarast har varit att försöka att "förstå" läroplaner ur olika perspektiv. Läroplanerna studeras utifrån kritiska, politiska, feministiska, etniska, ekologiska etc. teorier för att synliggöra hur läroplaner på olika sätt formerar kunskaper och värden (Pinar et al. 2004). I denna föreläsning förstår jag, utifrån ett kritiskt diskursanalytiskt perspektiv, 2000-talets konception av utbildning i termer av denationalisering på en samhällelig/ideologisk arena och en instrumentell förståelse av utbildningens syfte på den konkreta läroplansarenan (Wahlström 2011). Konceptionen tog sin början i 1991

års skolreform om det förändrade ansvaret för skolan och har sedan utvecklats och fördjupats framför allt under de borgerliga regeringsåren från 2006 och framåt. I det följande inleder jag med att teckna en kort sammanfattning av 1991 års reform.

## Att förstå en läroplansreform

En utgångspunkt för forskning om reformer är frågor om vad som konstituerar reformen och vilka innebörder som viktiga reformbegrepp tilldelas samt hur dessa innebörder förskjuts över tid. Med Popkewitz (1998) kan utbildningspolitiska reformer förstås som att de skapar och upprätthåller maktdimensioner som, mer eller mindre synligt, cirkulerar genom skolans olika arenor och som producerar såväl möjligheter som begränsningar. Makt innebär till exempel att ges mandat att formulera vad som är önskvärt eller inte önskvärt, förnuftigt eller irrationellt, normalt eller onormalt etc.

Den utbildningspolitiska utvecklingen, från införandet av en gemensam grundskola 1962 fram till 1991 års utbildningsreform, kan beskrivas som en resa från centralisering till decentralisering. Själva grundskolereformen förutsatte centralisering i form av statsbidragsbestämmelser och detaljerade regleringar för att bygga upp ett jämlikt skolsystem i hela landet, men grundskolans fortsatta utveckling ledde relativt snabbt till en diskussion om decentralisering. Under 1980-talets andra hälft utvecklades en intensiv debatt om den offentliga sektorn och i kompletteringspropositionen 1988 använde regeringen för första gången begreppet mål- och resultatstyrning (Prop. 1987/88:150. Bilaga 1). Det är resultaten som ska ställas i fokus för redovisning och analys i en mål- och resultatstyrd skola. I styrmodellen lyfts utvärdering fram som ett nödvändigt och centralt styrinstrument. Detaljregleringen kan minska genom att besluten fattas lokalt, samtidigt som staten behåller sin styrning av skolan, men nu via utvärdering och bedömning av resultat (Wahlström 2009).

I Storbritannien omstruktureras den offentliga sektorn vid den här tiden, med marknadens principer som förebild, enligt en modell som kom att kallas the New Public Management (NPM). OECD tog över modellen och började lansera den som sin, vilket innebar att NPM kom att utvecklas till en internationell reformrörelse (SOU 2007:75). I termer av Kingdons (1995) teori om "multiple streams", där tre "strömmar" i det politiska systemet i form av problem, politiska lösningar (policies) och politiska ideologier (politics) sammanfaller och öppnar för vissa specifika lösningar vid vissa tillfällen, så kan man säga att i 1980-talets Storbritannien blev privatisering en lösning som

stod högt på den politiska dagordningen och som sökte sina problem. I Sverige var mål- och resultatstyrningen en sedan länge utarbetad lösning (Wahlström 2009), som på liknande sätt fick sitt problem när frågan om den offentliga sektorns (o)styrbarhet tog fart på 80-talet. Den rationalistiska resultatstyrningen var alltså ett resultat av såväl nationella som internationella influenser, men själva det faktum att det redan fanns en utarbetning av en svensk variant av mål- och resultatstyrning med starka förespråkare i den statliga förvaltningen kan ha bidragit till att decentraliseringen av den svenska skolan kom att drivas ovanligt långt när den väl genomfördes (jfr OECD 2005).

När 1991 års utbildningsreform genomförs så innebär den en ny ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Reformen kan delas in i två steg. I ett första steg behålls statens finansiella reglering över skolans organisation med hänvisning till skolans likvärdighet, men med en intention om att regelverket ska förenklas. I steg två bryts denna förbindelse mellan statens resursstyrning och likvärdighet. Genom att kommunalisera skolans tjänster och att införa mål- och resultatstyrning kopplar riksdagen nu loss skolans likvärdighet från skolans resursfördelning. Likvärdigheten garanteras inte längre via statens makt över utbildningens resurser och organisation utan likvärdighetsbegreppet relateras i stället i fortsättningen enbart till nationella mål och nationella utvärderingar samt till den statliga lärarutbildningen (Wahlström 2002, 2011).

I det följande kommer jag att närmare undersöka hur en denationell-instrumentell föreställning om skolan kommer till uttryck i statens roll i relation till utbildning och i läroplanens innehåll och utformning.

## Globalisering och denationalisering

För att förstå den nationella skolpolitiken är det inte längre möjligt att bara försöka att förstå dominerande och utmanande diskurser på en nationell arena. I dag samverkar den internationella, eller transnationella, arenan i hög grad med nationell politik. De mest påtagliga transnationella samarbetena sker inom mellanstatliga organisationer som OECD och EU, men också privata multinationella företag som McKinsey och Pearson har funnit en plats på den transnationella utbildningsarenan. Diskurser och rekontextualisering är två nyckelbegrepp för att förstå relationen mellan dessa båda arenor. Diskurser kan förstås som tal och texter om fenomen som står i ömsesidig beroende relation till en yttre social praktik (Fairclough 2010, Schmidt 2009). Samhällets institutioner är exempel på sådana sociala praktiker som diskurserna

formar och formas av. Rekontextualisering handlar om hur fenomen och diskurser förflyttas från en arena till en annan. Genom sådana förflyttningar kommer diskursens olika element att förstås på delvis på nya sätt, vilket ger upphov till förändringar i diskursens tyngdpunkter och betydelser (Bernstein 2000).

Som Nordin (2012) visar, så sker det utbildningspolitiska samarbetet på den transnationella arenan ofta i det tysta på så sätt att den nationella regeringen sällan redovisar vilka internationella överenskommelser inom t ex EU som påverkar den nationella utbildningsagendan. Ibland handlar det inte heller om direkta överenskommelser utan i stället om hur centrala aktörer ges tolkningsföreträde på den transnationella arenan och på så sätt formas en diskurs som också påverkar nationella regeringars förståelse av vad som kännetecknar ett framgångsrikt skolsystem. I exemplet nedan visas hur diskursiva uttryckssätt från McKinseys rapport (2007) sammanfaller med formuleringar i regeringens budgetproposition.

*McKinsey-rapporten:*

- The quality of an education system cannot exceed the quality of its teachers (s 16)
- The only way to improve outcomes is to improve instruction (s 26)
- They get the right people to become teachers (s 13)

(McKinsey & Company 2007)

*2013 års budget:*

- Kvaliteten på lärarkåren är helt avgörande för kvaliteten på undervisningen (s 50)
- Den enskilt viktigaste faktorn för elevernas resultat i skolan är lärarna (s 52)
- Därför måste, för det första, de duktigaste och mest lämpade personerna vilja bli lärare (s 50)

(Regeringens budgetproposition 2012/13:16)

*Figur 1. Ett exempel på en jämförelse mellan transnationell och nationell diskurs avseende lärares betydelse.*

I enlighet med Sassen (2013) så förstår jag globalisering som en institutionellt och lokalt förankrad process. Globala policies och (av)regleringar kan inte sväva fritt i någon form av internationellt moln ovanför länderna utan behöver en institutionell placering för att kunna verka och vara aktiva. Dessa institutioner är ofta statliga eller kontrolleras av staten. Därför fortsätter staten att spela en viktig roll – också i sitt eget tillbakadragande. Så ett grundantagande hos

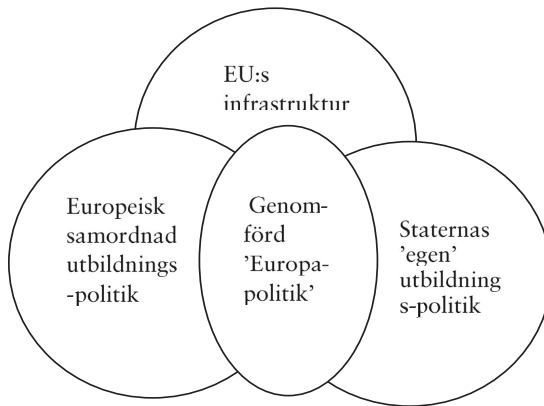
Sassen är att staten inte bara deltar i gemensamma globala internationella överenskommelser, utan också att själva rollen för staten och dess handlingsalternativ förändras genom det specifika arbetssätt som det innebär att förhandla sig fram till olika former av internationell konsensus. Om efterkrigstidens logik var att bygga upp nationalstater så fokuserar 2000-talets logik på att förankra globala och transnationella processer inom nationalstaterna. Konsekvensen av dessa förskjutningar av statens uppgift är inte att statens suveränitet upphör utan snarare att dess roll omformas till ett smalare uppdrag till förmån för transnationella och privata aktörer. En annan aspekt av denationaliseringen är en omförståelse av "det lokala". Det lokala kan inte längre uppfattas som avgränsad geografisk plats eller som beläget längst ner i en hierarki, utan i stället som en integrerad del av ett mångskaligt nätverk med såväl nationella som internationella kontakter och relationer (Wahlström 2014b).

### EU sätter grundskolan i centrum

Även om utbildning formellt är en nationell angelägenhet så är EU en viktig aktör på den utbildningspolitiska arenan. Från slutet av 1970-talet till mitten av 1990-talet rörde utbildningsfrågorna i första hand yrkesutbildning och högre utbildning. Under denna period poängterades det nationella självbestämmandet över de olika ländernas skolor men hänvisning till den så kallade subsidiaritetsprincipen, vilken innebär att EU endast ska ägna sig åt sådana frågor där unionen kan agera mer effektivt jämfört med om medlemsstaterna agerar på egen hand. Lissabonstrategin från år 2000 kom att utgöra en avgörande brytpunkt mot detta tidiga mer försiktiga samarbete. Genom Lissabonöverenskommelsen slöt EU:s medlemsländer en överenskommelse om en rad åtgärder med syftet att Europa dels ska utveckla en kunskapsbaserad ekonomi som kan stå sig väl i en global konkurrens, dels kan öka den sociala sammanhållningen inom och mellan de europeiska länderna. Med begreppet "kunskapsökonomi" kom genast ländernas utbildningssystem att stå i centrum för politikens intresse. Fortfarande är utbildningen ett ansvar för varje enskilt land, men med Lissabonstrategin infördes "den öppna samordningsmetoden" som går ut på att EU-länderna sätter upp gemensamma mål för olika områden inom utbildningen, formulerar indikatorer för hur målen ska utvärderas och deltar i gemensamma utvärderingar som mäter hur långt medlemsstaterna har utvecklat sina nationella utbildningssystem i förhållande till de överenskomna målen och kriterierna. Den öppna samordningsmetoden är en form

av så kallad mjuk styrning som inte regleras via förordningar eller lagtexter utan med hjälp av frivilliga överenskommelser länderna emellan (Lawn & Grek 2012). Den öppna samordningsmetoden utgör en form av utvärderingsstyrning och inte minst erfarenheterna från det svenska skolsystemet har visat att utvärdering är ett kraftfullt verktyg när det gäller diskursen om skolan. Med grund i en analys av senare EU-dokument menar jag att vi nu kan tala om en delvis ny fas i EU:s utbildningspolitiska samarbete från 2007 och framåt (Wahlström 2014a). Med initiativet ”Schools for the 21st century” (European Commission 2007) riktar nu EU direkt uppmärksamheten mot medlemsstaternas skolsystem för den obligatoriska skolan och dess läroplaner. Mot denna bakgrund engagerar sig EU i frågor som rör skolans undervisning, elevers lärande och frågor om bedömning (European Commission 2008). Det underliggande antagandet för detta engagemang är att skolans kvalitet måste säkras tidigt i skolsystemet för att eleverna inte ska sluta skolan i förtid och därmed riskera att få svårare att ta sig in på arbetsmarknaden och i samhället.

Relationen mellan EU och dess medlemsländer ska inte uppfattas som en ensidigt linjär relation från ett top-down perspektiv. I stället går det att förstå EU utifrån tre olika arenor som kan vara mer eller mindre integrerade med varandra (Dale 2009). En arena utgörs av EU:s infrastruktur för beslut och samverkan, det vill säga parlamentet, rådet, kommissionen, den öppna samordningsmetoden och alla de många nätverk av experter som skapas för olika frågeställningar. En annan arena är själva innehållet som den utformas i en gemensam europapolitik. Den tar form i ömsesidiga processer mellan EU:s institutioner och medlemsländernas representanter på de strukturella arenor som EU byggt upp. En tredje viktig arena utgörs av medlemsländernas ”egen” nationella politik som den bedrivs på hemmaplan och som delvis står utanför den gemensamt överenskomna europapolitiken. Dessa tre arenor förhåller sig rörliga till varandra och kan vara mer eller mindre överlappande över tid. Tillsammans utgör de tre arenorna sammantaget det som i internationell policyforskning brukar betecknas som ”europeisering” (”Europeanization”).



Figur 2. Tre specifika men delvis överlappande arenor som tillsammans konstituerar begreppet "europeisering" inom komparativ policyforskning.

## Statens förändrade roll

Om statens roll förändras utifrån det transnationella samarbetet och en strävan att nå överenskommelser i vissa frågor (jfr Sassen ovan) så kan det finnas skäl att närmare undersöka på vilket sätt den svenska statens roll har förändrats under de senaste decennierna. Ett sätt att gå till väga i analysen är att dekonstruera statens olika roller och att i likhet med Schmidt (2009) se staten som en institution som inbegriper flera olika komponenter. Den första komponenten är hur staten väljer att organisera sin verksamhet (polity), den andra komponenten rör den statliga politikens innehåll (policy) och den tredje komponenten handlar om statens sätt att utöva sin politik (politics). Västländernas policy visar generellt på en trend mot en högre grad av neoliberalism, det vill säga att västländernas stater, om än i olika utsträckning, nu är mer beredda att lämna över ett ökat utrymme åt privata aktörer inom områden som tidigare ansetts utövas bäst i offentlig regi. Olika stater väljer därför olika modeller för att organisera sin verksamhet, från ett mer korporativistiskt förhållningssätt där staten agerar tillsammans med andra organisationer, såväl privata som offentliga, till ett mer marknadsinriktat förhållningssätt där staten reglerar villkoren när marknaden släpps in som nya aktörer för tidigare offentligt drivna verksamheter. Själva sättet som staten bedriver sin politik på kan enligt Schmidt (2009) förstås som en kombination av koordinerande respektive kommunikativa diskurser. En koordinerande diskurs kännetecknas av en strävan mellan olika nyckelaktörer att utveckla ett gemensamt språk och gemensamma ramar för ett samtal som syftar till att komma överens. När politiken ska förmedlas till andra



grupper utanför det egna institutionella sammanhanget används i stället en kommunikativ diskurs.

I min forskning (Wahlström 2014b) har jag undersökt hur de tre senaste läroplanerna har beretts i relation till begreppen policy (statens syn på skola och utbildning), polity (statens organisering av sina aktiviteter), och politics (hur staten väljer använder sig av en koordinerande respektive kommunicerande diskurser). Från Lgr 80 till Lgr 11 har det skett en förskjutning av politikens innehåll från en statligt reglerad och organisatoriskt sammanhållen skola till en decentraliserad skola med såväl privata som kommunala huvudmän. Vad gäller statens sätt att organisera sig så sker en tydlig förskjutning från en bred statlig utredningskommitté under 1970-talet med relativt öppna direktiv (SIA-utredningen) och en utredningstid som sträckte sig över flera år, till den enmansutredning som föregick läroplansreformen Lgr 11, med tydligt definierade kommittédirektiv och en ettårig utredningstid. I statens sätt att utöva sin politik har 1970-talets koordinerande diskurs inom utredningsväsendet successivt bytts mot en mer kommunicerande diskurs i utredningarna, inte minst på grund av att regeringen har blivit mer specificerad redan i utredningens direktiv och utredningen därför kommunicerar ett mer givet innehåll.

I Sverige kan de senaste två decenniernas utveckling mot en denationaliserad konception av utbildning förstås i termer av en förändrad roll för staten inom utbildningspolitiken som kommer till uttryck i:

- ett tillbakadragande på den nationella policyarenan till förmån för transnationella överenskommelser
- en förskjutning från en korporativ till en mer statscentrerad hållning vad gäller statens organisering
- en förskjutning mot en mer koordinativ diskurs på den transnationella arenan och en mer kommunikativ diskurs på den nationella arenan
- en förstärkning av statens närvaro vad gäller skolans resultatstyrning (accountability)
- ett tillbakadragande vad gäller tillhandhållande av utbildning till förmån för privata aktörer

(Wahlström 2014b)

## En förskjutning från en kompetens- till en resultatbaserad läroplan

Den resultatnriktade utbildningspolitik som under senare år har förts på såväl transnationella som på nationella arenor har rekontextualiserats till en läroplanstyp som med ett samlingsnamn betecknas som standardsbaserade. Gemensamt för dessa läroplansreformer är att det är betoningen på utbildningens utfall och resultat som blir styrande för hur läroplanens innehåll formas, dvs. undervisningens ”vad” - och ”hur”-frågor styrs av behovet att formulera förväntade resultat på ett tydligt och utvärderingsbart sätt. Bakgrunden till denna utveckling är komplex, men tre olika faktorer som driver diskursen om standardsbaserade läroplaner kan urskiljas: en strävan efter ekonomisk effektivitet, ett högteknologiskt samhälle i snabb förändring och en finansiell avreglering som lett till en global ekonomi. Den standardsbaserade läroplanen kännetecknas av en tät koppling mellan formuleringar av mål, innehåll och förväntade resultat (Sundberg & Wahlström 2012). Såväl kompetens- som resultatbetonade läroplaner kan i princip utformas efter standardsbaserade modeller, även om de resultatorienterade (performanc-based) läroplanerna kanske är de som lättast passar in i ett sådant mönster.

De båda senaste svenska läroplanerna för grundskolan, Lpo 94 och Lgr 11, speglar en förskjutning från en kompetens- till en resultatbetonad läroplan och illustrerar samtidigt en förstärkning av de aspekter som kännetecknar en standardsbaserad läroplansmodell. De båda läroplanerna har analyserats med hjälp av Bernsteins (2000) två pedagogiska grundmodeller: kompetensmodellen och resultatmodellen. Medan kompetensmodellen lägger tonvikten på vad som sker här och nu i undervisningsprocessen så har resultatmodellen sitt fokus inriktat mot framtida resultat. Kompetensmodellens utvärderingspraktik är mer implicit och pågående medan resultatmodellen strävar efter tydliga och explicita utvärderingspraktiker där avvikelser från det förväntade resultatet ges stor uppmärksamhet. Också föreställningen om eleven skiljer sig åt mellan de båda modellerna. I kompetensmodellen utgör den självreglerande eleven ett ideal medan den undervisade eleven blir central i en resultatmodell.

Läroplanen Lpo 94 utgör ett exempel på en kompetensbaserad läroplan som betonar den lärande individen med stort ansvar för det egna lärandet. Det centrala blir vilka generiska förmågor som eleverna utvecklar, det vill säga generella kompetenser som går att överföra till många olika verksamheter, som kommunikationsförmåga, samarbetsförmåga, förmåga att kritiskt bedöma information och informationskällor osv. Med de dubbla målnivåerna kom strävansmålen att stå nära

ett bildningsideal medan uppnåendemålen i åk 5 och 9 markerade en 'lägstnivå' för elevernas lärande. Först i åk 9 formulerades en bestämd gräns för godkänt, men inte heller den var specificerad i detalj, vilket gav ett relativt stort utrymme för lärarens egen bedömningskompetens. Däremot kan bedömningens grunder ha framstått som mer otydliga för eleverna (Wahlström 2014a).

I den resultatbaserade läroplanen finns det en nära koppling mellan mål, innehåll och resultat. Själva termen "kunskapskrav" kan också uppfattas som betydligt mer uppfordrande och dominerande jämfört med "mål att uppnå". I Lgr 11 lyfts således kunskapsuppdraget fram. Kunskapens innehåll ges en mer traditionell neo-konservativ utformning som uppehåller sig vid vad eleverna "ska kunna". Nationella prov, individuella utvecklingsplaner med omdömen och betyg från åk 6 bidrar till att göra utvärderingen tydlig och sätter avvikelser, eller brister, i fokus. Det motiveras retoriskt med att elevers kunskapsbrister ska kunna upptäckas på ett så tidigt stadium som möjligt. Bland de transnationella kunskapsmätningarna intar PISA-mätningarna en dominerande roll och resultaten från mätningarna får stort genomslag i politik och media. Ur den synpunkten befinner sig Sverige nu mer eller mindre i en PISA-chock, eller åtminstone i en självuppfattning som präglas av resultaten på senaste PISA-undersökningen. PISA – mätningarnas syfte är att utvärdera ett antal kompetenser som alla vuxna behöver ha tillägnat sig för att fungera väl i samhället. Därför vänder sig PISA-undersökningarnas mätningar till elever som går sista året i den obligatoriska skolan. Lite tillspetsat kan man säga utifrån analysen av förskjutningen mellan de båda senaste läroplanerna att Sverige försöker att förbättra sina resultat i de kompetensbaserade PISA-mätningarna genom att överge sin kompetensbaserade läroplan för att i stället införa en resultatbaserad (Wahlström 2014a).

I takt med att standardsbaserad och ansvarsutkrävande utvecklas som en transnationell trend så ställs också lärarens prestationer alltmer i fokus. Uppfattningen att lärarnas undervisning är den allra viktigaste faktorn för elevers skolresultat har fått brett internationellt genomslag. Den tesen drivs bland annat av OECD, som dock från början för ett resonemang om att det fortfarande är de socio-ekonomiska aspekterna som får störst genomslag för elevers möjlighet att nå goda resultat i skolan, men att av de faktorer som går att påverka med policy så är lärarnas insatser viktigast för elevers skolresultat (OECD 2005, s 26). Den lilla inskjutna satsen 'som går att påverka med policy' verkar dock ha förbisetts i den fortsatta policydebatten (se exemplet med McKinseyrapporten och budgetpropositionen ovan). Ett resultat av att intresset så starkt riktas mot lärarnas insatser är att det blir undervisning, snarare än elevers lärande, som ställs i centrum.

Läroplanen Lgr 11 inför till exempel begreppet ”strukturerad undervisning” och föreskriver att ”[s]kolan ska erbjuda eleverna strukturerad undervisning under lärares ledning, såväl i helklass som enskilt” (Lgr 11, s 13). Det kan jämföras med motsvarande formulering i Lpo 94 som lyder ”[u]tforskande, nyfikenhet och lust att lära skall utgöra en grund för undervisningen” (Lpo 94, s 9). Skolverket har följt upp begreppet ”strukturerad undervisning” genom att för första gången ge ut allmänna råd för skolans undervisning. Enligt skolverket (2011) består en strukturerad undervisning av planering, genomförande, kunskapsbedömning och betygssättning, uppföljning och dokumentation.

### Ämnena svenska och samhällskunskap i läroplanen Lgr 11

I sin analys av medborgerlig bildning i läroplanen Lgr 80 fann Englund (2005) tendenser till vad som i en typologi för samhällsstudier betecknas som ”reflekterande undersökning”. Detta förhållningssätt kännetecknas av ett medvetandegörande om att det finns olika samhällsperspektiv som står i konflikt med varandra och av en demokratisyn som grundas i ett deltagarperspektiv. Lgr 80 betonade just konfliktperspektivet och menade att det skulle lyftas fram i undervisningen för att på så sätt visa på ojämlika förhållanden i samhället och ge anledning till diskussioner om möjliga förändringar. Detta deltagar- och konfliktinriktade demokratiperspektiv från Lgr 80 har försvagats betydligt i Lgr 11. I stället är det kunskapsuppdraget som förs fram som det viktigaste uppdraget bland de övergripande målen, samtidigt som det sker en förskjutning av demokratiuppdraget mot ett mer individuellt inriktat rättighetsperspektiv, grundat i universella mänskliga rättigheter. I såväl Lgr 80 som Lgr 11 finns också inslag av medborgerlig fostran i form av överföring av vissa begrepp och normer, så kallad ”citizenship transmission”. Denna grundsyn inom den medborgerliga bildningen präglas av att det är vissa bestämda värden som ska överföras från en generation till en annan och att det råder konsensus om dessa värden. Men om det förutom denna ambition att överföra värden och värderingar i Lgr 80 också fanns tendenser till ett förhållningssätt grundat i ett konfliktperspektiv av reflekterande undersökning, så finns det i Lgr 11 på motsvarande sätt en tendens till ett förhållningssätt som snarast (efter)liknar den vetenskapliga disciplinen samhällsvetenskap; det vill säga samhällsorientering undervisad som samhällskunskap (Wahlström 2014).

Utmärkande för ämnet samhällskunskap i Lgr 11 är det förhållningssätt som kommer till uttryck bland annat i kunskapskraven. För

att vara godkänd i samhällskunskap i åk 9 ska eleven ”undersöka samhällsfrågor ur olika perspektiv” och ”beskriva enkla samband”. Eleven ska kunna värdera och uttrycka ”olika ståndpunkter i några samhällsfrågor med enkla och till viss del underbyggda argument och kan då i viss utsträckning växla mellan olika perspektiv” (Lgr 11, kursplan i samhällskunskap). Här är det den resonerande medborgaren, snarare än den förändrande, som står i centrum. För att illustrera den förskjutning som skett mellan Lgr 80 och Lgr 11 i vad som betonas i en medborgerlig bildning kan följande jämförelse göras:

Lgr 80

Lgr 11

*Mål för ämnet samhällskunskap*

*Mål för ämnet samhällskunskap*

[Eleverna] skall ...skaffa sig tilltro till sin förmåga att påverka och förbättra sina egna och andras levnadsförhållanden. Eleverna skall stimuleras till egna insatser i samhällslivet och få kännedom om de möjligheter som finns att påverka utvecklingen

Genom undervisningen ska eleverna ges möjlighet att utveckla en helhets- syn på samhällsfrågor och samhälls- strukturer. I en sådan helhetssyn är sociala, ekonomiska, miljömässiga, rättsliga, mediala och politiska aspekter centrala.

*Förmågor som betonas*

*Förmågor som betonas*

I undervisningen skall eleverna träna sig att söka orsaker till motsättningar och att bearbeta konflikter. Skolan skall hjälpa eleverna att förstå hur konflikter.....uppstått i det förflutna och kan uppstå i dag, vilken grund konflikterna kan ha, hur de kan förebyggas och hur de kan lösas

Genom undervisningen ...ska eleverna...ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att analysera samhällsstrukturer med hjälp av samhällsvetenskapliga begrepp och modeller, uttrycka och värdera olika ståndpunkter i t ex aktuella samhällsfrågor och argumentera utifrån fakta, värderingar och olika perspektiv

Om medborgaridealet i Lgr 80 är den engagerade medborgaren som har insikt om samhällets konfliktytor och personligen försöker att bidra till dess lösningar genom att eleverna i skolan får kännedom ”om de möjligheter som finns att påverka utvecklingen genom medverkan i politiskt och fackligt arbete och genom anslutning till ideella organisationer och föreningar” (Lgr 80, s 120), så är det i stället ett annat ideal som lyfts fram i Lgr 11. Här ligger betoningen på den mer akademiskt distanserade eleven som resonerar utifrån olika perspektiv och som har en förmåga att använda relevanta begrepp. Det har skett en förskjutning i synen på medborgarrollen från Lgr 80 där den

politiska dimensionen blir tydlig till ett mer distanserat intellektuellt resonerande medborgarideal som samtidigt blir mer avpolitiserat. En sådan förskjutning ligger i linje med en transnationell trend som Meyer (2006) visat på i sin studie av olika länders läroplaner. Det är individen, snarare än samhällsfrågor, som ställs i centrum och mänskliga rättigheter ges en central roll i läroplanerna. Vidare lyfts vetenskapen och ett vetenskapligt förhållningssätt fram i ländernas läroplaner. 'Vetenskapliggörandet' bygger på antaganden om att våra empiriska erfarenheter i världen i någon mån är lagbundna och bäst förstås genom vetenskapliga metoder, att elever kan utbildas till att använda dessa metoder och att ett samhälles utveckling är beroende av de enskilda samhällsmedborgarnas olika förmågor och val av handlingsalternativ (Wahlström 2014b).

I en tidigare installationsföreläsning skissade jag på konturerna till en denationell-instrumentell utbildningskonception från 1990-talets inledning med 1991 års skolreform som en klar markör (Wahlström 2011). Där knöt jag an det instrumentella anslaget till skolans styrning, som under perioden har präglats av att tidigare grundläggande principer om ansvarsfördelning i en mål- och resultatstyrd rationalitet delvis har övergivits. Det har fått till följd att styrningen alltmer sker genom föreskrifter i en väsentligt utökad skollag och i myndigheters råd- och kommentarmaterial i kombination med utvärderingar och kontroll. Standardsbaserade läroplaner kan ses som ett utslag av en anpassning till en ökad krav- och kontrollstyrning. Vad betyder då en ökad instrumentell syn på skolans uppgift för den läroplansteoretiska frågan om vad som räknas som kunskap?

I transnationell policyretorik kopplas termerna "equity" och "efficiency" ofta ihop. Till exempel rekommenderas EU:s medlemsstater att utveckla en kultur av utvärdering "for the whole lifelong learning continuum which takes full account of efficiency and equity in combination and in the long term" (European Commission 2006, p. 5). Unterhalter & Brighouse (2007) som har intresserat sig för frågan om "equity" i internationell utbildningspolicy har utvecklat en preliminär modell för att kunna undersöka likvärdiga villkor i undervisningen utifrån Amartya Sen's "capability approach" (Sen 1999). En grundläggande tanke inom denna inriktning är att se till varje individs faktiska möjligheter att göra vad han/hon 'har anledning att värdesätta'. Det handlar dock inte om någon extrem form av individualism utan snarare om att gå bakom strukturerna för att uppmärksamma den enskilda människans faktiska situation och möjligheter. Om ett lands skolssystem principiellt sett är öppet för alla barn och ungdomar och vissa av landets elever ändå har begränsade möjligheter att gå i skolan på grund av hinder i form av

genusrelaterade traditioner, långa eller farliga skolvägar etc. så har inte var och en av de enskilda eleverna reella möjligheter att själv fritt välja och prioritera de handlingar som skulle kunna bidra till att öka individens egna livskvalitet. Utifrån en sådan grund i välbefinnande och handlingsfrihet har Unterhalter & Brighouse (2007) identifierat följande tre delvis överlappande värden:

- utbildningens instrumentella värden (kunskaper som används som medel för att uppnå något)
- utbildningens inre värden (att utveckla sin individuella potential, att kunna delta i olika kulturella och kommunikativa sammanhang, att uppleva utbildningen som ett mål i sig som bidrar till ett rikare liv)
- utbildningens positionella värden (utbildningen ger t ex tillträde till formella positioner som fortsatt utbildning, arbete etc. men den aktualiserar också informella maktrelaterade positioner som handlar om identitet, klass, genus etc. Positionella värden inbegriper såväl utbildningens synliga som osynliga maktrelaterade positioner )

I en analys av kursplanen i svenska i Lpo 94 och Lgr 11 för år 9 har jag utgått från dessa tre olika värden inom utbildning. Själva analysmodellen identifierar formuleringar i kursplanen som relaterar till i) elevers faktiska förmågor dvs. de faktiska mål som elever erbjuds uppnå; ii) att utvidga individens repertoar av förmågor, dvs. de lärandemöjligheter som eleverna ges möjlighet att erfa i skolan och som kan relateras till utbildningens inre värden där utbildning ses som ett mål i sig; och iii) att få ta del av pluralistiska lärandeperspektiv, dvs. att möta och uppmuntras till att reflektera över sina egna såväl som andras perspektiv på världen (Wahlström, kommande) .

Vid en närmare analys av kursplanen i svenska, som ju är ett humanistiskt ämne med bred grund i demokratitänkande och estetik, så framträder med hjälp av ovanstående analysmodell en tydlig bild av en närmast total dominans av utbildningens instrumentella värden vad gäller ämnet svenska i Lgr11. Här sker en tydlig förskjutning från motsvarande kursplan som gällde för läroplanen Lpo 94, där utbildningens inre och positionella värden finns mera frekvent representerade. Medan utbildningens instrumentella värden är viktiga för att varje elev ska ges möjlighet att utveckla kunskaper och färdigheter som är nödvändiga för att leva ett tillfredsställande liv

som självständig samhällsmedborgare, så krävs det att utbildningen också inbegriper inre och positionella värden för att eleverna ska ges möjlighet att utveckla sina positionella, sociala och kulturella resurser, det vill säga ges möjlighet att reflektera över maktrelationer inom kunskapens innehåll: vems kunskap?, kultur: vems kultur? och språk: vems språk? (Wahlström kommande). Eftersom kunskapssynen sägs vara densamma i de båda läroplanerna Lpo 94 och Lgr 11 visar en sådan här analys av utbildningens värden på betydelsen också av kursplanens design och dess ”tekniska” och strukturella form (jfr Luke et al. 2013).

## Referenser

- Bernstein, Basil (2000): *Pedagogy, Symbolic Control and Identity. Theory, Research, Critique*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Dale, Roger (2009): Contexts, constraints and resources in the development of European education space and European education policy. I Roger Dale & Susan Robertson, red: *Globalisation and Europeanisation in Education*, s 23-43. Oxford: Symposium Books.
- Englund, Tomas (2005): *Läroplanens och skolkunskapens politiska dimension*. Göteborg: Daidalos.
- European Commission (2006) *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament. COM (2006) 481. Final. Bryssel: Commission of the European Communities.
- European Commission (2007). *Schools for the 21st Century*. Commission staff working paper. SEC(2007)1009. Bryssel: Commission of the European Communities.
- European Commission (2008). *Improving Competences for the 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2008) 425. Bryssel: Commission of the European Communities.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- Lawn, Martin & Grek, Sotira (2012). *Europeanizing Education: Governing a New Policy Space*. Oxford: Symposium Books.
- Lgr 80. *Läroplan för grundskolan. Allmän del*.



- Lgr 11. Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011.
- Lpo 94. Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet.
- Luke, Allan; Woods, Annette & Weir, Katie (2013): Curriculum design, equity and the technical form of the curriculum. I Allan Luke; Annette Woods & Katie Weir, red: *Curriculum, Syllabus Design and Equity*, s 6-39. New York and London: Routledge.
- Lundgren, Ulf P. (1989): *Att organisera omvärlden*. Stockholm: Utbildningsförlaget.
- McKinsey&Company (2007): *How the World's Best-Performing School Systems Come out on the Top*. New York: McKinsey&Company.
- Meyer, John W. (2006): World models, national curricula, and the centrality of the individual. I Aaron Benavot & Cecilia Braslavsky, red: *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective. Changing Curricula in Primary and Secondary Education*, 259-271. Hong Kong: The University of Hong Kong.
- Nordin, Andreas (2012): *Kunskapens politik – en studie av kunskapsdiskurser i svensk och europeisk utbildningspolicy*. Växjö: Linnaeus University Dissertations, nr 97.
- OECD (2005): *Equity in Education. Thematic Review. Sweden Country Note*. Paris: OECD.
- Prop. 2012/13:16. *Regeringens budgetproposition 2012/13:16*.
- Pinar, William F.; Reynolds, William M.; Slattery, Patrick & Taubman, Peter M. (2004): *Understanding Curriculum*. New York: Peter Lang.
- Pinar, William F. (2008): Curriculum theory since 1950: Crisis, reconceptualization, internationalization. I Michael Connelly; Ming Fang He & JoAnn Phillion: *The SAGE Handbook of Curriculum and Instruction*, s 491-513. Los Angeles: SAGE Publications.
- Popkewitz, Thomas S. (1998): *Struggling for the Soul. The Politics of Schooling and the Construction of the Teacher*. New York: Teachers College Press.
- Prop. 1987/88:150. Bilaga 1. *Kompletteringsproposition. Bilaga 1. Reviderad finansplan*.
- Sassen, Saskia (2013): When the global arises from inside the national. I Terri Seddon & John S. Levin, red: *Educators, Professionalism and Politics. Global Transitions, National Spaces and Professional Projects*, s 27-41. World Yearbook of Education 2013. London and New York: Routledge.

- Schmidt, Vivien A. (2009): Putting the political back into political economy by bringing the state back in yet again. *World Politics* 61(3), 516-546.
- Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Skolverket (2011): *Allmänna råd för planering och genomförande av undervisningen- för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*. Stockholm: Skolverket.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Sundberg, Daniel & Wahlström, Ninni (2012): Standards-based curricula in a denationalized conception of education: The case of Sweden. *European Educational Research Journal* 11 (3), 342-356.
- Unterhalter, Elaine & Brighouse, Harry (2007): Distribution of what for social justice in education? The case of education for all by 2015. I Melanie Walker & Elaine Unterhalter, red: *Amartya Sen's Capability Approach and Social Justice in Education*, s 67-86. New York: Palgrave Macmillan.
- Wahlström, Ninni (2002): *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*. Örebro: Örebro Studies in Education 3.
- Wahlström, Ninni (2009): *Mellan leverans och utbildning. Om lärande i en mål- och resultatstyrd skola*. Göteborg: Daidalos.
- Wahlström, Ninni (2011): Utbildningens villkor – globalisering och lokal mångfald. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik* 20(3), s 29-49.
- Wahlström, Ninni (2014a): A third-wave of European education policy: transnational and national conceptions of knowledge in Swedish curricula. Paper presented in the invited session *Curriculum Reform in the Nordic Policy Agenda: For Whom and By What?* at the 2014 AERA annual meeting, April 3 – April 7, Philadelphia, Pennsylvania.
- Wahlström, Ninni (2014b): The changing role of the state in a denationalized educational policy context. I Andreas Nordin & Daniel Sundberg, red: *Transnational Policy Flows in European Education: the Making and Governing of Knowledge in the Education Policy Field*, s 159-182. Oxford Studies in Comparative Education, vol. 42, no 1. Oxford: Symposium Books.
- Wahlström, Ninni (kommande): Equity – policy rhetoric or a matter of meaning of knowledge? Towards a framework for tracing the 'efficiency-equity' doctrine in curriculum documents. *European Educational Research Journal*.