

Utbildningspolitik och utbildningskoder

Förändringar i svensk utbildningspolitik

Af Ulf P. Lundgren

Artikeln behandlar frågan om det går att finna en analytisk modell för att fånga tankemönster om utbildningspolitik. Och hur dessa tankemönster bygger upp strukturer inom vilka begrepp temporaliseras. Diskussionen bygger på en vidgning av begreppet läroplanskod som formades på sjuttioalet. Läroplanskod är, sett ur ett utbildningspolitiskt perspektiv, knutet till utformandet av ”policy”. En vidgning av begreppet föreslås innesluta även politik, dvs. makt och fördelning. Termen utbildningskod används för att täcka detta vidgade begrepp. Artikeln är en inbjudan till diskussion kring möjligheter att analysera hur tankemönster reproduceras, återskapas och förnyas.

Mitt bidrag till temat ”Den nordiske velfærdsmodel under pres?” är ett försök att sätta in pågående förändringar i en vidare teoretisk ram. Utbildningshistorisk forskning i Sverige har i mycket haft en berättande eller beskrivande karaktär. Under åttiotalet framträder ambitioner att försöka analysera och begreppsliggöra historien.¹ I denna artikel vill jag bidra till diskussionen om det går att konstruera teoretiska modeller inom utbildningshistorisk forskning och samtidigt ge ett bidrag till svar på frågan om den svenska välfärdsmodellen som den kommer till uttryck i utbildningspolitiken är under press. Min grundtanke är: skall vi kunna nyttja historien för att förstå samtid och dåtid är det nödvändigt att äga begrepp som kan förklara hur olika tankemönster formar det pedagogiska tänkandet och därmed utbildningspolitiken. Min tes är att det pågår en stark förändring av innebörden i de grundläggande begrepp som styr 1900-talets diskurs och utbildningspolitik. Om så är fallet behöver begreppsliga verktyg utmejlslas med vars hjälp vi kan blottlägga de tankemönster som formas om utbildning och skola.

Under 1990-talet har såväl internationellt som nationellt, menar jag, en allt mer påtaglig reaktiv utbildningspolitik tagit form. Efterkrigstidens starka till-

tro till att utbildningen skulle förbereda för framtiden, utjämna sociala skillnader och utveckla demokratin börjar ersättas av en utbildningspolitik utan tydliga framtidsversioner och där kontrollen av det som går att kontrollera får en framträdande plats. Detta är tendenser till förändringar som kanske är kortsiktiga och kan komma att ersättas av nya tankegångar. Å andra sidan lever vi i en global värld som ställer helt andra krav på utbildning och skola än tidigare och som synes internationalisera utbildningspolitiken. Det innebär att det är viktigt att just kritisk granska nutidens utbildningspolitik utifrån såväl dåtid som framtid.

Det finns intressanta paralleller mellan det förra sekelskiftet och detta sekelskifte. Vid 1900-talets inträde stod samhället inför en omfattande förändring. Industrialiseringen och urbaniseringen hade förändrat produktionen och därmed arbetet och levnadsvillkoren. Under 1800-talet hade vi haft omfattande förändringar i befolkningsstrukturen. Den andra fasen av industrialiseringen – från 1850 och framåt - hade inneburit en utveckling av infrastrukturen. Järnvägssystemet byggdes ut och ångtrafiken till sjöss tillkom, vilket innebar vidgade handelsmarknader och en första förändring av en nationell ekonomi till en internationell ekonomi. Tillgången till råvaror ökade och därmed det enskilda ägandet. Möjligheterna till investeringar ökade likaså, investeringar som förräntades snabbt. Utnyttjandet av kol och olja som energikällor koncentrerade också kapital till enskilda ägare av naturtillgångar. Den vetenskapliga utvecklingen ledde till nya metoder och tekniker, vilket ökade kravet på utbildad arbetskraft. De medicinska och sanitära framstegen innebar att medelåldern steg. Av den nettoökning i befolkningsstillväxt i Europa som skedde utvandrade en av sju. De andra sex flyttade till städerna. Urbaniseringen och industrialiseringen förändrade därmed landsbygdens struktur. Ett rationellare jordbruk med ökad specialisering formades, små enheter slogs samman till lönande större enheter. Specialiseringen ökade och lönarbete blev den dominerande arbetsformen. Arbetslivet krävde differentierad arbetskraft och utbildad arbetskraft. Utbildning blev allt viktigare för produktionen och lön började sättas i relation till utbildning.

På liknande sätt skulle vi kunna beskriva detta sekelskifte. Vi går från en industriell ekonomi byggd på kapital bundet i råvaror och maskiner till en kompetensekonomi där kapital till stor del finns i vår kompetens; i våra hjärnor. Många av de högst värderade företagen på börserna äger sin kraft och sin substans i den kompetens man har förvärvat. Liksom vid förra sekelskiftet håller vi på att bygga upp en ny infrastruktur. Det är inte järnvägar och vägar utan fiberoptik, bredband, elektroniska motorvägar och satellitöverföring. Vid det förra sekelskiftet började det moderna utbildningstänkandet att formas som lade grunden till en ny utbildningspolitik. Är det något liknande som sker nu? Är det ett nytt tanke-mönster som växer fram?

Det är två frågor jag vill närma mig för att ge möjliga svar på: går det att forma en teoretisk begreppsapparat för att analysera strukturala begrepp i utbild-

ningspolitiken och är det ett nytt tankemönster som växer fram? Det jag förhoppningsvis förmår göra är en skiss till en teoretisk modell, som naturligtvis blir ofullbordad, men i bästa fall kan ge en utgångspunkt för en fördjupning.

Koder och tankestilar

För att finna tankemönster i läroplaner började jag under sjuttioalet att arbeta med begreppet läroplanskod.² Termen läroplan är på svenska ett problematiskt ord. Det är starkt knutet till ett av statens styrinstrument för skolans mål, innehåll och under vissa tider också metodik. Det begrepp jag avsåg med termen läroplan var begreppet ”curriculum”, som innesluter den filosofi och de föreställningar som finns bakom ett bestämt urval och organisation av kunskaper för utbildning.

Kod används i olika betydelser. Det används i betydelsen regelsystem för omvandling av en text, i syfte att förkorta eller göra den oförståelig för obehöriga. Inom språkvetenskaperna används kod dels för att beteckna ett system av tecken, dels som de principer som bestämmer och uttrycker betydelser eller mening. Så använder Bernstein³ begreppet kod i denna senare mening, en av sociala styrmekanismer uppsättning principer som skapar vår tolkning av omvärlden och vilka ger mening till vår förståelse och vårt handlande. Den betydelse jag utgick från ligger nära den senare betydelse men inneslöt också tidstypiska drag, som sammantaget ger ett system av meningar.⁴

Fyra sådana övergripande läroplanskoder, menade jag, gick att identifiera – en klassisk, en moralisk, en realistisk och en rationell. Englund har konstruerat en femte läroplanskod, den medborgerliga läroplanskoden.⁵

I denna artikel vill jag utvidga begreppet läroplanskod till att omfatta grundläggande tankemönster för utbildningspolitiken i sin helhet. Jag kommer att använda termen utbildningskoder.

Utbildningspolitik, utbildningspolicy och utbildningskoder

Order politik har i svenskan två grundbetydelser. Det avser dels hur makt utövas, hur beslutsprocesserna formas och hur beslut tas, dels hur principer för handlande och innehåll utformas. I engelskan finns två termer för dessa betydelser: ”politics” och ”policy”. För den första betydelsen kommer jag att använda termen politik och för den andra den lånade termen policy. Läroplaner är utifrån denna distinktion utbildningspolicy. Det är därför, om också politiken som maktutövning och process skall behandlas, nödvändigt att vidga begreppet läroplanskod.

Politiken utövas och policy förhandlas och utformas på en formuleringsarena. Denna arena innesluter de som vid en given tidpunkt deltar i samtalet om utbildning och som medverkar i beslut och i formande av policy. Besluten och policy genomförs på en realiseringsarena. Formuleringsarenan kan förstas som en arena för förhandling. Till del gäller det också realiseringsarenan. Det som dock

framförallt kännetecknar verksamheten på realiseringsarenan är att det som där sker, sker inom bestämda ramar.⁶ Begreppet politisk styrning avser hur och vilka politiska former och metoder som används för att påverka genomförandet av en viss politik och en viss policy.⁷ Den politiska styrningen är juridisk till sin natur och kan uttryckas i policy, finansiering och kontroll.⁸

Politiken har två riktningar, dels en reaktiv politik som syftar till att bibehålla världen som den är eller att sträva mot en svunnen tid, dels en aktiv politik som syftar till att förändra världen genom omfördelningar av resurser (politik) och genom att realisera en bestämd ideologi (policy).

Begreppet kod skall förstås som ett samlande begrepp för tankemönster som styr det utbildningspolitiska och det pedagogiska handlandet. Det ligger nära begreppet tankestil såsom Fleck använde det.⁹ Tankestil som avser mönster för tänkandet, vilket uppkommer och utvecklas genom förhandling mellan forskare inom en viss specialitet. Detta förhandlingsområde beskriver han som ett kollektiv. Utbildningspolitiken, i bemärkelsen hur makt över utbildningen formas, sker inom vad som skulle kunna kallas tankekollektiv och de tankemönster som där utformas kan beskrivas som tankestilar. Läroplanskoder kan alltså förstås som en slags tankestil. Kuhn i sin vidareutveckling av Flecks tankar använder begreppen paradigm som korresponderar mot tankestil och ”scientific community” som motsvarar tankekollektiv.¹⁰ Paradigm liksom tankestil hade varit möjliga termer för att beteckna begreppet utbildningskod. Det finns dock skillnader. De förändringar som sker i det utbildningspolitiska tänkandet innebär inga drastiska tankerevolutioner. De präglas av förändringar som sker långsamt över tid. Dock kan de förfalla revolutionära när de funnit sin slutliga form. Ändå ger begreppen tankestil och tankekollektiv en form av stöd.

I framställningen använder jag ordet utbildning, som en av staten organiserad utbildning. Med andra ord utbildning är här lika med skola.

Skolan som institution blir till, menar jag, vid två tillfällen i historien.¹¹ Den ena är när stater formas och därmed ett behov tjänare för och i staten uppstår. Det är utifrån det gemensamma som staten formas både som ett geografiskt avgränsat område och med institutioner som reglerar relationerna mellan invånarna. Med framväxten av en stat föds skolan som institution för första gången.

Skolan som institution blir nödvändig för de breda samhällsskikten när produktionen och reproduktionen lösrives från varandra. Så sker under mitten av 1800-talet när den kyrkliga folkundervisningen alltmer institutionaliseras.¹² När detta sker fanns redan skolor för att utbilda statens och kyrkans tjänare. Tankar om hur utbildning skulle bedrivas och ordnas och vad som var kunskap värd att förmedla hade redan formats inom den av staten och kyrkan ordnade utbildningen. Det blev inte bara omgivningens krav som kom att prägla vilken kunskap som reproducerades inom skolans ram utan också skolans egen reproduktion av sin egen historia.

Den förgångna framtiden¹³

Utbildning ordnad för tillgången av tjänstemän för statliga administration formades av föreställningar om vad som kännetecknade den karaktär som utbildningen skulle forma, dvs. forandet av en grundläggande princip som fungerade som en rationell för utbildningens ordnande.

Tidigt finner vi sådana grundläggande tankar om utbildning och om danande, dvs. som en process som påverkade karaktären och som var mer än just de kunskaper som behövdes för det politiska och administrativa arbetet. I varje form av ordnad utbildning finns också en föreställning om vad som håller samman det som lärs; binder samman läroplanens delar.¹⁴ Dessa principer har uttryckts i begrepp som över tid har ändrats men också inneslutit bestående element.¹⁵

Begreppet ”Bildung” kom att brukas under 1700-talet i pedagogiska och filosofiska diskussioner i Tyskland. År 1784, publicerar Kant sin betydelsefulla uppsats i *Berliner Monatschrift*, där frågan ställs: ”Vad är upplysning?” Och han svarar, den är ”människans utträde ur sin omyndighet.” Kants artikel var en del av upplysningsprojektet, en tro på en framstegsprocess genom att våga tänka, våga yttra sig. Ett projekt som utmynnade i moderniteten.¹⁶

Att konstruera en utbildningskod kräver samlande begrepp. Visshet, paideia och bildning är sådana samlande begrepp; en form av fokala begrepp, som motiverar varför utbildning ges, till vilka, inom vilken organisation, med vilka mål och med vilket innehåll samt med vilka metoder. En utbildningskod kräver också syften. Uppfattningen om framtiden ger ett sådant syfte. Men framtiden är en ganska sen uppfinning.

Med kristendomens framväxt och den makt kyrkan utövade fanns en bestämd undergång och alltså ingen framtid. ”En av den romerska kyrkans maktprinciper var att hålla alla visionärer under sin kontroll. Alla visioner om framtiden krävde kyrklig auktorisation för att få förkunnas, vilket bekräftades ännu av det femte Laterankonciliet (1512-17). Kyrkans fortbestånd fick inte hotas; dess enhet var liksom kejsarrikets existens en ordningens garant intill världens slut.”¹⁷ Med den framväxande absoluta staten blir den möjliga framtiden ett behållande av samhällets och statens ordning och sociala hierarkier.

Med upplysningen eller som Kant uttrycker det - ”människans utträde ur sin omyndighet” - träder ett nytt tänkande fram om utbildning och om framtid. Varje människa har en framtid och på 1800-talet börjar denna kopplas till utbildning. När Robespierre i sitt tal om revolutionsförfattningen utropar, att tiden nu är kommen att mana envar till hans sanna bestämmelse och att det mänskliga förnuftet har förberett detta, då manar han fram en framtid som inte är given, utan som kan skapas genom det mänskliga förnuftet. Hundra år senare blir denna tanke en del av en ny utbildningskod.

Under 1800-talet etableras en skola för alla medborgare. Det sker vid ungefär samma tidpunkt i Norden och i norra Tyskland. Det finns många orsaker till

detta. Förändringen och rationaliseringen av jordbruket, den ökade industrialiseringen och urbaniseringen var materiella villkor som innebar stora omvandlingar. Nya politiska ideologier formulerades och framtiden sågs möjliga att forma genom politiskt handlande.

Men det är också under 1800-talet som ett nytt pedagogisk tänkande växer fram och därmed börjar också utbildningspolitiken ändras. Den klassiske och moraliske utbildningskoden med sitt epicentrum i tanken att skolan skulle bevara det bestående börjar ifrågasättas.

Kraven på att få forma staten genom demokratiska former blev allt tydligare. I den värld som nu växte fram kom utbildning att bli av betydelse såväl för den enskilde som för samhället i stort. Krav började ställas på att det skolsystem som hade sina rötter i statens behov av utbildad arbetskraft och som kommit att vidgas under 1800-talet skall kopplas samman med folkskolan och att folkskolan skulle bli en bottenskola.

Med 1900-talet sker en tankevända inom pedagogiken. Det är en ny kod som nu börjar strukturera tänkandet, där de centrala och strukturala begreppen blir nytta och barnets utveckling, där besluten skall grundas på vetenskap och där själva skolan och dess undervisning skall vetenskapligt värderas för att utvecklas. Utbildningspolitiken blir nu aktiv, riktad mot framtiden och ett instrument i byggandet av ett demokratiskt samhälle.

Det är både en tankerevolution och samtidigt inte. Förändringar i tänkandet hade alltmer invaderat den tidigare tankestilen. De olika delarna av den nya koden hade successivt växt fram, men när den väl bröt fram i sin helhet uppfattas den som revolutionerande.

Den kommande framtiden

År 1898 publicerade John Dewey *My Pedagogic Creed*. Den progressiva eller nya pedagogiken började formas av en rad pedagoger och filosofer. I den pedagogik Dewey utvecklade fanns, menar jag, tre strukturala element: pragmatismen, individualismen och dialektiken.¹⁸

Dewey ser målet för all utbildning som en fråga om nytta och organiserandet av utbildning som en fråga om hur medfödda anlag utvecklas och för in tanken på att individen utvecklas i dialektik med sin omgivning. I *Experience and Education* skriver han: ”Jag antar att bland alla osäkra ting finns det en fast referensram, nämligen det organiska sambandet mellan utbildning och personlig erfarenhet.”¹⁹

Utbildningen skulle utgå från elevens behov och organiseras så att eleven lär genom att handla. Genom att bearbeta sin omgivning skulle sann kunskap nås. Grundtanken är att organismen utvecklas genom ett ständigt samspel med sin omgivning. God utbildning måste då arrangeras så att detta samspel kommer till stånd. Det finns här en uppfattning om kunskapsinhämtande som en dialektisk

princip, vilken Dewey bar vidare från Hegel. ”Hegels syntes av subjekt och objekt, materia och ande, gudom och människa, var dock inte bara en intellektuell formel; den fungerade som en intellektuell utlösare, en frigörelse. Hegels behandling av mänsklig kultur, av institutioner och konst, innehöll samma upplösning av hårt och fast indelade väggar, och hade en speciell attraktion för mig.”²⁰

Pedagogikens utgångspunkt är individen. Utbildningen skall möjliggöra att individen kan få organiserade erfarenheter. Utbildningens mål är att ge en socialisering – att reproducera en kultur. Detta framkommer klarast i hans arbete *Democracy and Education*.²¹ Det är en kulturreproduktion byggd på mycket specifika liberala värderingar, där individen och naturen är centrala, men där pedagogik för att vara effektiv måste utgå från det faktum att lärande alltid har ett innehåll och att detta innehåll lärs i samspel med omgivningen, där individen uppfattar kunskapens värde genom att den har nytta för honom.

Samtidigt uttrycker han en pedagogisk grundsyn som bärs fram av en tro på vetenskapens rationalitet och utbildningens förmåga att progressivt förändra. Utbildning har till syfte att reproducera en kultur men samtidigt – och just därigenom – kan den bli ett instrument för en progressiv samhällsutveckling. Det är en syn utvecklad i den amerikanska upplysningstidens anda och den innehåller samma optimistiska syn på utbildning som den Jefferson hundra år tidigare gjorde sig till tolk för.²² Men det är också en tanke som har sin grund i den herbartianska pedagogiken. I Herbarts pedagogik var psykologin grunden för undervisningsmetodiken.²³ Den psykologi Herbart utgick från var apperceptionspsykologin. Dewey utgick från den framväxande experimentella psykologin, men tanken att psykologin ger en grund var densamma.²⁴

I Sverige kom Deweys pedagogiska tankevärld att introduceras av bland andra Fridtjuv Berg, vid avslutningen av en sommarkurs för lärare.²⁵

Med det moderna samhällets formerande byggs således en ny utbildningskod upp som ordnar tänkandet om utbildningspolitik, läroplaner, pedagogik och didaktik. Denna tankestruktur bärs upp av några centrala begrepp. Statens legitimitet byggde nu på demokratins principer och därmed den demokratiska juridiska regleringen av statens handlande. För utbildningspolitiken innebar det en ny legitimitet där staten omfördelade resurser för att genom utbildning förändra samhället mot ett demokratiskt och jämlikt samhälle. Nya läroplaner och därmed en ny policy för utbildning växte fram, vars credo var nyttan och vars genomförande byggde på tillämpningen av vetenskap. Undervisningen skulle vila på vetenskaplig grund. I Sverige etablerades 1910 den första professuren i pedagogik, nästan ett halvt sekel innan den första professuren i psykologi tillkom. I hög grad blev pedagogik som vetenskap en tillämpning av psykologin.²⁶

Det finns i seklets början en tydlig framtidstro och reformvilja. Vid sekelskiftet 1900 ger Ellen Key ut sin bok *Barnets århundrade*.²⁷ I slutet av 1800-talet (1897) grundades skriftserien *Pedagogiska skrifter* (första numret 1898) i syfte att im-

portera forskningsresultat framförallt från kontinenten. *Pedagogiska skrifter*²⁸ kom att bli en viktig källa för lärare i egen förkovran och i fortbildning. 1919 års undervisningsplan för rikets folkskolor, som kan betraktas som den första moderna läroplanen präglas av detta nya tänkande. Genom undervisningsplanen avskaffades katekestvånget. Luthers katekes fick ersättas av biblisk historia eller liknande undervisning. Undervisningsplanen hade påverkats av den så kallade arbetsskolepedagogiken, framför allt kommer detta till uttryck i de delar av planen som behandlade undervisningsmetodiken. Hembygdskunskap tillkom som nytt ämne och övningsämnenas ställning förstärktes, främst genom att slöjd och trädgårdsarbete fördes fram som angelägna ämnen; dock ej obligatoriska. 1919 års undervisningsplan återspeglar ett inflytande från samtidens pedagogiska debatt. Företrädare för arbetsskolan och dess pedagogik, som t.ex. Ligthardt och Kerschensteiner, besökte Sverige och påverkade såväl debatt som pedagogisk förnyelse.

Med fascismens framväxt kom den nya pedagogiken och utbildningspolitiken att möta ett motstånd från en tidigare reaktiv utbildningspolitik. Reformerna avstannade, också av finansiella skäl. Elsa Köhlers arbete och öde ger ett tragiskt exempel. Köhler, som var från Österrike och hade arbetat med reformer och skolförsök kom till Sverige på trettioalet. Hon föreläste och höll seminarier med norska och svenska lärare. År 1936 gav hon ut boken *Aktivitetspedagogik*.²⁹ Samma år återvände hon till Österrike. Efter en tid förlorades kontakten. Med all sannolikhet blev hon avrättad i det nazistiska folkmordet på judar.

I Sverige hade den centrala utbildningspolitiska frågan vid seklets början varit anknytningen mellan läroverk och folkskola. När frågan fick sitt svar i slutet av 20-talet förflyttades frågan om anknytningen till när en differentiering skulle ske och därmed blev det en fråga i slutändan om skapandet av en enhetsskola. Denna fråga fick i sin tur sitt svar med beslutet om en nioårig obligatorisk grundskola 1962. Detta beslut hade då föregåtts av mer än tjugo års utredande.

Under kriget tillsattes en första utredning – 1940 års skolutredning – för att försöka skapa ett övergripande system för skolväsendet. Utbildningens betydelse för individ och samhälle hade ökat efterfrågan på utbildning och en rad olika dellösningar hade kommit till stånd. Vid sidan av folkskolan fanns nu sju andra skolformer – bl.a. fyra- och femårig realskola, praktisk realskola, sju- och sexårig flickskola. På gymnasienivå fanns fem parallella skolformer.

Direktiven till utredningen var omfattande. Totalt kom kommittén att publicera över 10.000 tryckta sidor text. Någon lösning på frågan om en grundskola eller ej hade man inte lyckats komma fram till. Nästa utredning – 1946 års skolkommision – kom i sitt arbete att präglas av den politiska utvecklingen från 30-talet och framåt. Dess första ordförande Tage Erlander skriver om detta: ”Samtidigt hade vi under gångna årens nazistvälde i Europa fått klart för oss att bland det viktigaste som skolan kunde göra var att fostra människorna så att

de inte, kanske till följd av en stark specialisering, blev blinda för vad som hände ute i samhället. Skolan måste ge kunskap om samhället och få de unga att känna delaktighet i dess utformning. Det betydde också medansvar för hur gemensamma angelägenheter ordnades. Skolan fick inte isoleras från samhället. Den skulle nå alla på samma sätt. Då kunde inte skolan samtidigt i sitt inre liv vara auktoritärt uppbyggd.³⁰ Och detta motiv framkommer tydligt i kommissionens betänkande. ”Närmare bestämt innebär detta, att skolreformen skall ta sikte på att omdana skolan till överensstämmelse med det demokratiska samhällets struktur och liv.”³¹

Till 1946 års skolkommision knöts en rad tidigare reformpedagoger och den progressiva pedagogiken kom att prägla förslagen. Inte minst kan man här se ett inflytande från Alva och Gunnar Myrdal.³²

Det är nu, menar jag, som den nya utbildningskoden började forma den utbildningspolitiska och pedagogiska diskursen under början av nittonhundratalet och får sitt fasta fäste i utbildningspolitiken. Utbildningen blir ett viktigt och långsiktigt instrument för att bygga välfärden. Effekterna av utbildningspolitiska reformer krävde tid. Familjepolitiska och socialpolitiska åtgärder hade snabbare genomslag. Utbildning blir alltså ett instrument för att reformera samhället och möta framtiden och på sikt utveckla välfärden.. Redan under 50-talet visade ekonomer på att investeringar i utbildning påverkar positivt den ekonomiska tillväxten.³³ Ser vi på perioden från 30-talet och framåt har det, som Waldow visat på, funnits ett tydligt samband mellan ekonomi och skolreformer.³⁴

Under 60-talet och 70-talet genomförs de stora skolreformerna i Sverige. Detta sker i samspel mellan forskare, byråkrater och politiker. Under 70-talet börjar också konsekvenser av reformerna i relation till samhällsomvandlingen att bli allt tydligare. De utredningar som görs under 70-talet handlar om ”Skolans inre arbete”³⁵ och om ”Skola, Stat, kommun”³⁶.

Under 80-talet sker justeringar och högskolesystemet byggs ut. Samtidigt börjar problemen med att politiskt styra välfärdssamhället bli allt tydligare. Det finns en rad faktorer bakom den fallerande styrningen. En är den ökade internationella ekonomin, som innebar att den nationella ekonomin blev alltmer en del av ett större system. Att höja skatter för att finansiera nya reformer lät sig inte göras. Efterkrigstidens tillväxt mattades av. Den ”tunga” produktionen började alltmer förflyttas mot Sydostasien. Ny teknik tillkom. Det politiska landskapet ändrades. Nya partier som inte enkelt kunde inordnas i vänster – höger skala etablerades.

Två lösningar på den politiska styrningens dilemma kom.³⁷ Den ena var en nyliberal lösning, där statens ansvar reducerades och marknader tog över. Enligt denna lösning skulle skolan privatiseras. Den andra var att förflytta besluten så nära kärnverksamheten som möjligt, dvs. att decentralisera.

Inom utbildningspolitiken hade det under 80-talet skett en viss decentralise-

ring. Förändringen mot ökad decentralisering var inte heller unik för Sverige. Som Sharpe uttrycker det ”decentralisering är den stora resonansbotten för den nuvarande politiken”³⁸. Decentraliseringen kan dels förklaras och förstås som en väg att förnya den politiska styrningen och att förnya styrningen av de alltmer omfattande utbildningssystemen.³⁹ Dels kan decentraliseringen förstås som ett politiskt mål i sig. En annan resonansbotten var valfriheten. I USA liksom i England fördes diskussioner om skolans effektivitet och produktivitet med valfrihet som ett medel att nå bättre effektivitet och produktivitet. Bakgrunden var just den ökade konkurrensen från framför allt Sydostasien. Internationella jämförelser av kunskapsresultat i matematik gav näring till debatten. I USA tillsattes en speciell utredningsgrupp med dåvarande guvernören i Arkansas – Bill Clinton – som ordförande. I USA kan inte skolsystemet styras centralt utan är en angelägenhet för delstaterna. Vad som växte fram var dock en form av centralisering genom tillskapandet av standards, dvs. en form av målpreciseringar eller kravspecifikationer på vilka resultat skolan skulle uppnå. För att öka effektivitet och produktivitet blev det viktigt att skolors resultat kunde jämföras och därmed att skolan konkurrensutsattes. Margret Thatcher, som tillträdde som premiärminister i England 1979, genomförde ett kraftfullt program för att privatisera och framför allt driva skolsystemet genom ökad konkurrens.

I Norden kom likvärdighetsbegreppet bli allt tydligare riktat mot att skolan skall kunna fördela resurser och sätta in åtgärder med hänsyn till den enskilda elevens behov. Detta innebar att den enskilda skolan också måste få möjligheter att disponera resurser och i sin tur ställer det nya krav på lärares kompetens. Med dessa krav började också en allt tydligare diskussion om vad som var det gemensamma i lärares profession. Denna diskussion blev riktad mot att svara på frågan om vad som är professionens karaktär. Det professionella ansvaret och decentraliseringen krävde en tydligare ansvarsfördelning. En ansvarsfördelning som handlade om ansvaret mellan stat och kommun å ena sidan och mellan politiker och professionella å andra sidan.

Likvärdighetsfrågan och ansvarsfrågan färdades i en nationell och internationell omvärld, där valfrihet, jämförbarhet och konkurrens sågs som medel att nå bättre effektivitet och produktivitet.

Under 90-talet ändrades i Sverige den politiska styrningen av skolväsendet mot en ökad decentralisering, där ansvaret mellan stat och kommun och mellan politiker och professionella klart reglerades.⁴⁰

Under ”det långa nittioåret genomfördes,⁴¹ vad jag vill beteckna som den mest omfattande och framför allt snabbaste reformperioden i svensk skolhistoria. Dessa reformer omfattade:

- Den politiska styrningen och ansvaret över skolan. Skolväsendet decentraliserades och ansvaret för genomförandet av skolan ålades kommunerna. Med

- denna förändring skedde en avreglering. Den i många avseende detaljreglerade ekonomiska styrningen ersattes med en mål- och resultatstyrning.
- Läroplaner och kursplaner riktade mot mål- och resultatstyrningen.
 - En ny central skolmyndighet (Statens Skolverk) ersatte den tidigare Skolöverstyrelsen. Skolverket fick en tydlig inriktning mot utvärdering.
 - Betygssystem; från ett relativt till ett absolut betygssystem.
 - Byggt ut gymnasieskolan till en treårig skola.
 - Ny struktur för gymnasieskolan; bredare ingångar, program och kursuppbyggd.
 - Ett fristående skolsystem. Bidrag till en godkänd fristående skola motsvarar den kostnad en elev drar i den kommun den fristående skolan är belägen. Fristående skolor är alltså avgiftsfria.
 - En omfattande satsning på vuxenutbildning genom kunskapslyftet, som innebär att de som inte hade en gymnasieskoleutbildning kunde få stöd att inhämta gymnasieskolans kurser.
 - Barnomsorg och skolbarnomsorg fördes in i skolsektorn.
 - En ny frivillig skolform – förskoleklass – tillkom för sexåriga barn.
 - Grundskolans läroplan anpassades till förskoleklass och skolbarnomsorg (fritidshemmen)
 - En läroplan antogs för förskolan.
 - Lärarutbildningen utreddes och reformerades.

Dessa reformer genomfördes under en tid av snabb förändring; det politiska landskapet förändrades. Sverige blev under denna tid en del av den europeiska unionen.

Under nittiotalet har genom dessa reformer antalet barn och unga inom skolsektorn ökat från 1.401.257 till 2.559.276. Och antalet vuxna i skolan har ökat från 131.080 till 254.741. Totalt inkluderande alla har sektorn ökat från 1.532.337 till 2.814.017. Med andra ord har sektorn nästan dubblerats. Ökningen är 84 procent. Detta innebär att 31 procent av alla som bor i Sverige befinner sig inom skolsektorn. Läger vi till högskoleutbildning och andra former för utbildning så innebär det att mer än 40 procent dagligen befinner sig i utbildning.

Den förändrade politiska styrningen hade sina rötter i bedömningen att samhället och arbetslivet genomgick grundläggande förändringar. Kunskapstillväxten och förändringarna av kunskapens organiserande och struktur krävde ett flexibelt skolsystem. Tanken var att i en komplicerad och snabbt föränderlig värld är det nödvändigt att skapa en bra balans mellan förtroendevalda och professionella. En balans som skulle bygga på respekt och tydliga ansvarsförhållanden. En flexibel skola krävde att de professionella får ett större ansvar för att besluta utifrån mål innehåll och former i utbildningen. Det innebar också att politiker fick ett tydligt ansvar på såväl nationell som lokal nivå.

Med nittiotalets reformer avslutades en period av en aktiv utbildningspolitik.

En nygammal utbildningskod?

Mot slutet av seklet inträder en förändring i politiken. Nyliberala tankar börjar få ett fotfäste. Utförsäljningen av statliga företag sker liksom stora avregleringar. Begreppet likvärdighet ersätts stegvis med valfrihet. En allt större tonvikt läggs vid kontroll. I skolan får proven och betygen en allt mer central roll. Det tidigare motivet att utbildning påverkar tillväxt finns kvar men förskjuts mot bakgrunden. Istället börjar globaliseringen att inta en allt starkare roll. Internationella kunskapsjämförelser blir allt viktigare. Resultaten tolkas i termer av konkurrens. Att nå höga resultat uppfattas som en garanti för hög konkurrenskraft. Kunskaper trängs tillbaka för kompetens och kompetens uppfattas som ett förhållningssätt och närmar sig en personlig egenskap som skolan skall tillvarata och utveckla. De internationella kunskapsbedömningarna som t.ex. OECD:s PISA projekt riktas också mot att mäta kompetens och inte kunskaper givna i läroplaner. Med det ökade internationella beroendet vidgas formuleringsarenan.⁴² Det är inte längre en nationell utbildningspolitik som styr det offentliga samtalet. Tänkandet om pedagogik och om syften och mål med utbildningspolitiken blir allt mer en del av en internationell diskurs. Denna förutsätter att nationella särdrag förminskas. Prov och mätningar blir internationellt neutrala. Därför sätts inte kunskaper i fokus utan kompetenser vilka kan jämföras över nationer.

Det som går att mäta blir allt mer det som skall styra. Likvärdighetssträvan som ersätts av strävan mot valfrihet stärker också det individuella handlandet. Skillnader mellan olika utbildningspolitiska alternativ minskar. Genom tillskapandet av fristående privata skolor och genom decentraliseringen ökar antalet aktörer på realiseringsarenan. Den politiska styrningen blir allt svårare att forma i termer av gemensamma mål och innehåll. Att styra med prov och kontroll kan ske mer renodlat tekniskt.

Samhällsutvecklingen efter 11 september 2001 innebär att allt mer av kontrollinstanser och kontrollinstrument präglar samhällsförändring. Kontrollen blir en tidsanda.

Det synes som om en ny utbildningskod formas, som har ett starkt reaktivt drag. Det är genom kontroll som utbildningen alltmer uppfattas kunna styras. Det som för lärarna är en viktig professionell kunskap, att bedöma och betygsätta övertas av provinstitut och experter.⁴³ Den professionella friheten minskar och den politiska styrningen blir starkare. Nyttan är nu inte kunskapen i sig utan de kunskapsresultat som kan jämföras med andra länders skolsystems.

Välfärdssamhället förändras, om det torde enighet råda. Det innebär inte att den grundläggande välfärden försvinner, men samspelet mellan stat och marknader förändras och mellan kollektiva lösningar och individuella. För skolan innebär kanske förändringarna att skolan, som vi nu känner den, håller på att förändras.

Framtiden är alltmer osäker och inte möjlig att prognostisera. Det tänkande

som dominerade 1900-talet synes genomgå en förändring som är svår att gripa och begripa. Det finns flera möjliga scenarier. Jag kan se två samtida tendenser. En är att stärka tendensen mot att betona kompetenser. Kompetenser synes alltmer uppfattas som personlighetsegenskaper. En fortsatt utveckling av detta tänkande är att alltmer profileras efter mätningar av vilken undervisning som skall ges. I denna utveckling kommer informations- och kommunikationstekniken att få ett utrymme. Den andra tendensen är att skolan som institution förändras, genom att andra miljöer än den traditionella skolmiljön öppnas. Dessa två tendenser hänger samman. Om i ett livslångt perspektiv andra former för utbildning än traditionell skolutbildning accepteras måste instrument för att jämföra på olika sätt inhämtade kunskaper och kompetenser. Detta får som konsekvens att mål och läroplaner kommer att vara inriktade på kompetenser – olika former av ”literacy”. Detta utökar möjligheterna att profilera och variera olika former för utbildning. Den statliga och samhällliga styrningen av skolan kommer att ske i form av kvalitetskontroller, inspektion, examinationsprov och certifieringar.

Huruvida detta skall förstås som om den nordiske välfärdsmodellen är under tryck kan naturligtvis diskuteras. Man kan till och med ställa frågan om det finns en nordisk välfärdsmodell. Att vi tänker i det förgångna. Det är kanske utifrån vår erfarenhet av ett välfärdssamhälle som vi tolkar pågående förändringar.

Jag har i denna skiss utgått från att utbildning innebär en båda synkron och diakron reproduktion. Jag har gjort en åtskillnad mellan politik och policy. Politisk styrning är processer som syftar till att påverka utbildningen i en viss riktning. Jag har förslagit att begreppet läroplanskod som de principer som bestämmer och uttrycker betydelser eller mening vidgas till att omfatta inte bara utbildningspolicy utan också utbildningspolitik. Jag har föreslagit termen utbildningskod, som jag menar skall förstås som resultatet av en i tiden utdragen förhandling om vad som är mening och betydelse med utbildning. I koderna finns vissa strukturala begrepp. Dels finns det begrepp som legitimerar riktning på det politiska handlande som kan vara aktivt eller reaktivt, dvs. riktat bakåt i tid eller bevarande av nutid respektive riktat mot framtid. Begreppet framtid är därför centralt. Jag har visat på hur sådana legitimerande begrepp har varit förankrade i begrepp som Paideia och bildning och i en nationalistisk eller religiös värld eller i ett ekonomiskt tänkande (tillväxt och konkurrens).

Min grundtanke är att dessa koder förändras långsamt under lång tid. I en historisk analys är det möjligt att se hur de olika begreppen ändras eller temporaliseras för att tala med Koselleck och går samman och skapar en helhet och hur denna helhets komponenter inbördes relationer ständigt förändras, men till sin struktur förblir stabil.

Ulf P. Lundgren är professor i pedagogik (utbildningspolitik och pedagogisk filosofi), Uppsala universitet och ledare av forskningsgruppen STEP Studies in Educational Policy and Educational Philosophy www.upi.artisan.se). Han är också huvudsekreterare för utbildningsvetenskapliga kommittén inom Vetenskapsrådet. Åren 1975 – 1990 var han professor vid Högskolan för lärarutbildning och åren 1991 – 1999 var han generaldirektör för Skolverket. Han har i sin forskning arbetat inom läroplansteori, politisk styrning, utvärdering och utbildningshistoria.



Litteraturliste

- Bernstein, B. & Lundgren, U. P. (1983) *Makt, kontroll och pedagogik*. Lund: Liber förlag.
- Blaug, M. (1966) *The Economics of Education. A selected annotated bibliography*. London: Pergamon Press Ltd.
- Broady, D. (1992) "Bildningstraditioner och läroplaner" i *Skola för bildning*. SOU 1992:94. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Curti, M. (1960) *The Social Ideas of American Educators*. New York: Littlefield, Adams and Co.
- Dewey, J. (1895) "Interest as Related to Will" *First Yearbook of the National Herbart Society*. Bloomington, Ill.: Pantagraph Printing and Stationary Co.
- Dewey, J. (1916) *Democracy and Education*. New York: MacMillan Company.
- Dewey, J. (1938) *Experience and Education*. New York: MacMillan Company.
- Dewey, J. (1930) "From Absolutism to Experimentalism" i Adams, G. F. & W. P. (red.) *Contemporary American Philosophy*. New York: MacMillan Company.
- Duprez, L. (1977) *Pedagogiska skrifter 1898 – 1976*. Stockholm: Sveriges Lärarförbund. Pedagogiska skrifter no 258.
- Englund, T. (1980) *Medborgerlig läroplanskod: för folkskola, fortsättningskola och grundskola 1918/19-?* Stockholm: Högskolan för lärarutbildning. Forskningsgruppen för läroplansteori och kulturproduktion, Högskolan för lärarutbildning i Stockholm, Institutionen för pedagogik.
- Englund, T. (1986) *Curriculum as a political problem: changing educational conceptions, with special reference to citizenship education*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlander, T. (1973) *1940 – 1949*. Stockholm: Tidens förlag.
- Fleck, L. (1935, 1997) *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache: Einführung in die Lehre von Denkstil und Denkkollektiv*. På svenska: *Uppkomsten och utvecklingen av ett vetenskapligt faktum. Inledningen till läran om tankestil och tankekollektiv*. Stockholm: Symposion.
- Fransson, K. & Lundgren, U.P. (2003) *Utbildningsvetenskap – ett begrepp och dess sammanhang*. Stockholm: Vetenskapsrådet. Rapport 1.
- Garafalakis, J. (2004) *Paideia*. Stockholm: HLS förlag.
- Granheim, M., Kogan, K. & Lundgren, U. P. (eds.) (1990) *Evaluation as Policy Making*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Hartman, S., Lundgren, U.P. & Hartman, R.M. (2004) *Individ, skola och samhälle. Utbildningsfilosofiska texter*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Haug, P. & Scwandt, T. A. (2003) *Evaluating Educational Reforms. Scandinavian Perspectives*. Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing. A volume in evaluation and society.

- Herbart, J. F. (1806) *Allgemeine Pädagogik*.
- James, W. (1923) *The Principles of Psychology*. New York: Henry Holt and Company.
- Key, E. (1996) *Barnets århundrade. Omläst hundra år senare med introduktion och kommentarer av Ola Stafseng*. Stockholm: Informationsförlaget.
- Kosseleck, R. (1979) *Vergangene Zukunft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kosseleck, R. (2004) *Erfarenhet, tid och historia. Om historiska tiders semantik*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Kuhn, T. (1970) *The structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Köhler, E. (1936) *Aktivitetpedagogik*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Liedman, S.-E. (1997) *I skuggan av framtiden. Modernitetens idéhistoria*. Stockholm: Bonnier. Alba.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. P. (1986) *Politisk styrning och utbildningsreformer*. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. (2000) *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS förlag.
- Lundgren, U. P. (1972) *Frame Factors and the Teaching Process. A contribution to curriculum theory and theory on teaching*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lundgren, U. P. (1981) *Model Analysis of Pedagogical Processes*. 2nd edition. Lund: Liber Läromedel/CWK Gleerup.
- Lundgren, U. P. (1991) *Between Education and Schooling*. Geelong: Deakin University Press.
- Lundgren, U. P. (1992) *Teoría del currículum y escolarización*. Madrid: Morata.
- Lundgren, U.P. (1979,1995) *Att organisera omvärlden*. Stockholm: Liber.
- Lundgren, U.P. (2003) "The Political Governing (Governance) of Education and Evaluation" i Haug, P. & Swandt, T. A., *Evaluating Educational Reforms. Scandinavian Perspectives*. Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing.
- Lundahl, C. (2006) *Viljan att veta vad andra vet*. Uppsala: Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet. (akademisk avhandling).
- Malone, D. (red.) (1930) *Correspondence between Thomas Jefferson and Pierre Samuel du Pont du Nemours 1798-1817*. Boston: Houghton Mifflin & Co.
- Myrdal, A. & Myrdal, G. (1941) *Kontakt med Amerika*. Stockholm: Bonniers förlag.
- Pettersson, L. (2003) "Pedagogik och historia. En komplicerad förbindelse" i Selander, S. (red.) *Kobran, nallen och majjen. Tradition och förnyelse i svensk skola och skolforskning*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Pierce, W. S. (1907, 1974) *Pragmatism*. New York: New American Library.
- Schultz, T. W. (1961) "Investment in Human Capital" i *American Economic Review*. 51, 1 – 17.
- Sharpe, L. J. (1979) (ed.) *Decentralist Trends in Western Democracies*. London: Sage.
- Selander, S. (red.) (2003) *Kobran, nallen och majjen. Tradition och förnyelse i svensk skola och skolforskning*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Sjöholm, L. G. (1961) *Att bli undervisad. Minnen och funderingar*. Pedagogiska skrifter nr. 231. Stockholm: Svensk Läraretidnings Förlag.
- SOU 1948:27. *1946 års skolkommisjons betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*. Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1974:36. *Skolan, staten och kommunerna*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Thorndike, E. L. (1924) *Classical Investigations*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Waldow, F. (2005) *Die Konstruktion des Zusammenhangs Zwischen Bildung und Wirtschaft im bildungspolitischen Diskurs in Schweden, 1930 – 2000*. Berlin: Philosophischen Fakultät IV, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Weiler, H. N. (1990) „Decentralisation in Educational Governance: an exercise in contradiction? i Granheim, M., Kogan, K. & Lundgren, U. P. (red.) *Evaluation as Policy Making*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Noter

- ¹ Pettersson (2003)
- ² Lundgren (1979, 1995)
- ³ Bernstein & Lundgren (1983)
- ⁴ Se också Lundgren (1991), Lundgren (1992)
- ⁵ Englund (1980), Englund (1986)
- ⁶ Lundgren (1972)
- ⁷ Se vidare Lindensjö & Lundgren (1986), Lindensjö & Lundgren (2000)
- ⁸ Lundgren (1981), Lundgren i Haug & Scwandt (2003)
- ⁹ Fleck (1935) på svenska (1997)
- ¹⁰ Kuhn (1970)
- ¹¹ Se vidare Bernstein & Lundgren (1983), Lundgren (1991), Lundgren (1992), Lindensjö & Lundgren (2000)
- ¹² Om inte annat anges kommer jag att utgå från den svenska skolhistorien.
- ¹³ Uttrycket är lånat från Kosseleck (1979)
- ¹⁴ I till exempel Babylonien och i Egypten fanns skolor för ämbetsmän, där man inpräntade färdigheter, som att skriva, men också lärde en form av vishet. I Ordspråksboken finns vishetsregler angivna bland annat med råd om vishetens utövande i vardagen (första samlingen)
- ¹⁵ Se vidare Broady (1992), s. 347 – 370; Garafalakis (2004)
- ¹⁶ Se vidare Liedman (1997)
- ¹⁷ Kosseleck (1979). Boken omfattar 14 studier. De som behandlar det historiska tidsbegreppet finns utgivna på svenska. Kosseleck (2004), s. 34 – 35.
- ¹⁸ Se vidare: Hartman, Lundgren, & Hartman (2004)
- ¹⁹ Dewey (1938), s. 12 (min översättning).
- ²⁰ Dewey i Adams (1930), s. 19.
- ²¹ Dewey (1916)
- ²² “Det finns ett axiom i mina tankar att vår frihet aldrig är säker i folkets händer, och detta inte ens hos dem som har ett visst mått av utbildning. Det måste vara Statens uppgift att genomföra utbildning och det efter en allmän plan.” i Malone (1930), s. 186 (min översättning).
- ²³ Tydligast i Herbart (1806)
- ²⁴ Det är värt att notera att i en av sina första artiklar utmanar Dewey herbartianerna, samtidigt för han vidare centrala tankar från Herbart. Dewey (1895)
- ²⁵ Se Sjöholm & Gottfrid (1961), s. 220.
- ²⁶ Se vidare Fransson & Lundgren (2003)
- ²⁷ Key (1996)
- ²⁸ Se vidare Duprez (1977)
- ²⁹ Köhler (1936)
- ³⁰ Erlander (1973), s. 237.
- ³¹ SOU (1948) 27, s. 1.
- ³² Se t.ex. Myrdal & Myrdal (1941)
- ³³ Schultz (1961), Blaug (1966)
- ³⁴ Waldow (2005)
- ³⁵ SOU (1974) 53
- ³⁶ SOU (1974) 36.
- ³⁷ Lindensjö & Lundgren i Lindensjö & Lundgren (2000).
- ³⁸ Sharpe (1979), s. 1 (vår översättning). Jfr. Weiler i Granheim, Kogan & Lundgren (1990).
- ³⁹ Jfr Lindensjö & Lundgren (1986)
- ⁴⁰ Prop. 1990/91:18
- ⁴¹ Uttrycket är hämtat från Lundahl (2006).
- ⁴² Se vidare Lindensjö & Lundgren (2000)
- ⁴³ Se vidare Lundahl (2006).