

GÖTEBORGS UNIVERSITET

Programmet för Person- och arbetslivsfrågor



Den ”goda” vuxenutbildningen

Om utvärdering som styrverktyg

Författare: Lena Oldberg
Handledare: Karin Lumsden Wass
Fördjupningsarbete 10 poäng
Möndal VT-05

Sammanfattning

Arbetets art: Fördjupningsarbete 10 poäng. Programmet för personal- och arbetslivsfrågor med inriktning mot pedagogik.

Sidantal: 37

Titel: Den "goda" vuxenutbildningen. Om utvärdering som styrverktyg.

Författare: Lena Oldberg

Handledare: Karin Lumsden Wass

Datum: 2005-05-28

Bakgrund:

På senare tid har den svenska vuxenutbildningen genomgått en förändring, mestadels karakteriserad av en ökad decentralisering, individualisering och flexibilitet. Som igångsättare för denna förändring fungerade Kunskapslyftet, en landsomfattande utbildningsreform som skulle vidareutbilda vuxna, lågutbildade arbetslösa. Kommunerna fick ansvar för genomförandet av Kunskapslyftet i den egna kommunen. När projektet skulle utvärderas fick kommunerna av Skolverket en rapportmall att fylla i. Denna var utformad på ett sätt som lämnade mycket lite frihet till kommunerna att redovisa Kunskapslyftet enligt egna idéer. Utifrån kommunernas rapporteringar skapade sedan Myndigheten för Skolutveckling en idealkommun, kallad alfa, som fick stå för det "goda" sättet att genomföra Kunskapslyftssatsningen.

Syfte:

Jag ville studera hur utvärderingen efter Kunskapslyftet fungerar som ett styrverktyg för att skapa den "goda" kommunen enligt Skolverkets intentioner för förändringen av vuxenutbildningen.

Metod:

Jag har använt Latours begrepp *handlingsprogram* och *anti-program* för att skapa en förståelse för Skolverkets intentioner och kommunernas eventuella motstånd mot dessa. Med utgångspunkt i dessa begrepp har jag gjort textanalyser av Skolverkets rapportmall och kommunernas rapporter. Tanken var att synliggöra Skolverkets styrning och att belysa kommunernas sätt att opponera mot denna styrning.

Resultat:

Jag har i min studie identifierat ett antal strategier i kommunernas texter för att uttrycka ett motstånd mot Skolverkets intentioner. Men trots detta är styrningen mycket tydlig, och Myndigheten för Skolutvecklings fastställande av den "goda" kommunen i den sammanfattande rapporteringen gör att det motstånd som kan spåras i kommunernas egna rapporter effektivt raderas från bilden av Kunskapslyftet.

Förord

Här vill jag tacka de som på olika sätt hjälpt mig med mitt uppsatsarbete.

Först och främst riktar jag mina tack till min handledare Karin L Wass, som under hela våren har gett mig snabb och konstruktiv återkoppling på mitt arbete och hjälpt mig både med att ta fram litteratur och att reda ut mina tankar när jag tyckt mig ha gått vilse i något resonemang.

Därutöver vill jag tacka mina kurskamrater på P-programmets pedagogikinriktning för allmän uppmuntran och alla på enheten för Lärande i Vuxenliv för att de har bidragit till att ge oss en trevlig studiemiljö.

Tack!

Göteborg 2005-06-14

Lena Oldberg

INLEDNING	5
UPPSATSSENS DISPOSITION	5
BAKGRUND	6
OM UTBILDNINGSDISKURSER OCH UTVECKLINGEN AV UTBILDNINGSSYSTEMET	6
TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	7
OM IDÉER SOM SPRIDS, GRANSKNINGSSAMHÄLLET OCH DESS UTVÄRDERINGAR.....	7
OM NEW PUBLIC MANAGEMENT	8
OM KUNSKAPSLYFTET OCH DESS DISKURS.....	9
OM UTVÄRDERINGEN AV KUNSKAPSLYFTET, SOM INTE ÄR EN UTVÄRDERING. . .	10
FRÅGESTÄLLNINGAR OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....	11
OM TEXTANALYS SOM METOD	11
OM OFFENTLIGA DOKUMENT SOM ARTEFAKTER.....	12
OM HANDLINGSPROGRAM OCH ANTI-PROGRAM	12
OM HUR JAG HAR ANGRIPIT MITT MATERIAL	14
TROVÄRDIGHET OCH ETIK	14
VALIDITET	15
RELIABILITET	15
GENERALISERBARHET	15
ETIK	16
HANDLINGSPROGRAMMET OCH ANTI-PROGRAMMET	16
HANDLINGSPROGRAMMET: ALFA KOMMUN.....	16
<i>Om hur alfa stabiliserades</i>	16
<i>Om alfa kommun</i>	16
ANTI-PROGRAMMET: GAMMA KOMMUN	19
BESKRIVNING AV HUR ANTI-PROGRAMMET GAMMA KOMMER TILL UTTRYCK I KOMMUNERNAS RAPPORTER ...	20
<i>Om den oifyllda rapporten</i>	20
<i>Kommunerna - en sammanfattande beskrivning av de nio kommunernas rapporteringar</i>	20
<i>Skolverkets frågor och kommunernas svar</i>	21
VAR ÄR ANTI-PROGRAMMET?	33
SLUTORD	34
VARFÖR ÄR DET SÅ SVÅRT ATT SKRIVA NÅGOT NEGATIVT OM KUNSKAPSLYFTET?	35
REFERENSER.....	36

Inledning

Under det senaste årtiondet har det svenska utbildningssystemet genomgått en förändring. Huvuddragen i denna förändring är en ökad decentralisering och målstyrning. I det förändrade systemet har utvärderingens roll ändrats, i grova drag kan denna förändring förstås som att utvärderingen har gått från att vara ett mätinstrument till att vara ett styrinstrument. I centrum för mitt fördjupningsarbete står en sådan "styrande" utvärdering.

Mellan år 1997 och år 2002 genomfördes en stor utbildningssatsning i Sverige, kallad Kunskapslyftet. Syftet med satsningen var främst att arbetslösa utan treårig gymnasiekompetens skulle vidareutbildas för att senare kunna få arbete. Målen med Kunskapslyftet formulerades centralt av regeringen i proposition 1995/96:222 medan utförandet decentraliserades till kommunerna.

Jag har i min uppsats tittat närmare på den utvärdering av Kunskapslyftet som Myndigheten för Skolutveckling¹ fick i uppdrag att genomföra efter satsningens slut. I och med denna utvärdering skapar Myndigheten för Skolutveckling tillsammans med kommunerna vår gemensamma bild av hur Kunskapslyftet genomförts. Statens styrning av Kunskapslyftets resultat i och med förändringen av hela den svenska vuxenutbildningen är bara ett exempel på hur statens kontrollsystem håller på att förändras. Denna förändring är tydligt inspirerad av internationella samhälls- och utbildningstrender, vilket manifesteras i Skolverkets formuleringar och ordval i utvärderingsrapporterna.

Jag har gjort en textanalys av ett utvärderingsformulär och några kommuners utvärderingar av projektet för att försöka identifiera och synliggöra hur denna styrning har gått till.

Mitt val av fokus för detta fördjupningsarbete och mina frågeställningar knyter an till ett forskningsprojekt vid Institutionen för pedagogik och didaktik med namnet *Förändrade incitament i den svenska vuxenutbildningen*. Detta projekts övergripande syfte är att studera den svenska vuxenutbildningens omvandlingar och hur dessa är relaterade till sociala och politiska förändringar.

Uppsatsens disposition

Efter inledningen följer ett kapitel där jag beskriver bakgrunden till Kunskapslyftet, främst hur det svenska utbildningssystemet har förändrats under 1900-talet. Efter det skriver jag om mina teoretiska utgångspunkter, vilka förstås också kan ses som en bakgrund då de handlar om teoretiska perspektiv på samhällsförändringar. Tanken är att beskriva det samhällssystem som mitt studiematerial är en del av. Jag beskriver också Kunskapslyftet och förfarandet kring den utvärdering som är fokus för min studie.

Därefter följer ett kapitel där jag skriver om mina frågeställningar och min metod. Här presenterar jag även den teori som ligger till grund för min analys. Att jag på det här sättet skriver ihop teori, metod och frågeställningar beror på min studies karaktär. I den typ av textanalys som jag använder är teori och metod i princip samma. Därtill är mina frågeställningar så tätt knutna till teori och metod att de inte på ett meningsfullt sätt skulle

¹ Tidigare Skolverket delades den 1 mars 2003 upp i två myndigheter. Myndigheten för Skolutveckling har till uppgift att stödja centrala och lokala aktörer i deras arbete med olika utbildningsverksamheter, medan Skolverkets uppgift är att verka för att de nationella kvalitetsmålen för utbildningsverksamheten nås (www.regeringen.se; www.skolmyndigheter.nu). I detta arbete förekommer dokument från både före och efter denna uppdelning.

kunna stå själva. Därefter redogör jag för min studies validitet, reliabilitet, generaliserbarhet och etik.

Nästa del är redogörelsen av mitt resultat. I denna del finns förutom en presentation av min empiri en beskrivning av bakgrunden till min studie och en analys av empirin. Därefter kommer ett kapitel där jag summerar det jag har kommit fram till i analysen och i diskussionen relaterar jag mina resultat till mina teoretiska utgångspunkter.

Bakgrund

Om utbildningsreformer och utvecklingen av utbildningssystemet

Lindensjö och Lundgren beskriver i boken *Utbildningsreformer och politisk styrning* (2002) hur utbildningsväsendet har förändrats i Sverige under de senaste hundra åren. Som en röd tråd genom beskrivningen löper begreppet jämlikhet. Författarna beskriver hur jämlikheten och synen på denna har förändrats i relation till de utbildningsreformer som genomförts. De allra flesta större förändringar som gjorts av utbildningsväsendet i Sverige har gjorts i syfte att öka jämställdheten, mellan främst olika samhällsklasser, olika kön och olika etniska grupper.

Vid förra seklets början hade Sverige ett parallellskolesystem som bestod av folkskola och läroverk. Folkskolans roll var att fostra barnen till goda medborgare medan läroverket förväntades utbilda statliga ämbetsmän. Detta skolsystem var tydligt ojämnt, de fattiga gick i folkskolan och de som hade det bättre ställt på läroverket. När skolan senare skulle förändras var det uttalade syftet att komma ifrån denna ojämlighet och skapa en skola där alla har samma möjligheter (Lindensjö & Lundgren 2002 s. 30f). Under de följande 30 åren tillkom en mängd olika skolformer i Sverige, vilket skapade ett mycket splittrat skolsystem av olika realskolor, flickskolor och gymnasium. Detta ledde till att man 1940 genomförde en utredning av hela det svenska skolväsendet. Denna resulterade ett tiotal år senare i införandet av enhetsskolan, en nioårig obligatorisk grundskola (ibid. s. 44f). Enhetsskolan var då centralstyrd, men på 70-talet drog en decentraliseringsvåg över landet och krav hördes på att ge kommunerna mer kontroll över skolan i den egna kommunen. På 80-talet genomfördes en decentraliseringsreform där kommunerna fick ökat självstyre (ibid. s. 93f). Tanken var att genom ökat kommunalt ansvar skapa en effektivare skolläring och kunna garantera en likvärdig utbildningsstandard i hela landet (SOU 1988:20). Decentraliseringsprocessen har fortsatt in i nutid. På 90-talet etablerades också ett fristående skolsystem i Sverige. Fri- och privatskolor hade visserligen funnits länge, men nu ändrades skollagen så att dessa skolor fick statsbidrag förutsatt att de levde upp till skollagens idéer, mål och värderingar (Lindensjö & Lundgren s. 109f). Parallellt med ungdomsskolans förändringar utvecklades även den kommunala vuxenutbildningen. Under första halvan av 1900-talet bestod vuxenutbildningen mest av olika studiecirklar. År 1938 bildades statens aftonskola som skulle ge studiebegåvade vuxna möjlighet att avlägga studentexamen. En kommunal vuxenutbildning inrättades 1967, då med ett uttalat syfte att öka den utbildningsmässiga jämställdheten mellan olika klasser, kön och åldersgrupper (Wass 2004 s. 51ff). På 1990-talet ökade också arbetslösheten drastiskt och den kommunala vuxenutbildningen fick genom satsningen på Kunskapslyftet ett tydligt sysselsättningspolitiskt uppdrag. Problemet med arbetslösheten skulle lösas genom att fler vuxna skulle ges åtminstone gymnasiekompetens. Men Kunskapslyftet var inte bara en satsning för arbetslösa. Kommunernas uppdrag var dessutom att under denna satsning utveckla och förnya vuxenutbildningen. Arbetet med denna förändring av vuxenutbildningen var så decentraliserat till kommunerna.

Teoretiska utgångspunkter

Om idéer som sprids, granskningsamhället och dess utvärderingar

De utbildningsreformer som skett under senare år har varit en del av en reformering av hela den statliga förvaltningen. Under de senaste tjugo åren har ett antal reformer genomförts, alla med siktet inställt på en mer decentraliserad och målstyrd organisation. Den mest tydliga av dessa reformer i Sverige är avregleringen av den offentliga sektorn, en omorganisering som har lett till framväxten av ett *granskningsamhälle* (Sahlin-Andersson 2000). Syftet med avregleringen av offentlig sektor var att decentraliseringen skulle stärka lokala aktörer och göra hela förvaltningen mer föränderlig och därmed mer effektiv. Det fanns också en idé om att den offentliga sektorns "gamla" sätt att organisera sig var omodernt och ineffektivt och att man därför sökte imitera privata verksamheters organisation.

Sahlin-Andersson beskriver i sin artikel *Imitating by Editing Success: The Construction of Organization Fields* (1996) hur idéer sprids mellan organisationer. Enligt henne tenderar organisationer som hamnar i en identitetskris att se sig omkring efter organisationer att imitera. När den offentliga sektorn i Sverige fick problem såg man till hur den privata sektorn fungerade. Sahlin-Andersson poängterar att det den imiterande organisationen ser och tar efter sällan är direkta erfarenheter och praktiker, utan berättelser om dessa. Om organisationer som framställs som särskilt lyckade finns mängder av berättelser, ofta förenklade och rationaliserade och ibland överdrivna. En organisation som söker förändra sig gör sin egen tolkning av berättelsen om den organisation man vill imitera. Ofta behöver berättelsen anpassas till den nya organisationen. På så sätt skrivs idéer om och förändras samtidigt som de sprids mellan organisationer (Sahlin-Andersson 1996 s. 75ff). Många gånger lånar en organisation idéer från flera olika håll för att formulera sin egen berättelse. De organisationer som ofta imiteras får efter en tid en sorts mytstatus, de blir till en berättelse om framgång som blir bättre och bättre för varje gång den berättas. När en organisation har blivit till ett sådant framgångskoncept sprids idén än mer, ofta utvecklas olika modeller för olika sammanhang och marknaden översvämmas av managementlitteratur på temat. Sådana idéer får en etikett, ofta i form av en bokstavsförkortning, exempel på detta är TQM, Total Quality Management och NPM, New Public Management. När en idé blir till ett koncept med ett specifikt namn som otaliga organisationer vill använda för att få vara en del av framgångssagan ropas snart efter kriterier för vad denna idé bör innehålla och stå för, för att den imiterande organisationen ska få använda dess namn. Så uppstår en ny form av reglering, framdriven av en konkurrenssituation typisk för den privata sektorn. Standardiseringar och riktlinjer ställs upp, som organisationer visserligen inte är tvingade av staten att följa men som de ändå anpassar sig till (Sahlin-Andersson 2000 s. 4). Enligt Sahlin-Andersson definieras ofta ett problem som skillnaden mellan två organisationer och lösningen är då att eliminera dessa skillnader. En organisation som upplever sig ha problem, exempelvis någon form av identitetskris, söker eliminera skillnaderna mellan sig själv och en mer lyckad organisation. Detta leder till att organisationer blir mer och mer lika varandra, trots att tanken med avregleringen var en mer varierad förvaltning (Sahlin-Andersson 1996 s. 72).

Avregleringen av offentlig sektor handlade så om att göra en egen berättelse om den privata sektorns organisation. Sahlin-Andersson (2000) talar om en omreglering i stället för en avreglering och argumenterar för att staten även i den nya organisationen har kontroll över lokala aktörer, skillnaden är hur den kontrollen kommer till uttryck. Med en decentraliserad och målstyrd organisation sker kontrollen oftare i efterhand i form av utvärderingar, revisioner och rankningar. De lokala aktörernas verksamhet måste dokumenteras, granskas

och bedömas och för att underlätta detta arbete utformar staten standardiseringar och riktlinjer för hur verksamheten ska bedrivas. Detta leder till att verksamheten i många fall utformas och dokumenteras i enlighet med tanken att den senare ska kunna värderas. På så sätt har avregleringen av offentlig sektor och idéer från privat verksamhet skapat ett granskningssamhälle, där utvärderingar spelar en allt viktigare roll (Sahlin-Andersson 2000 s. 2f).

Enligt Lindensjö och Lundgren (2002) har utvärderingsprocedurens roll i offentlig politik inte studerats i tillräcklig utsträckning. Tänkandet kring utvärdering utgår ännu ofta från att den är ett neutralt instrument som kan avgöra om ett projekt varit framgångsrikt eller inte. Men med en komplex styrningsprocess och otydliga, motstridiga och ibland orealistiska mål blir utvärderingen lätt ännu ett styrverktyg. Utvärderingen kan användas som ett vapen i politiska argumentationer eller för att reglera konflikter och få aktörer att enas om en tolkning av vad som hänt. Författarna skriver:

I sådana sammanhang får utvärderingar i realiteten upptäcka och formulera de mål som handlandet kan sägas vara anpassat till. I stället för att avgöra om eller i vilken grad uppställda mål faktiskt nåtts, kan det bli utvärderarna själva som definierar målen. Centrala beslutsfattarens intryck av ostyrbarhet kan under sådana villkor bli mycket starkt. Ibland tvingas de till och med åse hur centralt formulerade program utvärderas med helt andra utgångspunkter än de avsåg. Och om detta inte sker, om utvärderarna verkligen utgår från den centrala offentliga retoriken, kan utvärderingen förlora all mening. (Lindensjö & Lundgren 2002 s. 151)

Det är detta sätt att tänka kring utvärderingar som ligger till grund för min studie. Jag ser en del av utvärderingsproceduren som följde på Kunskapslyftet som ett exempel på hur utvärderingar i ett granskningssamhälle blir till politiska verktyg.

Om New Public Management

Reformeringen av den offentliga sektorn i Sverige kan ses som en del av en våg av reformer som svept över västvärlden sedan 1980-talet, ofta refererad till som NPM, New Public Management. Uttrycket myntades av Christopher Hood som 1990 jämförde förändringar av statens ledning och organisation i ett antal OECD-länder under 1980-talet. Han tyckte sig då se att många länder hade genomfört liknande typer av reformer (Sahlin-Andersson 2000 s. 4). Christensen och Lagreid (1999) beskriver NPM som en universell ekonomisk modell för styrning och organisation, med fokus på effektivitet. Enligt dem kan NPM också ses som ett moderniseringskoncept, ett recept för hur en modern stat bör organiseras. Detta recept sprids snabbt, på ett sätt som även Sahlin-Andersson beskrivit, mellan olika politiska och administrativa system och får där ett stort inflytande över attityder och beslutsfattande (Christensen & Lagreid 1999 s. 2).

NPM är huvudsakligen ett en-dimensionellt koncept, med enda fokus på att uppnå ekonomisk effektivitet. Normer och värderingar som inte grundas på ekonomiska argument är alltid underordnade. Men naturligtvis finns det olika sätt att resonera, som kan göra att olika ekonomiska argument kan säga emot varandra. I NPM har det dock skapats starka normer för vilka effekter ekonomin har på andra beslut, ett exempel på en sådan norm är antagandet att det enda sättet för offentlig sektor att uppnå effektivitet är att antingen organisera sig som den privata sektorn eller att låta den privata sektorn ta över en del av den offentliga funktionerna. NPM representerar den nya dominansen av ekonomiskt tänkande i offentlig förvaltning. (Christensen & Lagreid 1999 s. 5)

Trots att NPM under tjugo års tid har spridits och använts mer och mer flitigt i stora delar av västvärlden, vet man inte mycket om reformernas effekter, vare sig vad gäller effektivitet eller politisk styrning. Christensen & Lagreid argumenterar i artikeln *New Public Management - are politicians losing control?* (1999) för att NPM-relaterade reformer kan underminera politisk kontroll och i stället ge mer inflytande åt konsumenter, privata aktörer och framför allt ledare för de kommersialiserade offentliga funktionerna. Detta kan enligt författarna härledas till att NPM är en del av den globala ideologi som sätter ekonomins normer och värderingar i första rummet. Detta leder till ett argumenterande för en ökad horisontell och vertikal specialisering inom offentlig sektor som gör organisationen splittrad och svårare för staten att kontrollera. Dessutom ökar NPM konkurrensen mellan olika lokala aktörer, och förändrar i grunden förhållandet mellan politiska ledare och lokala aktörer i den offentliga sektorn. Författarna anser att NPM har ersatt ett system baserat på tillit med ett system baserat på misstänksamhet. (Christensen & Lagreid 1999 s. 20f)

Inom den utbildningssociologiska forskningen används ofta begreppen "government" och "governance" för att benämna den förändrade styrningen av utbildningssystemet (Lindblad m.fl. 2002; Dale 1997). Begreppet "government" relateras då till en statsmakt med starka regleringar, medan "governance" står för den nya relation som upprättats mellan stat och kommun där en starka regleringen har ersatts av ett kontrollsystem. I detta ligger dessutom de förändrade villkor som följer med avregleringen av den offentliga sektorn.

Om Kunskapslyftet och dess diskurs

År 1996 beslutade regeringen att göra en omfattande satsning på vuxenutbildning, kallad Kunskapslyftet, som främst skulle riktas till arbetslösa och till dem som saknade treårig gymnasiekompetens. Som bakgrund till beslutet anges ofta den höga arbetslösheten, men även att Kunskapslyftet var en del av en strategi för livslångt lärande, syftande till en allmän kompetenshöjning i landet (Lindensjö & Lundgren 2002 s. 114). De officiella målen med Kunskapslyftet var "att minska arbetslösheten och utbildningsklyftorna, utveckla och förnya vuxenutbildningen samt att öka förutsättningarna för tillväxt" (Myndigheten för Skolutveckling 2004 s. 4). Kunskapslyftet var tänkt som inledningen på en förändring av hela den svenska vuxenutbildningen. Projektet pågick mellan år 1997 och år 2002 och samtliga kommuner i Sverige, 289 stycken, deltog. Kommunerna fick själva ansvara för genomförandet av Kunskapslyftet medan staten bidrog med finansieringen (Myndigheten för Skolutveckling 2004 s. 4).

Förknippat med Kunskapslyftet finns ett sätt att tala om lärande, kunskap och vuxenutbildning. Wass (2004) har studerat Kunskapslyftet och hur en förändring av vuxenutbildningen har drivits fram gemensamt av staten och kommunerna. Hennes angreppssätt är att studera hur det "gamla" och det "nya" konstrueras i talet om Kunskapslyftet och den nya vuxenutbildningen (Wass 2004 s. 159f). Hon ser språket som ett verktyg för förändring och har använt sig av diskursanalys för att studera de språkliga konstruktionerna av Kunskapslyftet. I sin avhandling ser hon begreppet diskurs som en uppsättning utsagor kopplade till en viss diskursiv praktik, i det här fallet Kunskapslyftet (ibid. s. 26). Wass identifierar ett antal diskurser som tillsammans utgör diskursen om vuxenutbildningens förnyelse. Den första är *styrningsdiskursen*, som definierar relationen mellan stat och kommun. Relationen uttrycks i termer av "det lokala" kontra "det centrala" och anger vem som har ansvaret för olika delar av projektet. Wass synliggör statens styrning genom att visa på hur det talas om en "tillåtande" och "kreativ" miljö, samtidigt som kommunerna måste uppfylla vissa villkor och nå vissa mål. Den andra diskursen Wass har identifierat kallar hon *marknadsdiskursen*. I och med ambitionen att ta in utomstående

utbildningsanordnare i den kommunala vuxenutbildningen skapas en konkurrenssituation där de studerande blir konsumenter och utbildningen en vara. En tredje diskurs är den om *samverkan*. Samarbete mellan olika aktörer framställs som väsentligt för att skapa den "nya" vuxenutbildningen. Arbetsmarknadens och vuxenutbildningens parter antas ha gemensamma intressen och genom samverkan antas de kunna uppnå synergieffekter och tillsammans fatta de beslut som är bäst för individen. Vidare har Wass identifierat en *individualiseringsdiskurs*, en betoning av att alltid sätta individens behov i centrum. Vuxenutbildningen måste individualiseras och därför vara flexibel och anpassningsbar. Slutligen visar Wass på en *lärandediskurs*, som uttrycks tydligt i att man går från att tala om "utbildning" till att tala om "lärande". I med talet om "lärande" talar man mindre om lärare och kurser och mer om handledare, lärandesituationer och individens behov. (ibid. s. 161ff) Wass har vidare tagit fram ett antal nyckelord som hör samman med några av de diskurser hon definierat. Till individualiseringsdiskursen hör ord som *individen* och *individens behov*, *flexibilitet*, *tillgänglighet*, *vägledning* och *validering*. Diskursen om lärande innebär förutom förskjutningen från utbildning till *lärande* ett tal om *livslångt lärande* och en "ny" *pedagogik* (ibid. s. 142ff). Förändringen av vuxenutbildningen är starkt präglad av denna diskurs och naturligtvis märks detta även i de kontroll- och utvärderingsinstrument som jag studerar i denna uppsats.

Om utvärderingen av Kunskapslyftet, som inte är en utvärdering...

När kommunerna slutredovisade Kunskapslyftet fick de av Skolverket en utförlig mall för rapporten. I denna mall var en stor del av texten redan given och kommunerna fick fylla i resten med siffror och egna beskrivningar. Det som inte var givet i dokumentet var till stor del styrt av Skolverket. Myndigheten för Skolutveckling sammanställde därefter kommunernas redovisningar till en rapport kallad *Kunskapslyftet - ett lyft för den enskilde och för samhället* (Myndigheten för Skolutveckling 2004). I denna poängterar de att de inte anser att rapporten skall ses som en utvärdering utan snarare som en *bild* av kommunernas egna redovisningar. Av kommunernas rapporter har Myndigheten för Skolutveckling granskat ett hundratal mer ingående och jämfört kommunernas berättelser med de nationella intentioner som tidigare beskrivits i ett antal regeringspropositioner. Här är värt att notera att det är Skolverkets tolkning av intentionerna med Kunskapslyftet som används som mall. Därefter har kommunerna delats in i Alfa-, Beta- och Gammakommuner, där Alfa kommun har arbetat *till stor del* i linje med Kunskapslyftsuppdraget, Beta kommun *till viss del* i linje med Kunskapslyftsuppdraget och Gamma kommun *i några avseenden* i linje med nämnda uppdrag. I rapporten beskrivs hur dessa tre typkommuner har arbetat med Kunskapslyftet. Myndigheten för Skolutveckling har valt att fokusera ett antal nyckelord och rubriker i sin rapport, man har tittat på organisation, kvalitetsarbete, förekomst av individuella studieplaner, rekrytering, vägledning, pedagogisk förnyelse, flexibilitet och lärarens roll. Under en del av dessa rubriker har kommunernas arbete beskrivits sammanfattande medan arbetet med *rekrytering*, *vägledning*, *pedagogisk förnyelse* och *flexibilitet i tid och rum* har värderats och legat till grund för indelningen i Alfa, Beta och Gamma kommun. I detta dokument finns normativa värderingar som tydligt anger vilket som är det "goda" sättet att genomföra Kunskapslyftet på.

I rapporten framstår Kunskapslyftet som ett lyckat projekt ("ett lyft för den enskilde och för samhället"). Även om kommunerna sägs ha kommit olika långt med sitt arbete anses alla kommuner ha påbörjat någon form av utveckling och alla anses arbeta i någon grad i enlighet med Kunskapslyftets uppdrag (Myndigheten för Skolutveckling 2004 s. 24). I sin analys redogör Myndigheten för Skolutveckling även för den problematik som de anser kan finnas i de fenomen som studerats och i det sätt på vilket kommunernas redovisningar har

producerats. Här anger de att den gemensamma rapportstrukturen gör det lättare både för kommunen att göra sin redovisning och för läsaren att hitta en specifik uppgift i varje rapport (ibid. s. 30). Det medges dock att kommunerna på detta sätt är styrda att redovisa vissa aspekter och utelämnar andra. En annan risk som påtalas är att samma ord kan ha olika innebörd för olika kommuner. Som exempel på sådana problematiska termer nämns bland andra pedagogisk förnyelse och vägledning, termer som båda ligger till grund för Myndigheten för Skolutvecklings bedömning som gör vissa kommuner till goda exempel. Ännu en risk som nämns är att vissa kommuner vet vilka termer som "ger poäng" i sammanhanget och beskriver sin verksamhet med "rätt" ord och får den att framstå i bättre dager. Enligt Myndigheten för Skolutveckling bör rapporten *Kunskapslyftet - ett lyft för den enskilde och för samhället* kompletteras med exempelvis djupintervjuer med en del av de inblandade. (ibid. s. 31) Dessa invändningar till trots fastställer Myndigheten för Skolutveckling de tre kommuntyperna i rapporten genom att så tydligt presentera en idealkommun som kommunerna kan värdera sig själva utifrån. Dokumentet bidrar därmed till att producera och sprida "det goda exemplet" av "den goda kommunen" och "det goda" sättet att förändra vuxenutbildningen.

Frågeställningar och tillvägagångssätt

När staten styr kommunernas rapportering på det sätt jag beskrivit ovan styr man den bild som kommer att gälla som den "riktiga" bilden av Kunskapslyftet. Jag studerar i denna uppsats hur denna styrning går till genom att analysera nio kommuners rapporter och jämföra dem med den oifyllda rapport kommunerna fick att utgå ifrån. Min forskningsfråga är:

- Hur styrs bilden av Kunskapslyftets genomförande och resultat?

Trots att jag utgick från en text var min första tanke att göra intervjuer. Jag ville veta hur de som satt ute i kommunerna upplevde den oifyllda rapporten och vad de tänkte om den som utvärderingsmaterial. Mitt fokus var då på upplevelse och meningsskapande. Jag övergav tanken på att göra intervjuer av flera skäl. Det hade redan gått två år sedan kommunerna gjorde sina rapporteringar och frågan är om de ens skulle minnas hur de hade reagerat på utvärderingen. Men framför allt kände jag att jag inte kunde formulera några frågor som riktigt skulle kunna ringa in det jag var intresserad av. De svar jag hade kunnat få hade inte svarat på frågan om *hur* styrningen går till utan snarare på frågan om hur olika individer *upplever* styrningen. Det är inte vad jag är intresserad av.

Om textanalys som metod

I stället bestämde jag mig för att göra en textanalys och min tanke var då först att göra någon form av diskursanalys. Detta låg nära till hands då rapporten jag analyserar är ett uttryck för politisk styrning, och maktstrukturer ofta är i fokus för diskursanalyser. Men efter att ha läst Wass avhandling *Vuxenutbildning i omvandling* (2004), där hon gör en diskursanalys av just texter kring Kunskapslyftet, kände jag att min uppsats inte skulle tillföra så mycket. Samma Kunskapslyft och samma diskurs. Det var först när jag började tänka på dokumentet som en artefakt som jag kände att jag hittade min analysform.

En textanalys skiljer sig på många sätt från andra metoder. Det finns ingen traditionell process för att samla in data, inga intervjuer, observationer eller enkäter. Det betyder för den skull inte att det inte finns någon empiri. I mitt fall består empirin av ett offentligt dokument som har skapats på ett sätt som jag tycker är värt att uppmärksamma. Detta dokument är min

utgångspunkt, frågeställningen formulerade jag *efter* att ha läst Skolverkets rapport. Alvesson och Deetz (2000) skriver om sin reflexiva metodologi att

utsagor som att metoden ska bestämmas av forskningsfrågan ej riktigt håller. Frågan kan ej bestämmas isolerat från metodöverväganden, snarare är relationen mellan forskningsfråga och metod dialektisk (Alvesson & Deetz 2000 s. 11).

Jag har inte utgått från en fråga och sedan valt metod, i stället har jag utgått från ett problematiskt empiriskt material och försökt hitta ett sätt att förstå det.

Signifikant för en textanalys är att det inte tydligt går att skilja på teori och metod. Precis som i mitt fall är det ofta en teori som utgör själva metoden. Alvesson och Deetz (2000) skriver om reflexiv metodologi, att det är tankearbetet kring empirin, det vill säga reflektionen och tolkningen av materialet som utgör metoden. Med utgångspunkt i detta perspektiv poängterar Wass (2004) vidare att själva skrivprocessen är en viktig del av metoden, då det är i och genom skrivandet som det reflexiva tankearbetet sker (Wass 2004 s. 38). Min metod består av läsande, tänkande och skrivande och till min hjälp i detta har jag några teoretiska verktyg.

Jag använder Latours begrepp *handlingsprogram* och *anti-program* för att försöka skapa en förståelse av utvärderingen av Kunskapslyftet. Med hjälp av begreppen vill jag synliggöra om kommunerna har gjort något motstånd mot styrningen och hur detta motstånd i sådana fall kommer till uttryck. Kärnan i Latours resonemang (som jag återger mer detaljerat nedan) är att se ting eller artefakter som aktiva aktanter som driver en handling framåt. Min studie bygger på att jag ser utvärderingsformuläret och kommunernas rapporter som sådana aktiva artefakter och att jag därför fokuserar på vad dokumentet gör.

Om offentliga dokument som artefakter

Forsell och Norén (2004) beskriver i artikeln *Verktyg för offentlig upphandling* hur dokument spelade en viktig roll i upphandlingen av vårdboende i en mellanstor svensk kommun. I det fallet var det beställarna som med hjälp av lagstiftning organiserade ett ekonomiskt utbyte och skapade en marknad för vårdboende. Upphandlingsprocessen inleddes med att Svenska kommunförbundet formulerade ett anbudsunderlag för de som var intresserade av att utföra vårdboende. I underlaget, som var 24 sidor långt, fanns utförliga krav på att det skulle innehålla specifik information och vara upplagt på ett speciellt sätt. Fem utövare lämnade in anbud utformade enligt underlaget och kunde därigenom utvärderas och jämföras mot varandra. Denna utvärdering följde en mall som var uppbyggd efter de kriterier som hade definierats i anbudsunderlaget. Anbudens kvalitet bedömdes utifrån beskrivningarna och poängsattes. Dessa poäng viktades och räknades om på olika sätt innan beställarna kunde utse en vinnare som de kom att upphandla sitt vårdboende ifrån. Forsell och Norén har analyserat hur aktörerna med utgångspunkt i lagstiftning har konstruerat verktyg för specificering och kalkylering. Anbudsunderlaget utgjorde ett verktyg för kvalificering medan utvärderingsmallen utgjorde ett verktyg för kalkylering. Att skapa värderingskriterier utifrån lagstiftning ger en tyngd åt programmet och kriterierna för ett bra anbud stabiliserades temporärt i anbudsunderlaget. Utvärderingsmallen är enligt författarna den centrala aktören i processen, den valde ut anbudsgivare, jämförde dem och valde ut en av dessa. På samma sätt blir utvärderingsformuläret i min studie en central aktör, som skapar kriterier, jämför kommuner och värderar dem.

Om handlingsprogram och anti-program

För att få en bättre förståelse för hur kommunrapporterna fungerar som artefakter har jag läst Bruno Latours artikel *Teknik är samhället som gjorts hållbart* (1998). Jag har även hämtat en

del inspiration från den för att göra min analys. I artikeln argumenterar Latour för att se samhället och tekniken som en enhet. I stället för att fråga oss om och i så fall hur tekniken påverkar samhället eller hur samhället påverkar tekniken hävdar han att vi kan se skeenden som föränderliga kedjor av aktanter. Dessa aktanter kan vara antingen människor eller icke-människor. Latour beskriver detta synsätt utifrån studier av innovationer och exemplifierar med hur den billiga och lättanvända Kodak-kameran uppfanns samtidigt som det blev populärt att amatörfotografera. Han beskriver denna process som så integrerad att det blir onödigt att prata om huruvida kameran inspirerade amatörerna eller amatörerna skapade en marknad för kameran. De är alla en del av samma innovation.

Latour bygger i artikeln upp en teoretisk ram för hur kedjor av aktanter kan skapas. Han exemplifierar med en historia om en hotelldirektör som har problem med att få sina gäster att lämna in nyckeln i receptionen när de lämnar hotellet. Till en början säger direktören till gästerna när de checkar in att de ska lämna in nyckeln om de lämnar hotellet, men det är få gäster som gör som han säger. De flesta tar med sig nyckeln ut på stan. Då sätter hotelldirektören upp en skylt i receptionen på vilken gästerna påminns om att lämna nycklarna i receptionen. Några fler nycklar kommer in, men de allra flesta gäster struntar fortfarande i hotelldirektörens vilja. Nästa steg blir att hotelldirektören artigt ber gästerna att lämna in nycklarna, men det ger bara några få extra nycklar i receptionen om dagarna. Till slut har hotelldirektören blivit så trött på att gästerna inte gör som han säger att han kommer på idén att sätta en stor otymplig metallklump på nyckeln. Nyckeln är nu så stor att den inte får plats i fickor och handväskor och så tung att ingen vill bära omkring den i stan. Till slut har hotelldirektören fått gästerna att göra som han vill.

Enligt Latour är det som händer i historien om hotellnyckeln att hotelldirektören är en aktör, en uttalare, som har ett *handlingsprogram* (lämna in nyckeln när ni lämnar hotellet), ett spår som han eller hon vill att lyssnarna ska följa. Men hos lyssnarna finns ofta ett motstånd, ett *anti-program*, som gör att de kanske inte följer spåret bara för att uttalararen önskar att de gör så. Då tvingas uttalararen lägga mer och mer tyngd till sitt uttalande, i form av både mänskliga och icke-mänskliga fenomen, för att bekämpa anti-programmet. Hotelldirektörens tyngder består av ett uttalande, en skylt, en vädjan och en metallklump. När uttalararen och lyssnaren är eniga, när program och anti-program tar ut varandra, uppstår stabilitet.

I mitt fall är det Alfa kommun som är handlingsprogrammet, statens uttalande som man vill att kommunerna ska följa. Anti-programmet är de sätt på vilka kommunernas rapportering avviker från handlingsprogrammet, det kan uttryckas som frånvaro av programmet, avvikelser från programmet eller till och med kritik av programmet. Stabiliteten har redan uppnåtts i och med Skolverkets sammanfattande rapport där man med utgångspunkt i kommunernas rapporter tar fram indelningen i Alfa, Beta och Gamma. När alla aktanter har accepterat indelningen finns något fast som man lätt kan relatera till och prata om. Då finns också en "lösning" för de som är Gamma, ett recept för vad de behöver ändra på för att bli Alfa.

Min avsikt i denna uppsats är att identifiera programmet i den oifyllda rapporten genom att studera den med fokus på rekrytering, vägledning, pedagogisk förnyelse och flexibilitet i tid och rum. Därefter studerar jag anti-programmet genom att se hur ett antal kommuner har svarat på de delar av rapporten jag valt ut som intressanta.

Mina delfrågeställningar är då

- Hur formuleras frågorna för att styra kommunerna mot svar som stämmer överens med handlingsprogrammet?
- Vad gör formuleringarna med möjligheten för kommunerna att uttrycka något "eget"?
- Hur kan Skolverkets styrning spåras i kommunernas formuleringar?
- Uttrycks något motstånd eller någon kritik i kommunernas svar?
- Hur uttrycks avvikelser från programmet (rationella förklaringar, borttagna frågor)?

Om hur jag har angripit mitt material

Jag inledde mitt arbete med att välja ut sex stycken avsnitt ur den oifyllda rapporten, avsnitt i vilka Skolverket tydligt styr kommunerna mot handlingsprogrammet med avseende på värderingskriterierna. Två av dessa avsnitt kom från kapitel 7 "*Resultat av utvecklingsinsatser i Kunskapslyftet*" och två från kapitel 8 "*Effekter av utvecklings- och utbildningsinsatser*". De två avsnitt jag valt ut från respektive kapitel har snarlikt innehåll men ändå olika fokus. I kapitel 7 uppmanas kommunerna att beskriva sitt arbete och erfarenheter av det medan kapitel 8 även fokuserar på hur kommunerna tänker ta tillvara dessa erfarenheter och fortsätta sitt arbete. Min tanke med att ta från båda dessa kapitel är att någonstans i skillnaden mellan vad kommunen gjort och vad den tänker sig att göra kan det finnas utrymme för ett anti-program. Vidare har jag studerat två avsnitt där kommunerna uppmanas att beskriva mål som de inte har uppnått, där finns också ett tydligt utrymme för ett anti-program.

Efter det valde jag ut nio stycken kommuner. Min ambition var att söka efter kommuner där jag tyckte mig se att det fanns utrymme för ett anti-program. Jag har därmed inte varit intresserad av kommuner som helt kan sägas allierat sig med alfa-programmet. Jag inledde med sex stycken som plockades ut av min handledare. Urvalet baserades på en kunskap om hur kommunerna hade hanterat och genomfört satsningen på Kunskapslyftet. I dessa kommuner bedömdes det finnas ett möjligt motstånd mot alfa-programmet. Av dessa valde jag bort en för att jag helt enkelt inte hittade något intressant i den. När jag så hade inlett arbetet med att reda ut empirin, valde jag ut fyra kommuner till. Dessa fyra valde jag genom att titta på just de avsnitt jag studerade och se om jag hittade något som skulle tillföra min studie något nytt. Mitt urval är alltså inte slumpmässigt i egentlig mening. Det har inte heller varit avsikten. Snarare har urvalet varit riktat mot att identifiera kommuner som på ett eller annat sätt kan tänkas uttrycka ett motstånd mot handlingsprogrammet.

När jag har gjort min analys har jag letat efter formuleringar som jag på något sätt anser bekräftar eller säger emot handlingsprogrammet. Jag har utgått från alfa-programmet och dess nyckelord som de beskrivs av Myndigheten för Skolutveckling. Jag har arbetat med att relatera kommunernas svar till Skolverkets frågor och på så sätt försökt sortera olika typer av svar i min jakt på anti-programmet.

Trovärdighet och etik

Termerna validitet, reliabilitet och generaliserbarhet kommer från en positivistisk tradition och blir därför ofta problematiska i moderna samhällsvetenskapliga undersökningar. Merriam diskuterar i sin bok *Fallstudien som forskningsmetod* (1994) hur det är möjligt att förhålla sig till dessa begrepp när man arbetar med pedagogisk forskning.

Validitet

Validitet förstås traditionellt som i vilken mån resultaten stämmer med verkligheten, en definition som genast blir problematiskt med utgångspunkten att verkligheten inte är något som vi kan nå och ännu mindre något vi kan mäta och studera. Enligt Merriam handlar validitet och reliabilitet mer om trovärdighet.

Oberoende av vilken typ av forskning det handlar om, är validitet och reliabilitet frågor som man kan åtgärda genom en *noggrann uppmärksamhet* (min kursivering) på de grundläggande begreppen i undersökningen och på hur man samlat in, analyserat och tolkat informationen (Merriam 1994 s. 175).

Här är återigen tänkandet och reflektionen i centrum. Inte bara som metod utan även som en försäkring om validitet och reliabilitet. Innebär det att en undersökning är valid och reliabel om bara forskaren är tillräckligt "smart"? Nej, men man bör vara bra på att utifrån sina grundantaganden argumentera för att ens undersökning är trovärdig. Merriam sammanfattar ett antal strategier för att se till att en undersökning är valid, av vilka två är tillämpbara på en textanalys. Den första är att man under arbetet ser till att få återkoppling på sitt arbete från kollegor och handledare, den andra är att man i texten gör tydligt vilka utgångspunkter och vilket perspektiv man har (Merriam 1994 s. 180).

Reliabilitet

Reliabilitet handlar om i vilken utsträckning det är möjligt att upprepa undersökningen och få samma resultat en gång till. Merriam skriver att det huvudsakliga problemet för samhällsvetenskaplig forskning är att man oftast studerar mänskligt beteende som sällan är statistiskt utan snarare föränderligt och ofta godtyckligt (Merriam 1994 s. 180). Detta problem är dock inte lika stort i en textanalys. Den enda människan i min undersökning är jag själv. I övrigt består min undersökning av texter som visserligen är författade av människor men som är stabiliserade och oföränderliga. Frågan är då om någon som utgår från samma perspektiv som jag, använder Latours handlingsprogram på samma sätt som jag men väljer ut andra kommunrapporter att studera skulle få samma resultat som jag? Merriam beskriver hur begreppet reliabilitet har förlorat mycket av sitt värde inom pedagogiken:

Eftersom vi utgår från att det område som studeras inom pedagogiken befinner sig i ständig förändring och är mångdimensionellt och synnerligen kontextuellt, utgör reliabilitet i traditionell bemärkelse både en inbillning och en omöjlighet. Eftersom den information som kommer fram är en funktion av den person som bidrar med den och av forskarens färdigheter, stämmer reliabilitetskravet inte in på denna situation. /.../ Av dessa skäl kommer alltså en upprepning av en kvalitativ undersökning inte att ge samma resultat - något som dock inte misskrediterar den första undersökningens resultat (Merriam 1994 s. 182).

Merriam skriver att vi inte behöver kräva att någon annan ska få samma resultat som vi, i stället bör vi ha ambitionen att resultaten har en mening, att de är konsistenta och beroende. Att försäkra sig om detta innebär enligt Merriam att bland annat tydligt förklara sina grundantaganden och teorier och att beskriva sin metod tillräckligt detaljerat för att den ska kunna upprepas (Merriam 1994 s. 182f). I en textanalys där teori och metod hänger ihop kan reliabiliteten då precis som validiteten uppnås genom att förklara och argumentera för hur jag använder mina teorier och varför jag väljer att använda dem som jag gör.

Generaliserbarhet

Traditionellt förstås generaliserbarhet som den utsträckning i vilken resultaten från undersökningen kan sägas gälla och användas i andra situationer. Merriam presenterar ett antal nya sätt att se på generaliserbarhet. Även om en undersökning inte kan sägas gälla exakt

för ett annat fall, kan den ge ett alternativt perspektiv och nya idéer och kanske hjälpa någon att fatta ett beslut (Merriam 1994 s. 186). I mitt fall kan man tänka sig att min uppsats skulle kunna vara till hjälp för den som ska utvärdera en större utbildningssatsning.

En annan variant är enligt Merriam att lämna över frågan om generaliserbarhet till läsaren. Det är då upp till den som läser ens undersökning att bedöma om undersökningen eller delar av den går att använda för en ny undersökning (Merriam 1994 s. 187). Att läsaren gör generaliseringar tror jag är oundvikligt, vare sig det är för att förstå och relatera till texten eller för att använda den i ett eget sammanhang.

Etik

Då jag inte kommer i någon direktkontakt med människor i mitt fördjupningsarbete blir diskussionen om etik en annan än vid intervjuer eller observationer. Skolverkets rapport är ett offentligt dokument och därför relativt oproblematiskt att citera ur och referera till. De kommuner jag studerar låter jag vara anonyma.

Att analysera en text innebär att göra någonting med någon annans text, att tolka och skriva om och skapa en annan text utifrån ursprungstexten. Det jag försöker tänka på när jag skriver fram min analys är att vara noga med referenser, att göra tydligt vilka som är författarens formuleringar och vilka som är mina egna. Jag vill vidare inte gärna ge mig in på att resonera om vad författaren kan ha menat med sina formuleringar. Författarna är inte heller mina studieobjekt. I och med mitt fokus på artefakter blir rapporten jag studerar min agent. Hur förhåller man sig då etiskt till en icke-människa, en artefakt? Kan man svära sig fri från etiska ställningstaganden genom att förklara människan som hänger ihop med artefakten som helt ointressant?

Handlingsprogrammet och anti-programmet

Handlingsprogrammet: Alfa kommun

Om hur alfa stabiliserades

Jag har ovan nämnt att alfa-programmet redan är stabiliserat i och med Myndigheten för Skolutvecklings sammanfattande slutrapport. Hur den stabiliseringsprocessen har gått till har beskrivits av Wass och Wärvik (2005). De har i sitt paper "*Best Practice*" and the Adult Education Initiative liksom jag gör här använt Latours begrepp. Staten har ett handlingsprogram som innebär att de vill åstadkomma en specifik förändring av vuxenutbildningen, manifesterad i alfa kommun. Anti-programmet har författarna valt att kalla det "stelbenta" Komvux. Under åren mellan 1995 fram till 2004 (då alfa är stabiliserat i Myndigheten för Skolutvecklings sammanfattande rapport) lägger staten ett antal tyngder till sitt program som gör det mer och mer svårt för kommunerna att inte agera enligt programmet. Dessa tyngder består bland annat av utredningar, propositioner, brev till kommunerna, konferenser, inrättandet av en delegation på regeringskansliet och regler för hur ekonomiska medel ska fördelas. Allt detta har redan hänt när min studie kommer in i bilden. Min del i detta är att försöka identifiera det anti-program som ändå borde finnas någonstans ute i kommunerna och då komma till uttryck i deras sätt att redovisa Kunskapslyftet.

Om alfa kommun

Alfa kommun representerar statens handlingsprogram, dvs. det som staten vill att kommunerna ska göra av Kunskapslyftet. Nedan ger jag en beskrivning av Alfa kommun

utifrån Myndigheten för Skolutvecklings sammanfattande slutrapport *Kunskapslyftet - ett lyft för den enskilde och för samhället* (kap 6.2.1). Jag återger även värderingstabellen för indelningen i Alfa, Beta och Gamma, utifrån vilken 8-11 poäng ger en alfa-kommun, 4-7 poäng en beta-kommun och 0-4 poäng en gamma-kommun. Därefter diskuterar jag de termer som värderas och problematiserar så handlingsprogrammet med hjälp av annan litteratur på ämnet.

Rekrytering

Enligt Myndigheten för Skolutveckling använder Alfa kommun många olika informationskanaler för att rekrytera till sina utbildningar, bland annat placerar de ut sin kurskatalog på offentliga platser, annonserar i dagspress och har information på sin hemsida. Vägledningen sker genom personliga möten, kommunen har haft öppet hus med vägledare på plats och bedriver uppsökande verksamhet på offentliga platser och arbetsplatser (Myndigheten för Skolutveckling 2004 s. 20).

Värderingskriterier rekrytering

Enbart allmän information	1 poäng
Allmän information samt uppsökare/allmän information samt personliga möten	2 poäng
Allmän information, personliga möten, många metoder, uppsökare	3 poäng
Ej angivet	0 poäng

(Myndigheten för Skolutveckling 2004, Bilaga 1)

Den primära målgruppen som skulle rekryteras till Kunskapslyftet var arbetslösa vuxna som saknade treårig gymnasiekompetens. Paldanius har i sin avhandling *Ointressets rationalitet* studerat rekryteringen av arbetslösa till Kunskapslyftet. Hans intresseområde är "förnuftet bakom motvilja och ointresse för vuxenstudier" och han har specifikt studerat relationen mellan rekryteraren och den ointresserade arbetslöse. Han fann i sina intervjuer att ointresset för studier inte alltid är ett uttryck för allmänt ointresse, utan snarare ett intresse för något annat, som fritiden eller att den arbetslöse mest av allt vill tillbaka till sitt gamla arbete. Många arbetslösa är helt enkelt inte intresserade av att komplettera sina betyg och gå på högskola, utan tycker att det är mer värdefullt med praktisk kompetens och yrkeserfarenhet. Ytterligare ett hinder kan vara att utbildning för många innebär en klassresa till ett helt annat liv och en annan status, något som kan verka skrämmande för den som inte vill lämna sin grupp. (Paldanius 2002 s. 277ff)

Vägledning

Alfa kommun har enligt Myndigheten för Skolutvecklings beskrivning ett bemannat vägledningscentrum med objektiv och oberoende vägledning med generösa öppettider. Vägledningen är personlig, vägledarna lättillgängliga och bemötandet professionellt (Myndigheten för Skolutveckling 2004 s. 20f).

Värderingskriterier vägledning

Inom komvux/gemensamt komvux och arbetsförmedling/inom komvux/kunskapslyftet	1 poäng
Fristående vägledningscentrum	2 poäng
Annan/ej angivet	0 poäng

(Myndigheten för Skolutveckling 2004, Bilaga 1)

Det har skrivits förvånansvärt lite om studievägledning för vuxenstuderande. Vi kan dock utgå från att mycket av den problematik som gäller för övriga delar av alfa-programmet gäller även här. Vägledningen är en naturlig fortsättning på rekryteringen, den ointressets rationalitet som Paldanius (2002) beskriver kan nog inte förväntas försvinna hos en arbetslös så fort han eller hon börjar studera. Den "goda" studievägledningen handlar enligt alfa-programmet mycket om att individanpassa vägledningen. Enligt Biesta (2004) kan vi dock inte utgå från att den vuxne kommer till utbildningen med en tydlig förståelse för sina egna behov. En huvudsaklig anledning till att utbilda sig kan vara just för att ta reda på vad man behöver. I en sådan situation behövs vägledaren. (Biesta 2004 s. 75)

Pedagogisk förnyelse och flexibilitet i tid och rum

Alfa kommun arbetar enligt Myndigheten för Skolutveckling med en individualiserad pedagogik där hänsyn tas till tidigare kunskaper. Det finns möjligheter till validering, en kurs kan studeras under längre eller kortare tid och påbörjas och avslutas oberoende av andra studerandes studietakt. I Alfa kommun är det också möjligt att kombinera studier på olika nivåer. Alfa kommun genomför vidare kompetensutveckling för lärare för att de ska kunna hålla kurser för funktionshindrade. Kommunen arbetar med många olika lärstilar inklusive distansutbildning. Handledning kan ske både enskilt och i grupp (Myndigheten för Skolutveckling 2004 s. 21).

I Myndigheten för Skolutvecklings texter handlar pedagogisk förnyelse främst om att sätta individen och dennes behov i centrum och skapa en utbildning som är så individanpassad som möjligt. Att utgå från individens behov ses som ett pedagogiskt framsteg som gör det möjligt för individen att lära sig just det som är lämpligt för denne och resurser behöver inte slösas på vad individen redan kan eller inte är intresserad av. Edwards (2001) belyser en del av den problematik som är förknippad med individualiseringen. Han argumenterar för att vi, när vi utgår från individens behov, gör antaganden om individen som inte är politiskt neutrala utan produkter av våra sociala praktiker. Individen definieras utifrån vad den tidigare kan, vilka intressen han eller hon har och den kunskap individen anser att han eller hon saknar. På så sätt kan individualiseringen reproducera ojämlikheter i samhället, ojämlikheter som manifesteras i skillnaderna mellan vad individen har och vad den inte har. Individualiseringen blir ett politiskt verktyg som bidrar till att öka polariseringen mellan olika grupper i samhället (Edwards 2001 s. 37ff).

Angående flexibilitet i tid och rum skriver Myndigheten för Skolutveckling att de flesta kurser finns på distans i Alfa kommun. Många kurser går också på kvällar och helger, eller bedrivs i närliggande kommuner, en del kurser sker via videokonferenser. Undervisningen i Alfa kommun sker ibland i ovanliga miljöer med många olika utbildningsanordnare. I kommunen finns lärstugor och lärcentrum. Kursstarten sker kontinuerligt under året (Myndigheten för Skolutveckling 2004 s. 21f).

Värderingskriterier pedagogisk förnyelse/flexibilitet i tid och rum

Individualiserat	1 poäng
Individualiserat samt flexibilitet i tid/rum för vissa/de flesta kärnämnen	2 poäng
Individualiserat samt flexibilitet i tid/rum för vissa/de flesta kärn- och yrke/karaktärsämnen	3 poäng
Ej angivet	0 poäng

Värderingskriterier antagning

Antagning inför kursstart	1 poäng
Antagning kontinuerligt till vissa kurser	2 poäng
Antagning kontinuerligt till de flesta kurser	3 poäng
Ej angivet	0 poäng

(Myndigheten för Skolutveckling 2004, Bilaga 1)

Flexibilitet i tid och rum är kanske det av Myndigheten för Skolutvecklings värderingsgrundande begrepp som tydligast är ett modeord idag inom både utbildning och arbetsliv. Hela Alfa-programmet skulle kunna sammanfattas i ordet flexibilitet. Både individer, arbetsplatser och utbildningssystem förväntas vara flexibla på alla sätt. Det är dock inte helt självklart vad denna flexibilitet innebär och vilka konsekvenser den kan få för individer i lärandesituationer. I *Flexibilitetens dilemma - lärandemiljöer i förändring* (SOU 2004:8) beskriver Andersson m.fl. en undersökning bland folkbildare som arbetar med distansutbildningar. I intervjuer med kursledare har de funnit att när man talar om fördelarna med flexibilitet handlar det inte så mycket om pedagogik som om demokrati, att alla ska ha samma möjlighet till utbildning (SOU 2004:8 s. 94). Detta resonemang känner vi igen från Lindensjö och Lundgrens (2002) sätt att se strävan efter jämlikhet som en drivkraft för utbildningsreformer. I *Flexibilitetens dilemma* påvisar författarna riskerna med att se flexibilitet som något odelat positivt. De menar att allt för stor flexibilitet i tid och rum, dvs. en helt individuell inläring, ofta gör arbetsuppgifterna mer styrda och därmed mindre flexibla innehållsmässigt. Flexibilitet i tid och rum kan så leda till mindre flexibel pedagogik med mer detaljstyrda mål för studierna (SOU 2004:8 s. 107).

Anti-programmet: Gamma kommun

Gamma kommun representerar anti-programmet, dvs. vad kommunerna inte gör eller gör annorlunda jämfört med handlingsprogrammet. Beskrivningen av Gamma kommun i slutrapporten är mycket kortfattad, det verkar som att anti-programmet mest består av vad Gamma kommun *inte* har gjort. Under rubriken Pedagogiskt förnyelse anges att Gamma kommun arbetar individualiserat, men inte ger någon närmare förklaring till vad som avses med individualiserat. Anti-programmet uttrycks i att Gamma kommun inte på ett tillfredsställande sätt beskriver vad man menar med att arbeta individualiserat. Under rubriken Flexibilitet i tid och rum beskrivs hur Gamma kommun inte i någon större utsträckning har arbetat med distanskurser med förklaringen att de studerande inte är intresserade av distansstudier. Här uttrycks anti-programmet som en rationell förklaring till varför man har gått emot handlingsprogrammet. En sådan rationell förklaring kan ses som ett visst tillmötesgående av handlingsprogrammet. Anti-programmet uttrycks som att kommunen skulle vilja följa programmet och accepterar att det vore det ideala, men att man av praktiska lokala skäl tvingas gå emot programmet. Men det kan också vara fråga om att kommunerna medvetet går emot handlingsprogrammet för att de inte håller med om det. Lindensjö och Lundgren (2002) beskriver som jag nämnt ovan hur det är vanligt att lokala aktörer väljer att omformulera mål som har formulerats centralt. Ofta uppfattas inte de centrala målsättningarna som realistiska. (Lindensjö & Lundgren 2002 s. 147). En rationell förklaring ger mer tyngd åt anti-programmet.

Beskrivning av hur anti-programmet Gamma kommer till uttryck i kommunernas rapporter

Om den oifyllda rapporten

Rapporten är i oifyllt tillstånd 32 sidor lång utan bilagor. Den är indelad i åtta kapitel, av vilka en del är nästan eller helt färdigskrivna, ibland skall kommunerna endast lägga till lokala variationer. I de kapitel som jag valt ut delar av att studera, uppmanas kommunerna att formulera sig själva och beskriva hur de arbetat med Kunskapslyftet. Framför allt har jag studerat kapitel sju och åtta, som har rubrikerna "Resultat av utvecklingsinsatser i Kunskapslyftet" respektive "Effekter av utvecklings- och utbildningsinsatser". I den oifyllda rapporten står Skolverkets beskrivning av vad kommunerna skall skriva i varje avsnitt med kursiv stil inom parenteser. Kommunerna förväntas ta bort Skolverkets kursiva text och ersätta den med egen. Jag har här valt att tala om Skolverkets kursiva texter som "frågor" och kommunernas beskrivningar som "svar" även om de inte är frågor och svar i egentlig mening.

Jag inleder mitt här mitt analyskapitel med att kortfattat beskriva mitt intryck av varje kommuns rapport. Därefter presenterar jag Skolverkets frågor och kommunernas svar uppdelade på varje fråga. I anknytning till frågan gör jag också en analys av frågan, där jag pekar ut problematiska formuleringar och identifierar handlingsprogrammet i frågan. I redovisningen av kommunernas svar är det helt mitt eget intresse som har styrt vilka citat jag har tagit med. Jag har inte eftersträvat att ta med något från varje kommun på varje fråga, eller att ta med lika mycket i varje avsnitt. Däremot har jag försökt att i varje avsnitt hitta svar som relaterar till frågan och som anknyter till programmet (eller anti-programmet). Redovisningen av varje fråga avslutas med en sammanfattande kommentar om hur kommunerna svarat på frågan, de två sista frågorna sammanfattas gemensamt då de egentligen är samma fråga.

Kommunerna - en sammanfattande beskrivning av de nio kommunernas rapporteringar

Kommun 1 har skrivit relativt mycket i sin rapport som är 45 sidor lång. Kommunen har svarat utförligt på de flesta frågor och beskriver Kunskapslyftet i positiva ordalag även om man ibland verkar ha svårt att precisera hur man har arbetat och på vilket sätt projektet har varit lyckat. Kommunen skriver att man har nått de flesta av sina mål med Kunskapslyftet.

Kommun 2:s rapport är kortare med totalt 33 sidor. Kommunen har skrivit ganska kortfattat i varje avsnitt och har inte alltid följt Skolverkets mallar. Ändå har kommunen i sina beskrivningar fått med många av de nyckelord som efterfrågas. Vissa delar har kommunen låtit bli att svara på. Även här beskrivs projektet i positiva men oprecisa ordalag.

Kommun 3:s rapport är också relativt kort med 35 sidor. Kommunen har skrivit lite i varje avsnitt och verkar ha inspirerats av Skolverkets sätt att skriva i den oifyllda rapporten, med långa meningar och stundtals obegripliga syftningar. Kommun 3 är en av dem som har skrivit ganska mycket om sina uppnådda mål. Det är svårt att uttyda om Kommun 3 upplever Kunskapslyftet som ett lyckat projekt eller inte.

Kommun 4 har skrivit 36 sidor men valt att helt ta bort många avsnitt i rapporten, främst de som är i slutet av varje kapitel. Kommunen har inte alltid följt Skolverkets upplägg i sina beskrivningar. Det kommunen har redogjort för beskriver en lyckad satsning men om de flesta delar skrivs litet eller inget.

Kommun 5:s rapport är en utförlig beskrivning på 42 sidor. Kommunen har skrivit mycket i alla avsnitt och även kompletterat med egna figurer i vissa fall. Kommunen har överlag formulerat sig väl och tydligt beskrivit både resultat och erfarenheter. Kommunen har även skrivit om de problem man har stött på under projektiden och hur man har valt att hantera dessa. Problemen kommunen beskriver har oftast handlat om ett motstånd, i form av skepticism inför förändringar, från lärare och elever.

Kommun 6 har skrivit mycket i sin rapport, den är 42 sidor lång och man har till stor del följt Skolverkets mall. Kunskapslyftet beskrivs som ett lyckat projekt, och i den mån man skriver om problem så beskriver man även hur man har löst dem.

Kommun 7:s rapport är relativt kort med 33 sidor. Den ger ett splittrat intryck, en del avsnitt är utförligt skrivna medan andra verkar vara hafsverk. På en del sidor i rapporten har kommunen inte ens fyllt i namn och siffror utan låtit Skolverkets kursiva parenteser stå kvar. Anmärkningsvärt är att medan de flesta stycken är skrivna i löpande text utgör de där kommunen ska beskriva icke uppnådda mål enbart en punktlista, utan förklaringar till vad kommunen inte uppnått inom dessa områden.

Kommun 8:s rapport är 38 sidor lång och följer tydligt Skolverkets direktiv och beskriver Kunskapslyftet som ett lyckat projekt. Även kommun 8 är mer kortfattad i beskrivningen av icke uppnådda mål än i andra avsnitt.

Kommun 9:s rapport skiljer sig avsevärt från de andra kommunernas och från Skolverkets förlaga. Den är bara 30 sidor lång och består nästan enbart av de delar där kommunen redovisar Kunskapslyftet i siffror. De avsnitt där kommunen ska redogöra för resultat och effekter av sina insatser, dvs. de avsnitt jag fokuserar på i min analys, har sammanfattats på mindre än en sida. På denna sida skriver kommunen att Kunskapslyftet har fått positiva effekter på vuxenutbildningen men beskriver ingenstans dessa effekter.

Skolverkets frågor och kommunernas svar

7. 2. 4 Uppsökande verksamhet, rekrytering och vägledning

*(Beskriv **resultatet** av den uppsökande verksamheten, gärna i termer av såväl lärdomar och erfarenheter som vuxenutbildningen gjort som i ev mätbara resultat som redovisas i kapitel 6. Beskriv även om och hur vägledningen utvecklats såväl organisatoriskt som ifråga om arbetssätt och metoder för att anpassa kommunens utbud av vuxenutbildning till individernas efterfrågan. Beskriv också vilka resultat som upprättande av individuella studieplaner fått för individens väg genom utbildningen)*

(Skolverket 2002 s. 28)

Min analys av Skolverkets formuleringar

Skolverket efterfrågar främst resultatet av den uppsökande verksamheten, "resultatet av" står med fetstil vilket jag tolkar som att Skolverket inte vill ha en redogörelse för hur den uppsökande verksamheten har gått till utan enbart resultatet av den. Resultatet preciseras som lärdomar, erfarenheter och eventuella mätbara resultat.

När det gäller vägledning efterfrågar skolverket "om och hur vägledningen utvecklats". Ordet "om" här antyder att det inte ses som självklart att vägledningen har utvecklats. Meningen avslutas med "för att anpassa kommunens utbud av vuxenutbildning till individernas

efterfrågan". Det är alltså inte vägledningens utveckling generellt som efterfrågas utan främst den utveckling som direkt kan relateras till individanpassning. När Skolverket skriver "för att anpassa kommunens utbud" förutsätter de dessutom att utbildningen tidigare *inte* varit individanpassad.

I en tredje mening efterfrågar Skolverket resultatet för individen av arbetet med individuella studieplaner. Här finns inga "om", Skolverket förutsätter att alla kommuner har arbetat med individuella studieplaner och vill veta hur dessa har påverkat individens utbildning.

Avsnittets rubrik är "Uppsökande verksamhet, rekrytering och vägledning". Men frågan har mest fokus på vägledning. Rekrytering efterfrågas enbart i form av uppsökande verksamhet. Värt att notera är också att beskrivningarna av vägledningen förväntas fokusera på individualisering. Den "goda" vägledningen, rekryteringen och uppsökande verksamheten är den som i så stor utsträckning som möjligt är individanpassad.

Kommunernas svar

Det är tydligt att Skolverket lägger stor vikt vid individualiseringsaspekten i alfa-programmet, i rapporten uppmanas kommunerna gå på gång att beskriva hur de arbetat med att utgå från individens behov och hur arbetet har påverkat individen. Men många kommuner verkar ha haft problem med att arbeta individanpassat, främst med de individuella studieplanerna. I avsnitt 7.2.4 "Uppsökande verksamhet, rekrytering och vägledning" uppmanas kommunerna att beskriva resultatet av arbetet med individuella studieplaner, men få kommuner beskriver detta arbete. Några kommuner skriver ingenting alls om individuella studieplaner, andra skriver om dem men utan att egentligen beskriva vilka resultat arbetet har haft. Kommun 1 skriver enbart:

Alla studerande har haft möjlighet att göra en studieplan tillsammans med en studie- och yrkesvägledare

Det enda vi vet är alltså att alla har haft *möjlighet* att upprätta en individuell studieplan men vi vet inte om det betyder att alla verkligen *har* upprättat en studieplan och hur den i sådana fall har fungerat. Kommun 7 beskriver sitt arbete på liknande sätt:

Vi har försökt att anpassa utbildningen utifrån varje persons önskemål genom t ex samtal och individuella handlingsplaner mm.

De har försökt arbeta med individuella studieplaner, men om de har lyckats med detta arbete framgår inte. En del kommuner har dock lyckats med de individuella studieplanerna. Kommun 2 skriver:

Vi har redan från starten använt den individuella studieplanen som främsta vägledningsinstrument. /.../ Vägledningsarbetet kan nog sägas ha överstigit alla förväntningar /.../ ingen avmattning på sökande som kommer till vägledningssamtal.

Kommun 8 är inte sämre:

Genom omnämnda rekryteringsprojekt har den prioriterade målgruppen för Kunskapslyftet i extraordinärt hög grad nåtts. Vägledningen har som en följd av detta innehållit god omfattning av diagnostisering, valideringsdiskussioner och individuell studieplanering. Allt utifrån individens förutsättningar, behov och önskemål.

Två kommuner beskriver svårigheter med individualiseringsarbetet. Kommun 6 skriver:

Vi strävar idag efter att kunna individanpassa vuxenutbildningen och de individuella olikheterna ställer stora krav på en ökad flexibilitet såväl i den uppsökande verksamheten som i vägledningssituationer.

Kommun 5 är än mer tydlig med sina svårigheter:

Arbetet med de individuella studieplanerna har inte varit helt enkelt. Många studerande som söker sig till vuxenutbildning har ett motstånd mot att skriva ner mål och delmål i en plan. Däremot utgör vägledningssamtalet en planering för längre tid.

Enligt denna beskrivning är det inte kommunen i sig som har misslyckats med sitt arbete, i stället har man stött på ett anti-program hos sina elever som presenteras som en rationell förklaring till varför arbetet med individuella studieplaner inte har skett i enlighet med alfa-programmet.

Angående arbetet med vägledning skriver Kommun 1:

Vägledningen /.../ har haft som ledstjärna att på alla möjliga upptänkliga sätt försöka finna de bästa vägarna till studier för våra invånare.

Detta säger inte någonting om huruvida de lyckats med att finna "de bästa vägarna", även om de haft den ambitionen. Vidare vill jag ifrågasätta om detta handlar om vägledning anpassad till *individ*. Vem bestämmer vilka som är "de bästa vägarna"? Kommun 2 är inte heller tydlig med om de lyckats med sina ambitioner:

vår strategi under hela projektiden varit "genom hög grad av tillgänglighet kan vi erbjuda bra och högkvalitativ vägledning".

Beskrivningen av deras strategi verkar vara saxad ur något policydokument och säger ingenting om vägledningens utveckling i samband med individanpassat kursutbud. Den vägledning som varit i form av uppsökande verksamhet har inte beskrivits av alla kommuner, men de som har skrivit om den har gjort det i positiva ordalag. Kommun 5 skriver:

Det har varit relativt lätt för uppsökaren att nå ut med information på arbetsplatserna, uppsökaren "talar samma språk" som den som uppsöks. Uppsökaren uppfattas som en av dem och det kan vara lättare att prata och ställa frågor än om det kommer lärare/utbildare och pratar "skola". Uppsökare har varit den första kontakten, i de flesta fall har kontakter förmedlats vidare till studie- och yrkesvägledare.

Kommun 6 uttrycker sig lite mer kryptiskt:

Den uppsökande verksamheten kan beskrivas på många olika sätt. Projektledaren för Kunskapslyftet har med god hjälp av arbetsförmedlingen, företrädare för det lokala näringslivet och arbetstagarna på olika sätt arbetat med att försöka nå samtliga vuxna i vårt samhälle.

Om den uppsökande verksamheten kan beskrivas på många olika sätt, hur kommer det sig att kommunen inte ens har beskrivit den på *ett* sätt?

Kommunerna har också skrivit en del som inte direkt har varit svar på Skolverkets fråga. Ett exempel på det är när Kommun 3 skriver:

Innan en utbildning startats upp har olika aspekter på utbildningens relevans medtagits, individens behov av en sådan utbildning, samhällets behov av individer med denna kompetens samt intresset för en satsning inom kommunen på kort sikt för denna kompetens.

Det verkar alltså som att utbudet varit minst lika mycket (om inte mer) styrt av "samhällets" och kommunens (kortsiktiga!) behov som efter individens.

Sammanfattning

Det övergripande temat i den här frågan är individualisering, och de flesta kommuner har också svarat på frågan genom att skriva om individualiseringen. Alla har dock inte följt handlingsprogrammet, några ger mycket torftiga beskrivningar av individualiseringsarbetet och ytterligare några säger sig ha haft problem. De individuella studieplaner som Skolverket förutsatte att kommunerna arbetat med verkar inte ha fungerat. Vägledningen har beskrivits i mycket otydliga ordalag och de flesta av kommunerna har helt låtit bli att beskriva den uppsökande verksamheten.

8.2.1 Rekrytering och motivationsskapande åtgärder

(Här beskriver kommunen de erfarenheter som kommunen gjort under Kunskapslyftet har fått effekter på hur vuxenutbildningen planerar att fortsättningsvis arbeta för att nå de individer som har störst behov av utbildning för att de därigenom skall få möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens.)

(Skolverket 2002 s. 30)

Min analys av Skolverkets formuleringar

Som jag tolkar det är fokus i den här frågan "de individer som har störst behov av utbildning". Skolverket efterfrågar dels erfarenheter av arbetet med att försöka nå dessa individer, och dels hur kommunen tänker ta tillvara dessa erfarenheter för att även i framtiden försöka nå dessa individer. Vilka individer eller grupper som Skolverket syftar på i formuleringen "de individer som har störst behov av utbildning" framgår inte här.

Alfa kommuns sätt att bedriva rekrytering, karaktäriserat av många olika informationskanaler, uppsökande verksamhet och personliga möten, kommer inte direkt till uttryck i Skolverkets formulering. Men så frågar Skolverket inte heller om hur kommunernas rekryteringsarbete gått till utan efter de erfarenheter man har gjort.

Ingick det inte i Kunskapslyftets uppdrag att nå "de individer som har störst behov av utbildning"? Formuleringen här antyder att Skolverket räknar med att kommunerna inte lyckats nå alla i denna grupp. Är detta en formulering som faktiskt ger kommunerna möjlighet att redovisa vad de inte gjort, sitt anti-program? I detta kapitel blir Kunskapslyftets arbetsmarknadspolitiska uppdrag tydligt - sätt de arbetslösa i utbildning. För övrigt är meningen grammatiskt heltokig och kan därför vara svår för kommunerna att uttyda och kan ge dem signalen att det inte spelar så stor roll hur de själva formulerar sig.

Kommunernas svar

I flera kommuners svar är det tydligt vilka grupper de menar med "de individer som har störst behov av utbildning". Kommun 1 skriver:

Vi kommer att arbeta aktivt /.../ för att nå långtidssjukskrivna och långtidsarbetslösa.

Kommun 3 är inne på samma spår:

Samordna resurser och mottagande av nya grupper av studerande, ex långtidssjukskrivna, handikappade m. fl.

Kommun 4 beskriver

ett socialt samverkansprojekt med försäkringskassan, sociala myndigheter för att visa att utbildning kan vara en alternativ rehabilitering för dessa grupper.

De flesta kommuner tolkar alltså "de individer som har störst behov av utbildning" som långtidarbetslösa och långtidssjukskrivna. Är inte de förstnämnda av dessa grupper mer i behov av arbete? Det verkar som att de utgår från att utbildning leder till arbete. Kommun 1:s plan för att nå dessa individer inbegriper att de

arbetar på att göra nya Lärcentrum känt för kommunens invånare.

vilket antyder att Lärcentrum inte tidigare har varit känt för kommunens invånare. Kommun 6 har en annan idé:

Arbetsplatsförlagda utbildningar är ett område som skall utvecklas.

Att beskriva vilka effekter kommunernas erfarenheter fått på framtida arbete har varit svårt för kommunerna att beskriva. Kommun 2 skriver att de planerar att fortsätta arbeta som de gjort under Kunskapslyftet:

Vi har under Kunskapslyftsperioden skapat väl fungerande nätverk inom kommunen där ledordet livslångt lärande är tydligt.

En sådan beskrivning säger inte mer om deras arbete än att de har skapat ett nätverk som de tycker fungerar bra. Vilka effekter detta nätverk har fått på det framtida arbetet framgår inte, och att deras ledord är livslångt lärande säger ingenting om hur de har arbetat. Dessutom är det inte självklart vilken innebörd som ges ett uttryck som livslångt lärande. En kommun har uppenbarligen arbetat med att ta till vara sina erfarenheter men beskriver detta arbete på ett mycket otydligt sätt. Kommun 3:

Kommunens erfarenheter kring rekrytering av människor med behov av utbildning samt motivationsskapande åtgärder rör de underlag som utarbetats under våren i kommunen när det gäller att nå ut till medborgarna rörande information och studiestödmöjligheter.

Kommunen har alltså utarbetat underlag för fortsatt rekryteringsarbete men de vill inte dela med sig av de erfarenheter de gjort.

Sammanfattning

I detta avsnitt är det inte någon kommun som egentligen svarar på frågan. Ändå är det lätt att spåra handlingsprogrammet i kommunernas texter. Några antyder att de har arbetat enligt handlingsprogrammet men de verkar undvika att beskriva detta arbete. När det gäller individer med stort behov av utbildning har flera kommuner ägnat flera rader åt att definiera vilka dessa grupper är, men hur de ska motiveras låter de vara osagt.

7.2.6 Samverkan mellan anordnare och utveckling av vuxenutbildningen

Avsnittet 7.2.6 skall beskriva resultatet av de utvecklingsinsatser som redovisats i 7.1.6 och om dessa insatser givit resultat som redovisats i kapitel 6. För att avsnittet skall bli så lättläst som möjligt kan det vara lämpligt att dela in avsnittet i underrubriker och att ge en kort beskrivning av vilka insatser som gjorts. Sådana underrubriker är framför allt /.../

- Individualisering och individens möjligheter till studier. Under rubriken kan t ex kommunen redovisa vilken förändring som skett avseende tillgänglighet och former (se regeringens proposition 2000/o1:72 sid 33 eller i rapporten "Med vuxenutbildningen i fokus", sid 67, t ex genom att ange hur stor andel av de studerande som 1997 resp 2002 deltog i utbildning i enlighet med denna indelning. Även utvecklingen av vuxenutbildningens möjligheter att erbjuda t ex lärande på arbetsplatser och validering inom ramen för lärprocessen, bör beskrivas.

- Förändringar i lärarrollen och lärarnas sätt att leda lärprocesser

- Utveckling av antalet ämnen och kurser och resultatet av insatser för ökad mångfald och anpassning av utbud, studieformer och innehåll till individernas efterfrågan

- Övriga områden där resultat kan påvisas.

(Skolverket 2002 s. 28f)

Min analys av Skolverkets formuleringar

Här har jag valt att utelämna de delar av avsnittet som handlar om "samverkan mellan anordnare", då jag inte tycker att det är direkt knutet till handlingsprogrammets värderingskriterier. Trots den reduceringen är detta ett långt och spretigt avsnitt där kommunerna ombeds beskriva resultatet av sina utvecklingsinsatser med avseende på ett antal olika företeelser.

Skolverket inleder frågan med att hänvisa till de resultat som kommunen redovisat i tidigare kapitel. För att kommunerna ska svara rätt på den här frågan förutsätts att man har svarat rätt på tidigare frågor. Sedan uppmanas kommunerna att dela in avsnittet i underrubriker för att det ska bli mer lättläst. Skolverket ger exempel på några sådana underrubriker och vad de bör innehålla. Mest utrymme ges till rubriken "individualisering" där Skolverket hänvisar till en regeringsproposition.

Under rubriken individualisering gör Skolverket flera formuleringar som visar att de utgår från att det har skett en förändring i kommunerna. Exempel på detta är formuleringen "redovisa vilken förändring som skett avseende tillgänglighet och former" och "Även utvecklingen /.../ bör beskrivas". Skolverket gör handlingsprogrammet synligt genom att ge lärande på arbetsplatser och validering som "goda" exempel på utveckling av vuxenutbildningen.

När det gäller antalet ämnen och kurser efterfrågar Skolverket en rent kvantitativ förändring, något som egentligen inte ska höra hemma i den här a "kvalitativa" delen av rapporten.

Skolverket skriver "ge en kort beskrivning", kommunerna måste så dels lägga upp sin beskrivning efter ett antal rubriker och dessutom fatta sig kort. Slutligen finns dock en punkt under vilken kommunen kan beskriva "övriga områden där resultat kan påvisas".

För att tydliggöra vad Skolverket efterfrågar gällande individualisering citerar jag här den regeringsproposition som hänvisas till i frågan:

Skolverket har /.../ beskrivit en enkel modell för hur tillgänglighet och former för lärande kan se ut:

Samma tid - samma plats, får representera den traditionella formen av en grupp, ett rum och en lärare,
samma tid - olika plats, videokonferenser är ett exempel,
olika tid - samma plats, är det som vi kallar öppen pedagogisk verksamhet. Den representeras ofta av begrepp som lärcentra, kunskaps hus etc.,
samt olika tid - olika plats, är i princip en mycket individanpassad form.
(Proposition 2000/01:72 sid 33)

Kommunernas svar

Kommunerna har i olika grader lagt upp sina rapporter enligt Skolverkets underrubriker. De flesta har i alla fall skrivit något om individualisering. Kommun 2 skriver:

Den individualisering av undervisningen som skett under perioden har medfört att fler och fler av de studerande väljer egen studietid och helt eget studiesätt.

Kommun 3 formulerar sig så här:

Människor kan välja att studera och själva utforma dessa studier efter sina önskemål

Detta är ännu en beskrivning som bara säger att en möjlighet har funnits och ingenting om huruvida denna möjlighet har utnyttjats. Samma kommun skriver mer om individanpassat kursutbud:

Här kommer en utveckling att fortsätta tillvarata de erfarenheter man tagit av Kunskapslyftet både vad gäller utbud och information till berörda målgrupper.

Men kommunen skriver ingenting om vilka erfarenheter som syftas på här eller vilka de berörda målgrupperna är. Kommun 5 skriver om de problem som individualiseringen har medfört:

Individualiseringen ställer dock stora krav på administrationen, ju större flexibilitet desto vidlyftigare administration.

Angående lärarrollens förändring har de flesta kommuner beskrivit hur lärarens roll har förändrats från undervisande till handledande, allt enligt handlingsprogrammet. Kommun 3 har i stället fokuserat på individualisering:

Lärarna har arbetat med individuella lösningar och även ett individuellt bemötande.

Kommun 5 beskriver ett visst motstånd mot en förändring av lärarrollen. Här presenteras inte anti-programmet som något som kommunen har kontroll över. I stället beror problemen med individualisering på en icke flexibel administration och konservativa lärare.

Omfattningen av den traditionella klassrumsundervisningen har minskat och utvecklingen mot flexibilitet och individualisering ställer andra krav på läraren. Majoriteten av lärarna har accepterat denna förändring medan andra fortfarande vill arbeta som tidigare.

Trots att Skolverket tydligt styr kommunerna att skriva om lärande på arbetsplatser är det få kommuner som skrivit något alls om det. Endast två kommuner har nämnt det och en av dem, Kommun 1 skriver:

*Under projektiden har ett antal deltagare erbjudits arbetsplatsförlagd utbildning. /.../
Innan avtal skrivits har deltagaren genomgått en orienteringskurs på arbetsplatsen,
för att såväl deltagaren som handledaren skulle få möjlighet att känna sig för. /.../
Varje arbetsplatsförlagd utbildning tarvar mycket tid och eftertanke.*

Kommun 8 har inte arbetat med arbetsplatsförlagt lärande men följer i alla fall programmet genom att nämna både lärande på arbetsplatsen och validering:

Lärande på arbetsplatser har inte förekommit i någon större utsträckning. Dock har ett antal lärlingsplatser och validering genomförts.

Validering har inte heller nämnts av alla kommuner och de som har skrivit om det beskriver inte något lyckat arbete. Kommun 7 skriver:

I vissa ämnen har validering genomförts men det är ett område som behöver utvecklas ytterligare. Tonvikten av undervisningen är trots allt traditionella lektioner.

Kommun 8 är inte heller helt nöjd med sitt valideringsarbete:

Utveckling av valideringsmöjligheten inom ramen för lärprocessen har blivit nödvändigt. Fortsatt arbete med validering kommer att vara nödvändigt, framförallt när det gäller yrkeskurser.

Sammanfattning

Individualiseringsarbetet beskrivs här precis som i tidigare avsnitt på ett otydligt sätt. Kommunerna följer i alla fall programmet i det att de skriver om individualiseringen som något självklart positivt och om man beskriver ett misslyckande beror detta inte på individualiseringen som sådan utan på andra faktorer. Förändringarna i lärarrollen beskrivs i stort enligt handlingsprogrammet. Att beskriva den kvantitativa förändringen av antalet ämnen och kurser verkar kommunerna ha förbiset. När det gäller arbetsplatslärande och validering har kommunerna inte heller följt programmet. Kommunerna kan sägas ha följt programmet i det att de identifierat individualiseringen som den viktigaste delen i detta avsnitt.

8.3 Lärprocesser, pedagogik, studieformer och pedagogisk mångfald

(Här beskriver kommunen vilka erfarenheter och lärdomar som kommunen avser att bygga vidare på avseende lärprocesser, pedagogik, alternativa studieformer, pedagogisk mångfald, anpassning av utbildningen till vuxnas skiftande behov och förutsättningar etc. Beskriv också planer för hur utbildningen på alla nivåer i de skolformer för vuxna som kommunen ansvarar för kommer att utvecklas med avseende på tillgänglighet, utbud som motsvarar olika gruppers och individers behov och efterfrågan, tillgång till alternativa utförare mm) .

(Skolverket 2002 s. 30f)

Min analys av Skolverkets formuleringar

Här efterfrågar Skolverket en beskrivning av de pedagogiska former man använt och utvecklat under Kunskapslyftet och hur kommunerna tänker sig att fortsätta arbeta med främst tillgänglighet och individanpassat utbud.

Skolverket efterfrågar inte en beskrivning av *alla* erfarenheter av sitt pedagogiska arbete utan enbart de man avser att bygga vidare på. Här finns alltså inget utrymme för att beskriva erfarenheter man *inte* vill bygga vidare på vilket gör det svårt för kommunerna att beskriva eventuella negativa erfarenheter om de inte kan omvandla dem till positiva lärdomar.

Handlingsprogrammet är väl synligt i denna fråga. Skolverket presenterar den "goda" pedagogiken som inbegripandes alternativa studieformer, pedagogisk mångfald, individanpassad utbildning, tillgänglighet, individanpassat utbud och tillgång till alternativa utförare.

Kommunernas svar

På den här frågan ger de olika kommunerna vitt skilda svar. Kommun 2 skriver:

Arbetet fortsätter med att strukturera verksamheten mot en helt efterfrågestyrd organisation.

Detta är inget svar på frågan då det handlar om verksamhetens organisation och inte om pedagogik. Kommun 4 däremot svarar på frågan:

en plattform för distansutbildning byggts upp under 2003. Hittills har det gett positiva effekter och efter en avvaktande hållning hos eleverna i början verkar formen finna sin plats som undervisningsmetod.

Kommunen förtydligar inte vad de menar med plattform, jag antar att de syftar på en web-baserad mötesplats. I arbetet med den har kommunen stött på ett visst motstånd hos eleverna som dock verkar ha övervunnits. Kommun 6 har liknande erfarenheter av distansutbildningar:

Många vuxenstuderande har innan de börjat sin utbildning varit skeptiska till att studera på distans. Distansstudier har tidigare stått för ensamhet och "isolering". Men genom ett öppet Lärcentrum med handledare som alltid finns till hands och där eleverna träffas och därigenom även kan tillgodose den sociala biten har motståndet till distansstudier avsevärt minskat.

Kommun 8 har stött på problem med individualiserad och flexibel pedagogik, problem som enligt kommunen beror på lagstiftningen.

Studiefinansieringssystemet ligger inte i linje med intentionerna att hitta flexibla lösningar och tillgodose vuxnas individuella behov och önskemål. Erfarenheterna visar att vuxenstuderande har på grund av finansiella regler tvingas till ett oönskat studieuppehåll eller att studera kurser, som inte var relevanta utifrån elevens behov.

Det finns alltså ett anti-program i statens egna regler.

Sammanfattning

Här har kommunerna överlag skrivit relativt lite, flera har valt ut en del av frågan och enbart skrivit om den. Beskrivningarna visar att kommunerna har försökt förnya sin pedagogik men att det arbetet av olika anledningar inte har varit helt enkelt. Kommunerna bekräftar dock handlingsprogrammet som något bra, att de inte alltid har lyckats med arbetet beror på andra faktorer.

6.6 Kvarstående mål som ännu ej uppnåtts

(Kvarstående mål som kommunen presenterat i ansökan om statsbidrag men som ännu ej nåtts redovisas här samt även i kommunens kvalitetsredovisning som kommunen lämnar senast den 1 maj 2003.).

(Skolverket 2002 s. 25)

Min analys av Skolverkets formuleringar

Skolverket uppmanar kommunerna att redogöra för mål som de har fått pengar för men som inte uppnåtts. Samtidigt skriver Skolverket att kommunerna förväntas redovisa detta även i en senare "kvalitetsredovisning", vilket gör att kommunen vet att den snart får en chans att redovisa denna del mer ingående. Detta kan göra att kommunen slarvar med redovisningen av avsnittet här.

Kommunernas svar

Tre kommuner har valt att helt ta bort detta kapitel ur sin rapport. Betyder det att de inte har något att redovisa under denna rubrik, att de nått alla sina mål? Bland de kommuner som har skrivit något är det flera som anser sig ha haft problem med att nå ut till vissa målgrupper. Kommun 5 skriver:

Funktionshinderades möjligheter att påbörja och med bra kvalitet bedriva studier kräver fortsatt engagemang. Hit hör inte minst de läs- och skrivsvagas behov som inte till fullo tillgodosetts under kunskapslyftsperioden.

Kommun 3 har haft liknande problem:

Mottagandet av elever med särskilda behov kommer igång under våren, Målet att nå fler män hör också till det prioriterade områdena.

Liksom Kommun 6:

Arbetet med att försöka rekrytera kortutbildade och främst männen måste fortsätta.

Två kommuner har varit väsentligt mycket mer kortfattade i sina beskrivningar under denna rubrik jämfört med hur de beskrivit resten av sina resultat. Medan de övriga kapitlen är skrivna i löpande text består detta avsnitt av en enkel uppräkningslista. Kommun 7:

*Behovsanalys av kompetensbehovet i kommunen.
Utveckla interkommunala samarbetet.
Fullgöra utvecklingen av lärcenter med samarbete med högskolan och folkhögskolan.
Utveckla vuxenpedagogiken som tex distansundervisning, kontinuerligt intag m m.
Fullgöra personalens kompetensutveckling.
Uppsökande verksamhet för att nå nya målgrupper som t ex fler män, handikappade, sjukskrivna m fl.*

Kommun 8 är än mer kortfattad:

*Tillgodose arbetsmarknadens behov av kvalificerad arbetskraft
Bryta könssegregeringen på arbetsmarknaden
Bättre anpassning till funktionshindrade
Medverka till större delaktighet i samhällsutvecklingen*

7.4 Kvarstående mål som ännu ej uppnåtts

(Kvarstående mål som ännu ej nåtts bör redovisas här samt även i kommunens kvalitetsredovisning som kommunen lämnar in senast den 1 maj 2003.)

(Skolverket 2002 s. 29)

Min analys av Skolverkets formuleringar

Skolverket uppmanar även här kommunerna att redovisa icke uppnådda mål, men här preciserar inte Skolverket vilka mål man syftar på. Om det är de man fått pengar för eller andra, exempelvis nya mål som kommunen har formulerat under Kunskapslyftsperioden. Även detta avsnitt förväntas beskrivas i en senare kvalitetsrapport.

Kommunernas svar

Två kommuner har helt tagit bort avsnittet. Två andra redovisar precis som i avsnitt 6.6 endast en uppräkningslista av nyckelord, utan förklaring till vad som inte uppnåtts i anknytning till dessa. Kommun 7 skriver:

*Validering
Arbetsmetoder
Teknik
Utveckling av samarbete grannkommunerna
Erbjuda högskolekurser
Fortbildning
Behovsinventering. Företag/kommunen och kommuninvånarna.*

Liksom i föregående fråga har flera kommuner haft svårt med rekryteringen. Kommun 1 skriver:

Som i så många andra kommuner har vi inte nått Manfred.²

Genom den formuleringen verkar kommunen försöka legitimera sitt misslyckande genom att påpeka att andra kommuner har haft liknande problem. Vilket i och för sig verkar stämma, Kommun 3 skriver:

Kommunen har en del arbete kvar bl.a. inom rekryteringen av underrepresenterad målgrupp ex män i åldern 24-35

Liksom Kommun 6:

rekrytera männen till vuxenutbildningen.

Ett annat område där många kommuner har upplevt problem är i samarbetet med andra aktörer, som facket, näringslivet och externa utbildningsanordnare. Kommun 1 skriver:

Vi är inte nöjda med det fackliga engagemanget - där även vi säkert hade kunnat göra mer.

Kommun 3 verkar helst vilja slippa upphandla utbildningar och i stället genomföra egna:

² Syftar till en arbetsrapport med namnet *Varför vill inte Manfred läsa vidare?* (Åsenlöf 1999). Rapporten tar upp problemet med att rekrytera män till vuxenutbildning.

Ansvaret kring samordning och upphandling av utbildningar /.../ behöver utvecklas och sättas i fokus./.../ kan utgöra en grund för utvecklingen av ett eget utbildningsalternativ på orten. /.../ Infrastrukturen och utbildningarnas innehåll förändras i och med att det blir större flexibilitet, där behöver samverkan och ytterligare kartläggning göras för att se hur detta påverkar skolan... /.../ Om möjligt genomföra detta inom den egna verksamhetens ramar om eleverna så önskar.

Kommun 6 är inte heller helt nöjd:

Utöka samarbetet med det lokala näringslivet. Anordna arbetsplatsförlagda utbildningar.

Under denna rubrik har några kommuner skrivit ganska fritt och bitvis inte alls följt något handlingsprogram. Kommun 2 skriver:

Detta mycket tack vare kommunens satsning på vuxenutbildningscentrum 'Futurum' och vad det förde med sig infrastrukturellt men också på den satsning som denna rapport försöker beskriva och sammanfatta 'Kunskapslyftet'.

Kommunen har alltså gjort en "egen" satsning utöver Kunskapslyftet som de verkar vara mer stolta över. Uttrycket "som denna rapport försöker beskriva" kan antyda en viss skepsis till rapporten.

Kommun 5 verkar också vara inne på ett annat spår och beskriver hur förändringarna i vuxenutbildningen under Kunskapslyftsperioden har medfört ett nytt arbetssätt för lärarna:

Man kan inte längre tänka i termer av kurser och betyg, individens efterfrågade kunskap är det som ska styra utbudet. Vuxenutbildningen måste flytta från skolan till andra platser i samhället där vuxna befinner sig i det dagliga livet.

Detta är ett anti-program i det att det inte alls handlar om mål som inte uppnåtts utan snarare om erfarenheter av och tankar kring den nya organisationen. Å andra sidan är dessa tankar helt i enlighet med handlingsprogrammet.

Sammanfattning

Dessa två frågor verkar ha varit svåra för kommunerna att svara på. Några har ignorerat avsnittet helt och tagit bort det ur rapporten, andra har fattat sig mycket kort. De ouppnådda mål som beskrivs handlar oftast om problem med rekrytering och samverkan.

Extra

Kommun 9:s rapport är så annorlunda strukturerad att den får ett eget kapitel. Rapporten är så kortfattad att hela den kan ses som ett anti-program. Som jag tidigare nämnt tar kapitel 7 och 8 upp en sida tillsammans. I avsnitt 7 skriver Kommun 9:

Det statliga stödet för utvecklingsinsatser har integrerats i den vanliga verksamheten och lett till en mängd positiva effekter, framför allt vägledning i nya former.

Men ändå har kommunen helt tagit bort det avsnitt där man uppmanas att beskriva hur vägledningen har gått till. I kapitel 8 händer samma sak:

Projektiden har inneburit att möjligheten till flexibelt lärande har utvecklats.

Men kommunen skriver ingenting om detta flexibla lärande.

Var är anti-programmet?

Här identifierar jag olika typer av anti-program och argumenterar för varför jag ser dem som anti-program. Uppdelningen i olika typer är förstås konstruerad och flera typer kan sägas vara delar av varandra och en del av kommunernas utsagor kan ses som flera typer av anti-program samtidigt. Denna uppdelning gör jag för att tydliggöra på vilket sätt jag tycker att anti-programmet uttrycks.

1. Att låta bli att skriva om det Skolverket efterfrågar. Det finns flera exempel på att kommunerna i sina svar inte skriver någonting alls om det som Skolverket efterfrågat i det avsnittet. Där finns ett tydligt anti-program i det att kommunerna helt enkelt inte vill skriva om handlingsprogrammet. Exempel på detta är att få kommuner har skrivit om individuella studieplaner, uppsökande verksamhet, lärande på arbetsplatsen och validering.

2. Att skriva om det Skolverket efterfrågar, men enbart genom att nämna nyckelord utan förklaringar eller beskrivningar. Exempel på detta är när Kommun 2 i avsnitt 8.2.1 skriver "Vi har under Kunskapslyftsperioden skapat väl fungerande nätverk inom kommunen där ledordet livslångt lärande är tydligt". Här bekräftar kommunen handlingsprogrammet genom att använda nyckelordet "livslångt lärande", men samtidigt finns det ett anti-program i att kommunen inte svarar på frågan och beskriver sina erfarenheter. Dessutom är det lilla som Kommun 9 skriver i sin rapport tydliga exempel på denna typ av anti-program.

3. Att skriva att det har funnits möjligheter, ambitioner eller strategier, men ingenting om vad som har hänt. Exempel på detta är när Kommun 1 i avsnitt 7.2.4 skriver "Alla studerande har haft möjlighet att göra en studieplan", när samma kommun senare skriver att "Vägledningen /.../ har haft som ledstjärna att" och när Kommun 2 i samma avsnitt skriver: "vår strategi under hela projekttiden har varit". Inget av dessa uttalanden säger någonting om huruvida kommunerna har arbetat på detta sätt. Bara för att man har haft en möjlighet, en ledstjärna eller en strategi är det inte alls säkert att man har arbetat efter dessa. Återigen anser jag att även om kommunerna verkar ha ambitionen att följa handlingsprogrammet finns det ett anti-program i att vi inte kan utgå från att kommunerna har lyckats i sina ambitioner.

4. Att beskriva ett arbete som inte har gått helt enligt programmet, men skylla misslyckandet på andra. Exempel på detta är när Kommun 5 i avsnitt 7.2.6 skriver att "majoriteten av lärarna har accepterat denna förändring medan andra fortfarande vill arbeta som tidigare", när Kommun 6 i avsnitt 8.3 skriver att "Många vuxenstuderande har innan de börjat sin utbildning varit skeptiska till att studera på distans" och när Kommun 1 i avsnitt 7.4 skriver: "Vi är inte nöjda med det fackliga engagemanget". Anti-programmet tillskrivs studerande, lärare och samarbetspartners. Att inte vara nöjd med samarbetet är dessutom ett anti-program i sig, då samverkan är en del av handlingsprogrammet.

5. Att ge rationella förklaringar till sina misslyckanden. Exempel på detta är när Kommun 8 i avsnitt 8.3 skriver att "Studiefinansieringssystemet ligger inte i linje med intentionerna att hitta flexibla lösningar och tillgodose vuxnas individuella behov och önskemål". Detta påstående antyder dessutom att statens regler innehåller ett anti-program. Denna punkt skiljer sig från den ovan i det att här förklarar kommunen varför det inte fungerar, i stället för att som ovan enbart skriva att man stött på motstånd.

6. Att ta bort hela avsnitt ur rapporten. Flera kommuner har helt lyft ur de avsnitt där de förväntas redovisa mål som de inte har uppnått. Detta är egentligen inget anti-program utan en bekräftelse av programmet, förutsatt att vi tolkar frånvaro av ouppnådda mål som att kommunen har nått alla sina mål.

7. Att beskriva svårigheter man har haft med att följa programmet och direkt relatera dessa svårigheter till handlingsprogrammets egenskaper. Exempel på detta är när Kommun 6 i avsnitt 7.2.4 skriver att "de individuella olikheterna ställer stora krav på en ökad flexibilitet såväl i den uppsökande verksamheten som i vägledningssituationer" och när Kommun 5 i 7.2.6 skriver att "individualiseringen ställer dock stora krav på administrationen, ju större flexibilitet desto vidlyftigare administration". Detta kan ses som kritik mot delar av programmet, främst individualiseringen och flexibiliteten, och är därför tydligt ett anti-program.

8. Att skriva något helt annat än vad Skolverket efterfrågar. Exempel på detta är när Kommun 5 skriver om mål som inte uppnåtts: "Man kan inte längre tänka i termer av kurser och betyg, individens efterfrågade kunskap är det som ska styra utbudet. Vuxenutbildningen måste flytta från skolan till andra platser i samhället där vuxna befinner sig i det dagliga livet". Detta är visserligen ett citat som i princip sammanfattar hela handlingsprogrammet men det är ändå inget svar på frågan.

Slutord

Jag har i denna uppsats studerat utvärderingsförfarandet efter Kunskapslyftet och hur det bidrar till att skapa en bild av det "goda" genomförandet av projektet. I granskningsområdet spelar utvärderingar en allt större roll och Kunskapslyftet är inget undantag från detta. Den kontroll och styrning av kommunerna som Skolverket åstadkommer i utvärderingsformuläret känner vi igen från den problematik förknippad med New Public Management som jag beskrev i början av denna uppsats. Decentraliseringen verkar trots allt inte leda till att lokala aktörer får mer kontroll. Det som har hänt är att styrningen har ändrat karaktär, på ett sätt som jag hoppas att jag har lyckats synliggöra i och med den här studien.

Att alfa-programmet har fått ett starkt genomslag i Sverige vet vi. Kunskapslyftet har blivit till en idé om en "god" utbildningsreform, en berättelse som har blivit en del av det svenska utbildningssystemet. Detta märks tydligt i dessa dagar av hög arbetslöshet. Trots att det till stor del är akademikerna som är arbetslösa ropas det efter ännu ett Kunskapslyft för att fler ska få jobb. Kopplingen att det är lättare att få jobb om man har mer utbildning verkar hänga kvar, trots många exempel på att det inte alltid är så enkelt. Nu talas det till och med om ett Kunskapslyft för arbetslösa akademiker, som skall ge dem en praktisk yrkesutbildning.

Kommunerna bidrar i sina rapporteringar till att sprida handlingsprogrammet. Även om jag tycker mig ha spårat ett visst motstånd i redovisningen är handlingsprogrammet mycket tydligt. Det lilla motstånd som finns tar Myndigheten för Skolutveckling effektivt kål på i den sammanfattande rapporten. De nyckelord som hör till diskursen om den nya vuxenutbildningen går igen i kommunernas rapportering. Även om de inte alltid verkar veta hur de ska använda orden så dyker de upp gång på gång, även då Skolverket inte specifikt efterfrågat dem. Kommunerna skriver gärna om livslångt lärande, flexibilitet och individualisering.

Att sätta individen och dennes behov i centrum är den del av handlingsprogrammet som skrivs fram som allra viktigast av både Skolverket och kommunerna. Alla verkar vara överens om att det är något eftersträvansvärt. Av den problematik som Edwards (2001) beskriver ser vi ingenting. Ändå har många kommuner haft problem med just individualiseringsarbetet. I samband med detta har vi sett ett otal exempel på hur kreativa kommunerna kan vara för att hitta på anledningar till varför arbetet inte riktigt gått som de har önskat.

Varför är det så svårt att skriva något negativt om Kunskapslyftet?

Med en så långt gående decentralisering som präglade organisationen av Kunskapslyftet fick kommunerna i alla fall i teorin helt eget ansvar för genomförandet av projektet. Det kan då vara svårt för kommunerna som fått ansvar för något så stort och dessutom fått stora pengar för det att erkänna om de upplever att det inte har gått så bra. Då kanske de dessutom inte får några pengar nästa gång. Jag tycker inte alls det är konstigt att kommunerna beskriver Kunskapslyftet som ett lyckat projekt. Det som är anmärkningsvärt är att det "goda" genomförandet av Kunskapslyftet är färdigskrivet och definierat. Alla kommuner beskriver det lyckade projektet på samma sätt, som om det inte fanns flera sätt att göra någonting bra.

En annan anledning till att kommunerna inte vill kritisera Kunskapslyftet kan vara att projektet har blivit till en framgångssaga som alla vill vara en del av. Nu när alfa har stabiliserats som någonting bra så vill alla kommuner kunna säga att de "var där". Att skriva något negativt om det skulle ju innebära att kommunen skriver ur sig själv ur berättelsen om något "gott".

Referenser

- Alvesson, M. & Deetz, S. (2000) *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund:Studentlitteratur.
- Biesta, G. (2004) *Against learning. Reclaiming a Language for Education in an Age of Learning*. I Nordisk Pedagogik, Vol. 24 (s. 70-82). Oslo.
- Christensen, T. & Lagreid, P. (1999) *New Public Management - are politicians losing control?* (www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w1/lagreid.pdf)
- Dale, R. (1997) *The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship*. I Halsey, A. H., m.fl. (1997) *Education. Culture Economy Society*. New York: Oxford University Press Inc.
- Edwards, R. (2001) *Meeting Individual Learner Needs: Power, Subject, Subjection*. I Paechter m.fl. (2001) *Knowledge, Power and Learning*. London: PCP Paul Chapman Publishing Ltd & The Open University.
- Forsell, A. & Norén, L. (2004) *Verktyg för offentlig upphandling*. I Helgesson (red) m.fl. (2004) *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*. Lund:Studentlitteratur.
- Latour, B. (1998) *Teknik är samhället som gjorts hållbart* i Latour, B. (1998) *I Artefaktens återkomst - ett möte mellan organisationsteori och tingens sociologi*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Lindblad, m.fl. (2002) *Education Governance in Transition: an introduction*. I Scandinavian Journal of Educational Research, Vol. 46, No. 3.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. (2002) *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Göteborg:HLS Förlag.
- Merriam, S. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund:Studentlitteratur.
- Myndigheten för Skolutveckling (2004) *Kunskapslyftet - ett lyft för den enskilde och för samhället*. Dnr 2003:231
- Paldanius, S. (2002) *Ointressets rationalitet. Om svårigheter att rekrytera arbetslösa till vuxenstudier*. Linköping: Linköpings universitet.
- Proposition (1996/95:222) *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering, m.m.* Regeringens proposition.
- Proposition (2000/01:72) *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*. Regeringens proposition.
- Sahlin-Andersson, K. (1996) *Imitating by Editing Success: The Construction of Organization Fields*. I Czarniawska (1996) *Translating Organizational Change*. New York:Walter de Gruyter.

Sahlin-Andersson, K. (2000) *Transnationell reglering och statens omvandling - Granskningssamhällets framväxt*. Föredrag vid konferensen Moderna Tider i Staten den 6 december 2000. (www.score.su.se/pdfs/2000-14.pdf)

Skolverket (2002) *Kunskapslyftet och utvecklingen av vuxenutbildningen i (kommunnamn) 1997-2002*. Dnr 37-2002:4037.

SOU (1988:20) *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Stockholm:Utbildningsdepartementet.

SOU (2004:8) *Flexibilitetens dilemma - lärandemiljöer i förändring*. Stockholm:Utbildningsdepartementet.

Wass, K. (1994) *Vuxenutbildning i omvandling - Kunskapslyftet som ett sätt att organisera förnyelse*. Göteborg:Acta Universitatis Gothoburgensis.

Wass, K. & Wärvik, G. (2005) *"Best Practice" and the Adult Education Initiative*. Göteborgs universitet.

Åsenlöf, K. (1999) *Varför vill inte Manfred läsa vidare? Samtal med arbetslösa män i Årjängs kommun*. Karlstad:Karlstads universitet.