

# **TID FÖR REFORMERING**

**Försöksverksamheten med slopad timplan  
i grundskolan**

Statsvetenskapliga institutionen  
Umeå universitet

Statsvetenskapliga institutionens skriftserie, 2007:2  
ISSN 0349-0831  
ISBN 978-91-7264-280-5

© Linda Rönnberg

Tryck: Print & Media, Umeå universitet, 2002947

# **TID FÖR REFORMERING**

**Försöksverksamheten med slopad timplan  
i grundskolan**

**Linda Rönnberg**



## Abstract

In 1999, the Swedish Parliament decided to launch an experiment to test the idea of replacing, at the compulsory educational level, the national time schedule with localized control of schedules. This was in keeping with strategies of deregulation, decentralisation and increased local autonomy that had dominated Swedish education policy, particularly since the 1990s. The aim of the thesis is to describe and analyse the initiation, decision, implementation and consequences of this experiment

The analytical framework combines several different approaches and theories from the literature on public policy and policy analysis. The framework encompasses four dimensions, which cover the experiment's origins, local application in the classroom setting and consequences. On the empirical level, findings are based on interviews with 32 municipal school directors, and head teachers, teachers and pupils in three schools participating in the experiment, as well as written sources from schools, municipalities, and the national level.

The thesis shows that the policy problem the experiment was intended to resolve was represented in an inconsistent manner: On the one hand, the experiment was perceived as a driving force for change; on the other hand, it was seen as legitimising a change that had already taken place. Furthermore, the experiment was formulated in vague terms, which accorded far-reaching discretionary space to the schools. The program's causal theory expressed by the policy makers was complex, containing a multifaceted chain of presumptions on a range of activities and processes through which the experiment ultimately would lead to improved opportunities for pupils to reach the educational objectives. Empirically, this prediction proved to be invalid as student achievement did not increase.

The degree of implementation at the local level varied according to the comprehension, capability and willingness of those involved to carry out the experiment. The courses of action taken by the schools frequently could have been undertaken within the existing legislative framework, as they mostly concerned new ways of working and organising staff and pupils. An assessment of the objectives attained showed that, even if elements of developmental work corresponding to the direction stated in the policy documents were observed, the experiment did not emerge as the primary explanatory factor for this result. Thus, the net impact of the experiment can be questioned. If judged against the criterion of adaptiveness, the results are more successful than if the experiment is assessed according to goal-attainment and the validity of the program theory. The experiment was found to integrate, alter and accommodate itself readily to local needs.

The thesis illustrates the complexity of formulating and implementing policy in a decentralised context and points to important aspects in the historical background of the programme, which often tend to be overlooked when policy is analysed and discussed. At the same time, the study sheds light on the significant role played by street-level implementation actors in the educational context.

Key words: Education policy, Sweden, experiment, compulsory education, implementation, governing of the education sector, timetable allocation.



## Förord

Denna avhandling har skrivits inom ramen för ett tvärvetenskapligt forskningsprojekt och mitt första och största tack riktas till SKUT-projektets deltagare: Anders Lidström, handledare, som rustad med både tålamod och förståelse på ett insiktsfullt sätt har väglett mig genom avhandlingsprocessen. Lisbeth Lundahl, projektledare, som med stor värme och skärpa ovillkorligt har delat med sig av sin kunskap, sitt stöd och även sina nationella och internationella nätverk. Mikaela Nyroos, som har varit ovärderlig både som kollega och vän: Tack för alla oräkneliga samtal och diskussioner (som vi redan konstaterat: Tänk så tur att just vi två hamnade i samma projekt!). Anders, Lisbeth och Mikaela, ni har alla tre haft en avgörande betydelse för mitt avhandlingsarbete och jag ser det som en stor förmån att jag fått arbeta tillsammans med er. Tack också till biträdande handledare Olof Johansson, inte minst för värdefulla kommentarer i avhandlingsarbetets senare skede.

Jag vill även rikta ett varmt tack till alla på Statsvetenskapliga institutionen: Jag har genomgående trivts mycket bra på min arbetsplats, och det har varit en viktig förutsättning för mina doktorandstudier. Detta tack innefattar också alla som i olika skeden kommenterat mitt arbete, inte minst inom ramen för högre seminariet. Ett särskilt tack går till Eva-Lotta Andersson och Kjell Lundmark för deras insatser på min provdisputation. Kjell var även den förste lärare jag mötte på A-kursen i Statsvetenskap. Han riktade då en uppmaning till mig att fortsätta läsa detta ämne och drygt ett decennium senare kan jag säga att jag glad att jag följde denna uppmaning! Jag har vidare uppskattat Niklas Eklunds goda ledsagning in i samhällskunskapens värld, liksom det mer sentida utbildningspolitiska samarbetet med Chris Hudson. Jag har också värdesatt Christina Boströms insatser när det gäller layout och redigering, liksom Frances Boylstons språkgranskning av den engelska sammanfattningen.

Ett särskilt tack till går också till alla doktoranderna för mycket trevlig gemenskap, många skratt och inte sällan urartade diskussioner. Ni har alla bidragit till att liva upp min tillvaro under avhandlingsskrivandets mörka stunder, och för detta är jag mycket tacksam. Anna-Maria Svensson har visat stor gästfrihet och alltid varit en uppskattad samtalspartner och Susanne Alldén har varit ett förträffligt resällskap på bortaplan och vän på hemmaplan. Katarina Eriksson har inte bara varit ett tillitsfullt stöd och en stor källa till uppmuntran, utan har också erbjudit en vänskap som jag både tror och hoppas kommer att vara livslång: Utan dig hade det inte gått!

Min tacksamhet sträcker sig även utanför statsvetenskapliga institutionens väggar. Tack för givande seminarier, möten och samtal med personer som har anknytning till fakultetsnämnden för lärarutbildning. Jag har alltid känt mig välkommen i dessa sammanhang och det har betytt mycket för mina doktorandstudier. Jag vill i samband med detta också uttrycka min tacksamhet för det goda bemötande jag fått från personalen på BUSV. Tack också till Carina Holmgren, Jörgen From och Christina Segerholm på pedagogiska institutionen.

Ekonomiska medel för avhandlingens genomförande har erhållits från Utbildningsdepartementets timplanedelegation och Statsvetenskapliga institutionen. Genom bidrag från bl a Stiftelsen JC Kempes minnes stipendiefond, Universitetets Wallenbergmedel och Lärarutbildningsfakultetens doktorandfond har jag kunnat delta i flertalet internationella konferenser. Jag känner också stor tacksamhet till alla som jag har mött i dessa sammanhang, vars kommentarer har gett mitt avhandlingsarbete välbehövlig input. Inte minst har jag uppskattat det stöd och den uppmuntran jag fått från bl a Steve Jones, Sheffield Hallam University och Ingrid Helgøy och Anne Homme, Rokkansenteret. Till de sistnämnda: Tack för inbjudan till en givande workshop i ett läge då den var ytterst välkommen.

Självfallet vill jag också uppmärksamma de skolchefer, rektorer, lärare och elever som beredvilligt delat med sig av sin tid och sina perspektiv. Ett stort tack går därför till alla som medverkat i avhandlingens empiriska delstudier.

Avslutningsvis vill jag rikta ett hjärtligt kollektivt tack till familj, släkt och vänner, som hjälpt mig att få tankarna att röra sig kring något annat än avhandlingen: Ett varmt och innerligt tack till er alla! Ett särskilt tack också till Johanna, för en snart trettioårig vänskap (är vi verkligen så gamla!?) och Fredrik: Dig är jag evigt tacksam!

Umeå 2007-02-19  
Linda Rönnberg

# Innehåll

---

## Del I: Inledning

<b>Kapitel 1: Inledning, syfte och frågor</b> .....	<b>2</b>
Ett försök att reformera .....	2
Syfte och frågeställningar.....	7
Uppläggning och disposition .....	8
<b>Kapitel 2: Teoretiska utgångspunkter</b> .....	<b>9</b>
Inledning .....	9
Begrepp och utgångspunkter .....	9
Att studera hur en försöksverksamhet hanteras .....	18
Mot en analysram.....	22
Summering.....	37
<b>Kapitel 3: Metod och material</b> .....	<b>39</b>
Inledning .....	39
Skolchefsstudien och longitudinella skolstudien.....	40
Material och analys .....	47
Summering.....	59

## Del II: Försöksverksamheten och problemsituationen

<b>Kapitel 4: Skolans tidsstyrning och försöksverksamheten</b> .....	<b>62</b>
Inledning .....	62
Timplanens roll i historisk belysning .....	63
Försöksverksamheten .....	72
Summering.....	89
<b>Kapitel 5: Problemsituationen</b> .....	<b>92</b>
Inledning .....	92
Försökets tillkomst.....	93
Försöksverksamhetens intentioner: Hur framställs policyproblemet? .....	102
Summering.....	112

## Del III: Genomförande och konsekvenser

<b>Kapitel 6: Kommuners perspektiv på timplaneförsöket</b> .....	<b>116</b>
Inledning.....	116
Uppfattningar om försökets intentioner.....	119
Deltagande kommuners ansökningar.....	125
Ansökningsprocessen.....	129
Den nationella timplanens roll.....	137
Skäl för att delta respektive att stå utanför försöket.....	143
Summering: Det kommunala perspektivet.....	149
<b>Kapitel 7: Försökets genomförande i tre skolor</b> .....	<b>154</b>
Inledning.....	154
Handlingslinjer som implementeras.....	157
Försökets genomförande ur tillämparens perspektiv.....	176
Implementering i enlighet med det avsedda?.....	188
Summering: Skolperspektivet.....	192
<b>Kapitel 8: Försökets konsekvenser</b> .....	<b>194</b>
Inledning.....	194
Måluppfyllelse.....	200
Försökets eventuella inverkan.....	216
Alternativ till måluppfyllelse.....	221
Summering: Försökets konsekvenser.....	232

## Del IV: Avslutning

<b>Kapitel 9: Slutsatser och diskussion</b> .....	<b>236</b>
Inledning.....	236
Sammanfattande slutsatser.....	236
En framåtblick: Timplaneförsöket som reformförsök.....	246
<b>Summary</b> .....	<b>255</b>
<b>Källförteckning</b> .....	<b>263</b>
<b>Bilagor</b> .....	<b>287</b>

# Tabell- och figurförteckning

---

Tabell 2.1:	Analysram för realtidsutvärdering av offentlig policy .....	19
Tabell 2.2:	En allmän genomförandeteori.....	21
Tabell 3.1:	Skolchefsundersökningen: Kommunkategorier och antal intervjupersoner .....	42
Tabell 3.2:	Intervjuer i de Vita, Gula och Gröna skolorna: Kategorier och antal.....	46
Tabell 3.3:	Avhandlingens ramverk i relation till de frågor som ställts till det empiriska materialet i Del II.....	52
Tabell 3.4:	Avhandlingens ramverk i relation till de frågor som ställts till det empiriska materialet i Del III .....	55
Tabell 3.5:	Hur villkoren att förstå, kunna och vilja undersöks i kapitel 6 och 7.....	57
Tabell 4.1:	Grundskolans nationella timplan .....	73
Tabell 4.2:	Politiskt styre i deltagande och icke deltagande kommuner efter valet 1998 .....	78
Tabell 4.3:	Meritvärde 1999/2000 för elever som avslutat år 9 fördelat på deltagande och icke deltagande skolor .....	79
Tabell 4.4:	Forskningsprojekt som studerat timplaneförsöket.....	82
Tabell 4.5:	Utvärderingsprojekt som studerat timplaneförsöket.....	83
Tabell 6.1:	Sammanfattning av hur villkoren förstå, kunna och vilja undersöks i kapitel 6 .....	119
Tabell 6.2:	Kommunansökningarnas syften med ett deltagande i relation till den statliga nivåns framställning av problemet som försöket ska lösa.....	126
Tabell 6.3:	Skäl för att delta eller stå utanför timplaneförsöket.....	144
Tabell 7.1:	Sammanfattning av hur villkoren förstå, kunna och vilja undersöks i kapitel 7 .....	157
Tabell 7.2:	Sammanfattande beskrivning av de tre skolorna, avser år 1999-2004 .....	159
Figur 2.1:	Styrningsdimensioner.....	13
Figur 2.2:	Avhandlingens processanalytiska ramverk.....	23
Figur 2.3:	Tillämparen i implementeringsfasen .....	33
Figur 4.1:	Styrningsdimensioner och skolans tidsstyrning.....	71
Figur 4.2:	Försöksverksamhetens organisation.....	76
Figur 4.3:	Visualisering av policydokumentens programteori: Mekanismer som länkar timplanens slopande till det önskade utfallet.....	85
Figur 8.1:	Andel elever i år 9 som uppnått målen (procent) .....	202
Figur 8.2:	Genomsnittligt meritvärde år 9 .....	202
Figur 8.3:	Residual måluppfyllelse (modellberäknat värde vs faktisk måluppfyllelse) .....	203
Figur 8.4:	Residual meritvärde (modellberäknat meritvärde vs faktiskt meritvärde) .....	204
Figur 9.1:	Autonomi .....	250



**Del I:**

**INLEDNING**

# Kapitel 1: Inledning, syfte och frågor

---

## Ett försök att reformera

There is often a strong belief in reform – that it is possible to change organisational structures, processes and ideologies from above and by rational choice and design. (...) The failure of old reforms that supposedly make new reforms necessary does not seem to reduce the belief in reform in general as a method of accomplishing change (Brunsson och Olsen, 1993, s. v).

I denna avhandling följs en försöksverksamhets tillblivelse, genomförande och avslut. I citatet ovan beskrevs den generella reform- och förändringsiver som tycks präglade den politiska styrningen av idag. Att skapa och sjösätta nya policies och reformprogram som led i att åstadkomma förändringar, och förhoppningsvis förbättringar, av den offentliga sektorn är vida utbredd och omhuldat. I likhet med vad Pressman och Wildavsky (1973) frågade sig, dvs. vad som händer med ett beslut på vägen från Washington till Oakland, handlar denna avhandling om vad som sker före, under och efter ett beslut i Stockholms riksdagshus och hur policybeslutet sedan eventuellt återspeglas i klassrumsmötet mellan lärare och elev i grundskolan.

En morgon i början på november år 1999 samlades Sveriges folkvalda för att fatta ett beslut som ytterligare markerade en minskning av statens styrning över hur tiden ska användas och fördelas i grundskolan. Den föregående debatten hade präglats av enighet från riksdagspartierna rörande det goda i att avskaffa den nationella timplanen på försök. Snarare framhöll den borgerliga oppositionen med än större kraft än regeringspartiet att den enda och rätta vägen för grundskolans framtida styrning går via en borttagen timplan. Beslutet innebar att ungefär en femtedel av landets grundskolor under en femårsperiod fick lämna den nationella timplanen, vilken anger det totala antalet undervisningstimmar för varje ämne och ämnesgrupp under grundskolans nio skolår. Inom försöket fanns det således inga riktlinjer för exempelvis hur många timmar engelska, samhällskunskap eller matematik som eleverna skulle läsa, utan det var upp till de enskilda skolorna att bestämma. Försöksverksamheten startade höstterminen år 2000 och pågick under fem år, för att sedan förlängas till mitten av år 2007 för att medge tid för remissförfarande och eventuellt propositionsskrivande.

Riksdagsbeslutet om en försöksverksamhet med slopad timplan aktualiserar en rad intressanta frågor, som bland annat kretsar kring reformering och om, och i sådana fall hur, politiken kan styra eller åstadkomma förändring hos relativt autonoma enheter, i detta fall skolor. Denna avhandling ska ses som ett exempel på en analys av hur politik och policy skapas, formuleras och realiseras i en sektor präglad av långtgående decentraliseringssträvanden. Fokus riktas mot "the capacity of government to make and implement policy – in other words, to steer society (...) and the fundamental question of whether governments can continue to govern their societies successfully by making and implementing policies" (Pierre och Peters, 2000, s. 1f). Därmed är skapandet och förverkligandet av policy, i bemärkelsen som verktyg för att styra samhället av stor betydelse här. Förvaltningsforskningens övergripande problem uttrycks av Eisenstadt (1965, s. 179) som "whether bureaucracy is master or servant, an independent body or a tool, and, if a tool, whose interests it can be made to serve". Avhandlingen anknyter till frågor om politikens möjligheter, begränsningar och räckvidd när det gäller att via reformer förändra en redan kraftigt decentraliserad förvaltning. Samtidigt som forskningen om styrning, reformer och förverkligande visat på den stora komplexitet som råder i den process inom vilken den offentliga politiken bedrivs finns ändå en stark tilltro till politikens förmåga och styrka. Som Bengtsson (1995) uttrycker det: "Det är ju grundläggande i hela vår föreställningsvärld att vi i ett demokratiskt samhälle kan styra och förändra den sociala verkligheten genom politiskt fattade beslut" (s. 9).

Avhandlingen är sprungen främst ut ett empiriskt orienterat kunskapsintresse och kan ses i relation till en kedja av studier som på ett eller annat sätt har fokuserat på styrningen och reformeringen av den svenska skolan. Med tyngdpunkten lagd efter 1990-talets reformer har ett antal projekt och studier redovisats med olika inriktning och innehåll (se t ex Stålhammar, 1991, om skolledaren i ett målstyrt system; Johansson och Johansson, 1994, om planeringsdokumentens roll i och med införandet av decentralisering och målstyrning; Nyttell, 1994, om konsekvenser av statlig styrning för skolledare; Berg m fl, 1999, om formell styrning som begränsad påverkanskraft, informell styrning och kultur; Alexandersson, 1999, om målstyrning och reflexiv praktik; Lindensjö och Lundgren, 2000, om politisk styrning av utbildningen i relation till jämlikets- och likvärdighetsideal; Mühlenbock, 1999, om hur statlig styrning av skolan omvandlas på kommunal nivå; Cregård, 2000, om kommunala förvaltningschefers styrning inom skolområdet; Wahlström, 2002, om ansvarsfördelning mellan stat och kommun genom diskurser uttryckta i offentliga dokument och skolpolitiska utredningar; Quennerstedt, 2006, om kommunens roll; Almgren, 2006, om

skolans demokratifostran; Håkansson, 2006, om lärande i skärningspunkten mellan policy och praktik; Nyttell, 2006, om statlig styrning i relation till kvalitetsbegreppet). Studier som särskilt fokuserar på utbildningspolitiska reformsträvanden som rör förändringar kring styrningen av skolans tid har dock föga uppmärksammats, varken i Sverige eller internationellt (Torper, 1982; Lundgren och Colliander, 1991; Gándara, 2000).

Den svenska skolans omstrukturering och reformering har alltså under 1990- och 2000-talet blivit föremål för en rad vetenskapliga studier. Saetren (2005) visar att utbildning är ett område som i mycket stor utsträckning intresserat policy- och implementeringsforskare, både inom statsvetenskapen som ämnesdisciplin och utanför den. Studier av den svenska utbildningen, i exempelvis ovan nämnda publikationer, har emellertid sällan tagit denna utgångspunkt (även om några exempel finns, se t ex Löfquist, 1999, om barn i behov av särskilt stöd i relation till förändringar i styrsystemet; Bengtsson, 1995, om förskolereformens genomförande; Muncio, 1987, om hemspråksreformens genomförande). Den nutida avsaknaden av ”den policyrelaterade och systemkritiska forskningen relaterad till de politiska besluten” (Kim och Olstedt, 2005, s. 37) har dock uppmärksammats i Sverige, och bl a påtalats i en kartläggning av Vetenskapsrådets fördelning av medel till utbildningsvetenskap (Kim och Olstedt, 2005, se äv Lundgren, 2002b). Lindensjö och Lundgren (2000, s. 175f) skriver att ”det finns tyvärr relativt lite av forskning som, åtminstone vad gäller den politiska styrningen av utbildningen, studerat hur beslut transformeras och medieras”. Likaså har frågor som rör skolans tid och reformeringen av denna varit i stort sett osynliga (fram till försöksstarten), trots att läroplanen från 1994 medförde ett mycket stort lokalt handlingsutrymme som skolor och kommuner skulle förvalta i detta avseende. Beslutet om försöksverksamheten utan timplan kom dock även att inbegripa att utbildningsdepartementet avsatte medel för forskning, vilket resulterat i totalt tio forsknings- och utvärderingsprojekt. Denna avhandling har genomförts inom ramen för ett av dessa forskningsprojekt. De övriga projekten och deras studier redovisas mer utförligt i kapitel 4 och 8. I relation till dessa undersöker jag dock försöksverksamheten ur ett delvis annat perspektiv och med en annan ingång. Där de andra studierna företrädesvis tagit det studerade programmet för givet och lagt tyngdpunkten vid klassrumssituationen och försökets olika lokala gestaltningar har jag i denna avhandling också för avsikt att genom ett bredare angreppssätt även belysa försökets tillkomsthistoria och konsekvenser, inte minst mot bakgrund av att detta kan ge en större förståelse för hur utfallet av försökets lokala gestaltning i skolorna och klassrummen ska tolkas.

I tillägg till detta kan denna studies resultat även ses som relevanta och intressanta ur andra aspekter. För det första är möjligheterna och gränserna för politiska reformsträvanden intressanta att studera i ett sammanhang som kännetecknas av att reformens målområde präglats av successiva, och på 1990-talet radikala, befogenhetsförskjutningar. Skolan har karakteriserats som ett ”svårstyrt pastorat” (Rothstein, 1992, s. 284) och över tid har den politiska styrningen och organiseringen av detta pastorat förändrats på flera sätt. Styrningen av den svenska skolan har genomgått genomgripande förändringar: Från att ha varit ett av de områden där den statliga centralstyrningen varit mest framträdande, även i ett internationellt perspektiv, till att snabbt reformeras till att präglas av det rakt motsatta förhållandet (se t ex OECD, 2002; Daun, 1997; Lindbom, 1995; Rothstein, 1992). Timplane-försöket ser alltså dagens ljus i ett skede som gör att det kan ses som ett av de senaste inslagen i den strävan efter decentralisering av skolväsendet som varit starkt framträdande inom utbildningspolitiken, och som ackompanjerats av en mål- och resultatstyrningsretorik. Samtidigt finns tendenser som kan tolkas som en förstärkt statlig styrning av skolan (genom exempelvis införandet av specialdestinerade bidrag och Skolverkets utökade, mer kontrollerande roll), vilket gör att försöksverksamheten på ett intressant sätt befinner sig i ett spänningsfält mellan tidigare utlagda utbildningspolitiska spår och de politiska försöken att lägga ut nya sådana som reaktion på de förra.

För det andra utgör det svenska timplane-försöket ett intressant exempel ur ett internationellt perspektiv. Allt sedan 1990-talets mitt har svenska skolor åtnjutit en mycket stark beslutandeställning över skoltidens fördelning. Jämfört med skolor i andra europeiska länder beskrivs de svenska som ett undantagsfall i detta avseende:

As regards decisions linked to the management of school time, schools are seldom free to decide how much time they will devote to teaching. (...) Sweden is an exception: here these issues are subject to a decision taken in consultation with the competent authority; schools even enjoy complete autonomy to set the annual number of hours teaching (European Commission, 2000, s. 29).

I ett europeiskt perspektiv är Sverige således att betrakta som ett land där den enskilda skolan har en mycket långt driven möjlighet att råda över tiden. Att det är de enskilda skolorna som fördelar tiden mellan ämnen under grundskolans nio år är en ordning som inte återfinns någon annanstans i Europa (SCB, 2005b, s. 54; 2002, s. 57). I Bilaga 5 visas hur omfattande självbestämmande skolorna i olika europeiska länder har med avseende på beslut som rör skolans tid. Sverige har genomgående, från 1995 till 2003,

haft de skolor som varit mest autonoma i detta avseende. Redan i existerande regelverk (dvs. undantaget försöket) är alltså Sverige speciellt i dessa sammanhang. Timplaneförsöket utgör därmed en ytterligare förstärkning av ett, med europeiska mått mätt, redan unikt förhållande. Att Sverige genom försöksverksamheten väljer att ytterligare överlämna tidsbesluten till de enskilda skolorna, från en position som redan saknar motsvarighet i andra länder, gör timplaneförsöket till en intressant reform att studera.

Avslutningsvis tillbringar minst en niondel av Sveriges befolkning varje vardag en stor del av sin tid inom ramen för den svenska grundskolan. Den hyser sammanlagt en miljon barn och ungdomar och över 94 000 lärare (SCB, 2005a; Skolverket, 2005e). Lägg därtill barnens föräldrar och andelen av befolkningen som på ett eller annat sätt har anknytning till och/eller intresse för den svenska grundskolan ökar än mer. Utgifterna för den svenska grundskolan utgör en större andel av BNP i Sverige än i övriga EU- och OECD-länder. Enbart grundskolan kostar årligen ungefär 70 miljarder kronor, en siffra som i princip motsvarar statsbudgetens utgifter för både försvaret och rättsväsendet tillsammans (SCB 2005a; 2005b; Regeringens proposition 2005/06:1). Utbildning, och i detta fall grundskolan, som policyområde har således en betydande samhällsrelevans, i termer av hur många som dagligen kommer i kontakt med den, hur stor del av skattemedlen som används till den, men också i dess utbildande och socialiserande roll för framtida generationer samhällsmedborgare. Kunskap om hur skolan utvecklas och vad där sker i termer av styrningsförsök kontra förverkligande är därför viktig.

Sammanfattningsvis är denna studie av timplaneförsöket relevant på ett flertal grunder. I detta sammanhang kan särskilt framhållas att denna avhandling har ett annat angreppssätt än andra studier av timplaneförsöket. Den vilar på policyteoretisk ingång, vilket varit ovanligt i senare studier av den svenska utbildningen, trots att det varit betydligt mer vanligt förekommande i den översikt över den samlade internationella policy- och implementeringsforskningen som Saetren (2005) gjort. Det kan därför vara aktuellt att även vidta svenska policystudier av utbildningsområdet. Vidare kan denna studie och dess resultat ses som intressanta i relation till att försöksverksamheten beslutas i ett skede som föregåtts av kraftig decentralisering inom sektorn, där timplanen har setts som ett av de sista kvarvarande exemplen på skolans förutvarande regelstyrning (Skolverket, 1999). Dessutom är de svenska grundskolornas friheter när det gäller tidsbesluten redan före försöket unikt långtgående ur ett internationellt perspektiv. Avslutningsvis har utbildning som policyområde en stor samhällsrelevans, både ur samhällsekonomisk synvinkel, liksom i egenskap av att utgöra Sveriges största arbetsplats och fostrare av uppväxande generationer.

## Syfte och frågeställningar

Avhandlingens syfte är att utifrån ett policyteoretiskt perspektiv beskriva och analysera hanteringen, dvs. initieringen, beslutet, genomförandet och konsekvenserna, av försöksverksamheten med befrielse från grundskolans nationella timplan. De frågeställningar som särskilt kommer att lyftas fram i dessa avseenden är:

- Vilka omständigheter präglar försöksverksamhetens tillkomst och vilka problem avses försöket lösa (styrningens innehåll)?
- Hur är försöksverksamheten utformad och organiserad samt hur ser försöksverksamhetens normativa programteori, dvs. relationen mellan insatsen och det önskade utfallet, ut enligt policyskaparna?
- Vilka handlingslinjer är det som faktiskt implementeras inom försöksverksamheten och förstår, kan och vill tillämparna förverkliga försökets intentioner?
- Vilka konsekvenser kan härledas ur försöksverksamheten och vilken betydelse har olika bedömningskriterier i relation till detta?

Avhandlingens kunskapsintresse är huvudsakligen empiriskt drivet och dess bidrag därför också främst empiriskt orienterat till sin natur. I relation till andra studier av timplaneförsöket fokuserar denna avhandling på hela försöksverksamhetens policycykel. Detta innebär också att försöksverksamheten i sig problematiseras. Utgångspunkten är att dess utformning och innehåll, likväl som dess genomförande och konsekvenser både kan och bör vara föremål för analys. I linje med Premfors (1986) kan man hävda att "försöksverksamheter lär oss något om offentliga beslutsprocessers komplicerade karaktär" (s. 92), vilket nära anknyter till avhandlingens övergripande problemområde. Teoretiskt vägleds avhandlingen av ett ramverk som satts samman för att passa denna studies syfte. Detta ramverk utgör ett exempel på hur man teoretiskt kan närma sig pågående processer och reformer. Ramverket består av fyra huvuddelar, eller dimensioner. För det första problemsituationen, som sätter fokus på det sammanhang som försöket utarbetats i, för det andra försöksverksamheten, som fångar speciella karakteristika för det studerade programmet, för det tredje genomförandet, de faktiska handlingar och aktiviteter som följer på programmet och avslutningsvis konsekvenserna av dessa aktiviteter och handlingar. Definitionerna av och innehållet i dessa dimensioner har utarbetats utifrån flera olika källor och teoretiska ingångar. Analysramen bidrar med att bilda en

övergripande struktur för studien, samt att generera frågor att ställa till det empiriska materialet. Detta material består av både intervjuer (inom ramen för två delstudier, en om kommuners hantering av försöket och en om tre skolors genomförande) och skriftligt material från både skolor och kommuner samt från det offentliga trycket. Det sistnämnda materialet används främst när det gäller analysramens två första dimensioner, om problemsituationen och försöksverksamheten, där den nationella nivån står i fokus. De kapitel som behandlar genomförande och konsekvenser berör både kommun- och skolnivå. Därmed spänner avhandlingen och dess ramverk över flera organisatoriska nivåer och innefattar olika analysenheter.

## **Uppläggning och disposition**

I de närmast följande kapitlen i avhandlingens inledande del kommer de teoretiska utgångspunkterna samt studiens metod och material att ytterligare belysas (kap 2 och 3). Därefter vidtar den empiriska redovisningen, vilken disponeras i två delar: Del II: Försöksverksamheten och problemsituationen består av två kapitel, där det första (kap 4) beskriver och analyserar skolans tidsstyrning historiskt och försöksverksamhetens organisation och utformning. Detta kapitel innehåller även delar av bakgrundskaraktär, vilket gör att det kommer före kapitlet om försöksverksamhetens problemsituation (kap 5). I detta kapitel beskrivs och analyseras omständigheter vid försökets tillkomst. Avhandlingens två empiriska delar disponeras i övrigt utifrån det analytiska ramverk som presenterats och diskuterats i kapitel 2 och 3. Del III: Genomförande och konsekvenser består av tre kapitel. Inledningsvis vänds blicken mot den kommunala nivån (kap 6) och de processer och resonemang som föregått beslutet om att delta i eller stå utanför försöksverksamheten. Därefter behandlas försökets implementering i tre skolor (kap 7), där de lokala handlingslinjer som sju satts i anslutning till deltagandet i beskrivs och analyseras. Avslutningsvis innehåller del III också ett kapitel om försöksverksamhetens konsekvenser (kap 8), där frågan om, och i sådana fall vilka, effekter försöket fått intar en central roll. I avhandlingens avslutande del, Del IV, redogörs och diskuteras slutsatserna av arbetet (kap 9).

# Kapitel 2: Teoretiska utgångspunkter

---

## Inledning

Detta kapitel består i huvudsak av två delar: För det första ett avsnitt som avser att klargöra vissa begrepp och utgångspunkter som studien tar avstamp i. Avsikten är att belysa den tanketradition som jag anknuter till och sätta in avhandlingen i ett teoretiskt, policyanalytiskt, sammanhang. Innebörden av en beslutsorienterad ansats klargörs, och åtföljs av en diskussion av styrningsbegreppet. Därefter vidtar ett avsnitt om att betrakta policy i form av fasmodeller, samt ett resonemang om vad som karakteriserar den policy som avhandlingen studerar, där fenomenet försöksverksamheter lyfts fram. För det andra presenterar och diskuterar jag mina analysredskap, inledningsvis med att kortfattat diskutera processanalytiska studier, vilket denna avhandling kan klassificeras som. Därefter följer en redogörelse av två modeller (Hanberger, 2001; Vedung, 1993) som båda tar ett processorienterat grepp, och som sedan används som utgångspunkt i konstruktionen av avhandlingens analysram. De två processmodellerna kompletteras med bl a en ansats som avser att blottlägga framställningar av och tystnader hos policyproblem (Bacchi, 1999). Analysramens fyra dimensioner, problemsituationen, försöksverksamheten, genomförande och konsekvenser, diskuteras och specificeras ytterligare i den resterande delen av kapitlet.

## Begrepp och utgångspunkter

### *Ett beslutsorienterat perspektiv*

I avhandlingen tas utgångspunkt i ett formellt politiskt beslut om en försöksverksamhet där grundskolans timplan slopas. Av detta följer således att studien blir av ex-post karaktär och huvudsakligen utgår från ett beslutsorienterat, eller top-down-, perspektiv (Premfors, 1989; Muncio, 1987). Vedung kopplar det beslutsorienterade perspektivet till frågor som rör den representativa demokratin, och huvudfrågan kretsar kring om det politiska har någon betydelse:

Den beslutsorienterade inriktningen hämtar sin främsta näring ur den representativa demokratins teori och praktik. Det måste rimligen vara en fullt respektabel frågeställning att undersöka i ett demokratiskt perspektiv om våra representanters beslut också blir genomförda. Detta har naturligtvis ett teoretiskt egenvärde för utvecklingen av den statsvetenskapliga administrationsläran. Men det har också demokratisk betydelse eftersom den dominerande demokratiformen i västerländska stater är representativ, enligt vilken folket väljer representanter och dessa representanter fattar beslut å medborgarnas vägnar varför det måste vara i varje fall ett medborgarintresse att få klarhet i om besluten omsätts i praktiskt handlande och resultat. (Vedung, 1996, s. 347).

Den kritik som artikulerats mot ett beslutsorienterat synsätt har inte minst bottnat i den hierarkiska ordning som perspektivet förutsätter. Dessutom hävdas perspektivet vara svårt att applicera på områden där det inte finns en framträdande policy, utan flera olika policier av samma styrka. En annan kritik att anföra mot detta perspektiv rör faran med att fokusera på det formella beslutet och skrivningarna kring detta. Att tonvikten läggs här kan innebära problem då formella mål och syften, ofta medvetet, är formulerade otydligt, i exempelvis retorisk eller symbolisk anda. Retoriska och symboliska målformuleringar har ju också visat sig vara inte alltför ovanligt förekommande inom utbildningspolitiken. Det traditionella top-down-perspektivet har inte heller fått stå oemotsagt; flera antiteser till detta med utgångspunkt i ett bottom-up-perspektiv har utvecklats (Hill, 1997a, s. 133f; Sabatier, 1986, s. 30; Hjern och Porter, 1981; Lipsky, 1980). Det finns dock skäl för att i dagsläget beskriva top-down- vs bottom-up-debatten som ganska irrelevant (Mischen, 2007; O'Toole, 2000; Hill, 1997b). Hill och Hupe (2002, s. 82) argumenterar för denna ståndpunkt inte minst genom att visa på en kronologi över de mer inflytelserika implementeringsstudierna från Pressman och Wildavsky till 1990-talets slut. De sk synteserna, som sammanför insikter från de båda angreppssätten, har ökat i omfattning och dominerat sedan ungefär mitten av 1980-talet.

Kanske ska inte skillnaderna mellan de två perspektiven betonas alltför mycket, då de till stora delar faller tillbaka på val av tillvägagångssätt och ofta kan tjäna som situationsberoende komplement till varandra. Att utgångspunkten antingen tas i ett formellt beslut eller i den bedrivna verksamheten utgör s a s endast utgångspunkten för analysen. Man skulle kunna uttrycka det som att det hela handlar om huruvida studien är länkad till politiska målsättningar eller inte. Om studien vill ställa sina resultat i relation till politiska intentioner har studien ett beslutsorienterat, eller top-down-, perspektiv, medan om man mer förutsättningslöst ser på interaktioner mellan aktörer och institutioner utan att relatera detta till politiska

målsättningar har studien ett bottom-up-perspektiv (Se Bengtsson, 2004, om policyperspektiv kontra spelperspektiv s. 163).

Styrning är ett centralt inslag i ett beslutsorienterat perspektiv, vilket ofta tar hierarkiska utgångspunkter för sin analys, där varje led i styrningskedjan förutsätts styra de efterföljande, liksom att de överordnade instanserna kontrollerar de underordnade i efterhand för att utröna i vad mån tillämparen följt styrningen. Där finns således stora likheter med Webers idealtypiska byråkratimodell (Weber, 1997). Detta ger onekligen bilden av en rationalistisk tro på tillkomsten och förverkligandet av politiska beslut, men det är samtidigt viktigt att ha i åtanke att styrningens tillförlitlighet kan ifrågasättas även inom ramen för ett sådant perspektiv. Styrningens karaktär kan givetvis också variera och vara exempelvis både direkt och indirekt (Sannerstedt, 2001; 1984). Top-down-perspektivet utesluter inte heller att ”även andra möjliga kausalt verkande faktorer vid sidan av det beslutade programmet, t.ex. gräsrotsbyråkraters vilja, kunna och förstå, eller omgivningen, eller faktorer i programmets tillkomst måste undersökas” (Vedung, 1996, s. 345). Även om utgångspunkten tas i hur ett beslut hanteras och genomförs innebär inte detta per automatik att resultatet blir ett linjeformat top-down-genomförande, eftersom det är just detta som avser att belysas. Hur hanteringen sker är därmed en empirisk fråga, och att utgå från ett beslutsorienterat perspektiv innebär inte att svaret på denna empiriska fråga föregrips.

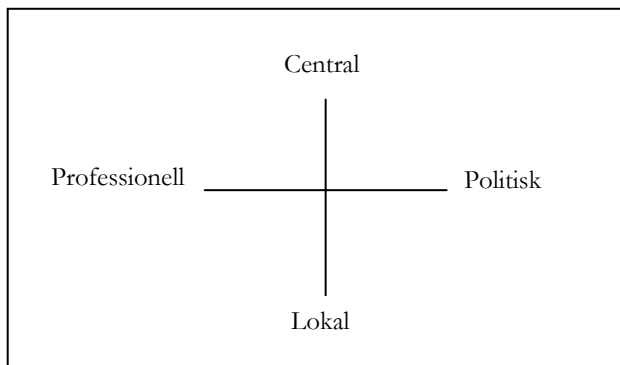
### *Styrning, decentralisering och kontroll*

Styrning kan ses ur olika perspektiv och förstås utifrån olika utgångspunkter. Cregård (2000) ser styrning som en intention att skapa verkan. Även om den önskade verkan inte realiseras i praktiken kan vi ändå tala om att styrning sker (jfr styrningsförsök kontra framgångsrik styrning, Bengtsson, 2002, s. 45). Påverkan, å andra sidan, kopplas samman med förekomsten av en effekt, oavsett om det finns en intention att åstadkomma effekten eller inte. Styrning blir således något som har en inneboende intention att skapa en (önskvärd) effekt (Hall och Löfgren, 2006, s. 17). Om vi sluter oss till att styrning är ett intentionellt fenomen uppstår frågan om hur styrningen ska utformas så att intentionerna med den förverkligas.

I linje med Lundquist (1992) kan styrningen ske både direkt och indirekt, och vara av specifik eller generell karaktär. Styrningens grad av precision kan också variera, från en mycket låg grad av precision, exemplifierat genom mål- eller ramstyrning, till en hög precision genom detaljstyrning. Magnusson och Norrving (1988) gör en distinktion av statlig styrning genom

begreppsparen målstyrning och medelstyrning. Där kan den lokala nivån inflytande över dels medlen och dels målen kombineras. Distinktionen mellan inflytande över innehåll kontra medel för att nå uppsatta mål återkommer också hos Beckman och Schartau (1988), som skiljer mellan innehållsstyrning och resursstyrning. Innehållstyrningen kan anta formen av både detaljerade föreskrifter till breda målbeskrivningar. Inom skolsektorn sker innehållsstyrningen främst via mål för att styra undervisningens innehåll. För att förverkliga innehållstyrningen behöver tillämparen ha tillräckliga resurser till sitt förfogande, och implementeringsforskningen har å det tydligaste visat på den konflikt som kan inträda mellan måluppfyllelse och resurstilldelning. Resursstyrningen kan således både hjälpa och stjälpa innehållsstyrningens intentioner. För tillämparen kan resursstyrningen innebära att utrymmet för beslutsfattande och agerande minskar, även om innehållsstyrningen är av den minst specificerade typen.

När det gäller utbildningsväsendets förändrade styrning har decentraliseringsbegreppet getts en framträdande plats. Decentralisering är dock ”a highly imprecise notion” (Lauglo, 1995, s. 6), vars innebörd tenderar att variera beroende på vilket sammanhang begreppet används i (Lundgren, 2002a; Rigné, 1997) och som dessutom inrymmer en tydlig ideologisk, eller t o m överideologisk, dimension (Amnå, 1992). Begreppet brukar dock vanligtvis sammankopplas med någon form av förskjutning av ansvar och befogenheter, i riktning från centrum till periferin (Pierre, 2001; Mühlentock, 1999; Lane, 1992; Gustafsson, 1987). Ansvar- och befogenhetsförskjutningarna från systemets centrum till dess delar innebär dock inte i sig att graden av styrning eller kontroll minskar (Johansson och Johansson, 1994), snarast att styrningen och kontrollen antar olika former eller uttryck. Lundgren (2002a) urskiljer fyra instrument för politisk styrning: Juridiska, ekonomiska, ideologiska och utvärderingsmässiga. Ett centraliserat system bygger på en utpräglad resursstyrning, genom exempelvis en omfattande ekonomisk styrning. I ett decentraliserat system blir istället den ideologiska och utvärderingsmässiga styrningen viktigare. Lundgren (2002a) delar upp styrningsbegreppet i två dimensioner (figur 2.1). En relation kretsar kring var makten återfinns i systemet, och utfallsrummet består av en skala från central till lokal nivå. Den andra dimensionen fokuserar frågan om vem som besitter makten i systemet, där utfallet delas upp i en politisk och professionell sfär.

*Figur 2.1: Styrningsdimensioner.*

Källa: Lundgren, 2002a, s. 7.

Även Pierre (2001) gör en likartad uppdelning av spänningen mellan centralisering och decentralisering i två dimensioner. Den första avser vem som bör fatta besluten och den andra innehållet i besluten och vilkas intressen som ska tillgodoses i beslutsfattandet. För att ytterligare konkretisera vad decentralisering kan innebära använder Pierre sig av tre variabler: Reglering, huvudmannaskap och finansiering, och utfallsrummet för dessa tre variabler går från minskat lokalt inflytande, via ingen förändring till ökat lokalt inflytande.

Centralt i denna diskussion är även begreppet kontroll. Lundgrens (2002a) tidigare nämnda styrningsmekanism genom utvärdering berör kontrollfrågan. Kontrollen kan ske aktivt eller passivt, och kontrollen kan avse både form och innehåll (Magnusson och Norrving, 1988). Kontrollen kan utföras både av tillämparna själva genom egenkontroll, eller av andra genom extern kontroll. Båda dessa typer är framträdande komponenter i dagens politiska styrning av förvaltningen. En typ av indirekt kontroll, vilken i vissa sammanhang ges beteckningen *governmentality*, riktar fokus mot "the processes whereby subjects are constituted in policy in ways that make them self-regulating" (Bacchi, 1999, s. 4; se äv Davies, 2006). I en kraftigt decentraliserad omgivning kan införandet av olika typer av kontrollinstrument, som resultatmätningar, utvärderingar och kvalitetsgranskningar, utgöra en väg för staten att befästa sin position och förstärka sin kontrollfunktion (Hudson och Rönnberg, 2007). En omfattande statlig kontroll kan därför medföra en "centralized decentralization" (Hoggett, 1997, s. 419).

Den tidigare genomgången har visat att styrning kan anta olika former, bl a i relation till begreppspar centralisering-decentralisering. Jag betraktar styrningsbegreppet som innefattande både styrningsförsök och framgångsrik

styrning, dvs. som en intention att åstadkomma verkan, oavsett om denna sedan infrias eller ej. Styrning ses vidare i avhandlingen som en företeelse som finns närvarande genom hela policyprocessen (Bengtsson, 2002, s. 45; Bengtsson, 1995, s. 26). Styrning utgör därmed ett centralt inslag i den process inom vilken den offentliga politiken bedrivs.

### *Policyprocessen och dess faser*

Hur politik görs och sedermera också genomförs är centrala och viktiga studieområden för att öka förståelsen av hur samhället och det demokratiska styrelseskicket fungerar. Ett sätt genom vilket politiskt genererade åtgärder och deras omsättning i praktiken studeras är att närma sig detta utifrån ett policyanalytiskt perspektiv. Liksom för många andra av samhällsvetenskapens begrepp råder viss oklarhet över hur policybegreppet ska definieras. Hecló vidhåller ändå att "all seem to agree that at its core, policy is a course of action to accomplish some end" (1972, s. 84). Dvs. att handlingslinjer åtföljs av en intention eller riktas mot ett specifikt ändamål (jämför kopplingen till styrningsbegreppet, som är ett centralt inslag i policyprocessen). Det är emellertid viktigt att framhålla att denna intention eller detta ändamål kan vara både symbol- och/eller realpolitiskt orienterat, dvs. både ha faktiska sakresultat i sikte eller inte. Policy kan på svenska likställas med offentliga handlingslinjer eller program (Premfors, 1989). Termen program och policy används därför utbytbart i avhandlingen<sup>1</sup>.

Policyanalysen är ett verktyg som är fruktbart när det gäller att studera politiska viljeriktningar, intentioner, föreslagna förändringar och målformuleringar, liksom deras eventuella förverkligande och effekter. Dye ger en ytterst vid definition av vad studiet av offentlig policy innebär, nämligen "what governments do, why they do it and what difference it makes" (1976, s. 1; se vidare t ex Nelson, 1998, s. 554f). Policyanalys skulle alltså enligt denna breda definition innebära studiet av vad staten gör, varför den gör det och vilka effekter det får.

När det gäller policyanalys kan en distinktion göras mellan analys *för* policy och analys *av* policy. Kring denna dikotomi kan ett brett spektrum av aktiviteter urskiljas, där preskriptiva ambitioner och analytikers rekommendationer till beslutsfattare innefattas i analys för policy. Den andra

---

<sup>1</sup> Policy respektive program kan också ges olika innebörd i olika källor (se t ex Weiss, 1998; Eckerberg, 1987; Hjern, 1986). Jag instämmer dock med Hogwood och Peters (1983, s. 19) som anger att det är svårt hålla isär de två begreppen. Begreppen tenderar att flätas in i varandra och ett isärhållande medför inte per automatik en ökad analytisk stingens.

ändpunkten, analys av policy, handlar om analyser av konkret policyinnehåll med snarast akademiska syften (Gordon, Lewis och Young, 1977). I denna avhandling studeras en specifik utbildningspolitisk handlingslinje, som innebär en ytterligare avreglering angående undervisningstidens fördelning i grundskolan. Här är det snarast analys av än för policy som står i förgrunden.

Inom policylitteraturen finns ett flertal redogörelser för vad en policy-process är och vad den innehåller. Från 1950-talet och framåt har policy-processen uttryckt i termer av olika faser fått stort genomslag. Särskilt under 1970- och 80-talet framlades ett antal olika förslag på hur policycykeln och dess faser såg ut (Parsons, 1995; se t ex Hogwood och Gunn, 1984; Hogwood och Peters, 1983). Antalet faser och deras benämning varierar något mellan olika forskare. En vanlig indelning omfattar dock initiering eller problemidentifiering, via en beslutsfattande- och implementeringsfas och att processen avslutas via någon typ av återföring eller utvärdering. Modellerna kan visuellt porträtteras som linjära (t ex Lundquist, 1992), cykliska (Parsons, 1995; Premfors, 1989) eller i flerskiktsformat (Vedung, 1998a).

Att betrakta policy i form av olika faser är ett av de dominerande perspektiven på policy, och har inte undgått kritik. Inte minst har kritiken riktats mot den rationalitet som modellerna förutsätter. Övergången från ett stadium till ett annat, bristande empirisk applicerbarhet och relevans, och ett inbyggt top-down-perspektiv är några exempel på den kritik som har artikerats (Sabatier, 1999; Parsons, 1995). I denna avhandling tar jag ställning för att modeller av policyprocessens stadier knappast kan förväntas ha sin empiriska motsvarighet i en rationell uppdelning av olika stadier och faser i den faktiska processen, men att de ändå är behjälpliga som analytiska redskap (DeLeon, 1999; John, 1998; Nelson, 1998).

I avhandlingen betraktas timplaneförsöket i termer av en policyprocess. Försöksverksamheten innefattar en kedja av beslut (Premfors, 1989), förutom riksdagsbeslutet också vägval och ställningstaganden före och efter detta, t ex i planerings- och genomförandefasen. Det är möjligt att knyta avhandlingens olika delar till de enkla fasmodellernas övergripande begrepp och faser, men inom respektive fas kommer olika analysinstrument och tankesätt att komplettera varandra. Fasmodeller må vara otillräckliga i sig, men att se processen i form av faser är ett sätt att förenkla många och komplexa aktiviteter till en hanterbar struktur. De olika faserna kan därigenom betraktas som en sammanhållande ram, inom vilken ytterligare teorier och analytiska angreppssätt kan inordnas (John, 1998; jfr äv Ostrom, 1999, s. 39ff om relationen mellan begreppen ramverk, teori och modell). Som Hill och Hupe (2002, s. 6) uttrycker det:

The strength of the stages framework (...) is that it provides a systematic approach to capture the multiplicity of reality. Each 'stage' relates to a specific part of the context in which public policy is being made, while within that partial context various variables and approaches can be seen as appropriate.

En policyanalytisk fasmodell kan hålla samman ett analytiskt ramverk, där olika teorier och angreppssätt tas till hjälp i olika faser och på olika nivåer.

### *Försöksverksamhet och reform*

I likhet med bl a Haug (1992) och Winblad-Spångberg (2003) menar jag att termen reform kan användas liktydigt med policy och kopplas samman med en process. Processen kan sedan delas upp i olika stadier, i likhet med de olika faser som kan urskiljas för policyprocessen. En försöksverksamhet kan också följa reformens (policyns) stadier, och på detta sätt betraktas försöksverksamhet i denna avhandling. Företeelserna reform och försöksverksamhet bär alltså i allt väsentligt gemensamma drag. De betecknar en process som inleds, genomförs och avslutas. Det kan emellertid finnas vissa drag som av vissa hävdas särskilt präglar försöksverksamheter. Det ena är att försöksverksamheten ofta är mer begränsad i tid och omfattning jämfört med reformen: "The principal difference between an experiment and a reform is that the latter is more comprehensive and permanent than the former" (Haug, 1992, s. 26). Dock kan även en reform vara både begränsad i tid och rum, utan att den ges beteckningen försök, varefter denna distinktion inte alltid blir så fruktbar. Den andra distinktionen som kan göras är att försöksverksamheten kan ses som ett förstadium inför en fullskalig reformering, i så måtto att försöket ofta föregår reformen i tid (Premfors, 1986). Att försöket banar väg för en generell reform utesluter emellertid inte att även detta förstadium i sig kan ses som en reformprocess. I denna avhandling ses både reformen och försöksverksamheten som möjliga att studera utifrån samma begreppsutrustningar och utgångspunkter.

I Sverige, liksom i många andra västländer, har det varit vanligt förekommande att bedriva försöksverksamhet innan ett reformbeslut om en permanent verksamhet fattas. Med inspiration från det vetenskapliga experimentets premisser och logik kan man genom en försöksverksamhet pröva reformens räckvidd och resultat. Inom ramen för en sådan experimentell strävan kan effekter av insatser avläsas, liksom hållas under kontroll för andra omständigheter. Inte minst Campbell gjorde sig till språkrör för denna rationella syn på politik och samhälle:

The United States and other modern nations should be ready for an experimental approach in which we try out new programs designed to cure specific social problems, in which we learn whether or not these programs are effective, and in which we retain, imitate, modify or discard them on the basis of apparent effectiveness (Campbell, 1969, s. 409).

Att samhället kunde reduceras till ett vetenskapligt laboratorium var givetvis en snarast utopisk föreställning. Det är svårt, om inte omöjligt, för en försöksverksamhet att fylla de kriterier som ställs upp för det vetenskapliga experimentet. Timplaneförsöket kan därvidlag inte betraktas som ett randomiserat experiment, och inte heller som ett kvasiexperiment, eftersom effekt- och kontrollgrupp inte tillskapats genom medveten matchning utan genom självselektion av skolor och kommuner (se kap 4). Det ligger då nära till hands att i linje med Premfors se försöksverksamheten som en ”försöksballong – som är led i en redan utmejslad reformstrategi” (1989, s. 139). Även om det vetenskapliga experimentidealet inte kan uppnås i samhällelig reformverksamhet, så har onekligen Sverige uppvisat stor benägenhet att begagna sig av försöksverksamheter, inte minst inom skolsektorn (Premfors, 1986; Lindensjö och Lundgren, 1992). Motiven har ofta varit att a) köpa tid för att förhåla reformen och lösa politiska tvister eller b) bereda väg inför fullskalig implementering (Vedung, 1998a; 1997b). Den politiska udden kan tas av frågan under tiden försöket pågår, och därmed blir försöksverksamheten ”ett led i ett politiskt konsensusskapande kring en fullständig reform” (Vedung, 1998a, s. 155; se äv Foss Hansen, 2005, s. 341; Bergström, 1993, s. 194ff; Hadenius, 1990). På så sätt kan försöksverksamheter fungera som legitimering (eller delegitimering) av förestående reformer.

Enligt Haug (1992, s. 26f) bygger samhällelig reformverksamhet (inklusive försöksverksamheter) på ett antal föreställningar som sällan utmanas och som tas för givna. För det första vilar reformers initiering och implementering på en stark övertygelse att den planerade reformen är både nödvändig och möjlig att genomföra. På detta sätt finns en instrumentell tro, dvs. att det är möjligt för staten (eller kommunen) att styra och påverka det tilltänkta området genom de planerade aktiviteterna. Utgångspunkten tas i att det råder en hierarkisk ordning, där överordnade enheter kan styra de underordnade. För det andra vilar sjösättandet av reformer och försöksverksamheter på ett rationellt perspektiv, så till vida att det förutsätts att de tillgängliga lösningarna värderas och policybeslutet fattas efter noggranna överväganden. En tredje föreställning är att arbetsfördelningen mellan politikern och genomföraren är tydlig. I anslutning till fördelningen mellan beslutsfattande och implementering antas ofta också att det politiska beslutet i tid föregår genomförandet och att handlandet vidtar först efter att

beslutet är fattat. Förväntningen är vidare, för det fjärde, också att det finns en överensstämmelse mellan beslut och efterföljande handlingar, dvs. att de intentioner som uttryckts också kommer att förverkligas i praktiken. För det femte har beslut om målsättningar och medel för att nå dessa formulerats i enighet, och det förutsätts att tillämparna kommer att handla i enighet med dessa. Slutligen, om reformen eller försöket inte uppvisar de önskade resultaten, hänförs ofta förklaringar till individnivå, som att kompetensen hos vissa grupper av individer är för låg för att de ska kunna genomföra intentionerna (se äv Lindensjö och Lundgren, 1986; 2000; Brunsson, 1986; jfr Cook, 2002).

Haug (1992, s. 30) framhåller att dessa föreställningar och antaganden kan vara problematiska, inte minst på grund av deras bristande överensstämmelse med det som faktiskt sker. Politiska policybeslut är ofta resultat av kompromisser. Vissa reformer och försök har dessutom beslutats under omständigheter då det råder politiska intressemotsättningar. Vidare är det centralt att framhålla att försök eller reformer också kan lanseras med ett legitimeringsmotiv, dvs. att öka stödet för det politiska systemet. I dessa fall blir insatserna och resultaten i sig själva relativt ointressanta, och huvudsaken är egentligen att insatserna och resultaten bidrar till ett ökat förtroende för systemet (jfr resonemanget om symbolpolitik nedan). Det kan inte heller på förhand förutsättas att reformer faktiskt handlar om förändring. Reformers innehåll kan anpassas till att omfatta förändringar som hade kunnat förväntas inträffa ändå, oavsett reformen, t ex i det legitimeringssyfte som antytts ovan (Brunsson och Olsen, 1990, s. 264).

## Att studera hur en försöksverksamhet hanteras

### *Processanalys*

I en processutvärdering undersöks vad som sker inom programmet (försöket) medan det pågår, exempelvis med avseende på deltagande, aktiviteter, handlingar och upplevelser från både anställda och klienter (Weiss, 1998, s. 32). Därmed skiljer sig inte en processutvärdering nämnvärt från en policy- eller implementeringsstudie ex-post, dvs. en analys av programgenomförande efter det att beslutet är fattat (Municio, 1995; Dunn, 1994, s. 64). Processanalysen strävar dock efter att fånga in ett bredare skeende jämfört med den renodlade implementeringsanalysen eller utvärderingen: ”Processanalyser fingranskar förloppen mellan politikens införande och resultaten. Vidare bör de ramar som omger styrsituationen föras in i bilden inklusive faktorer verksamma vid insatsernas tillkomst” (Vedung, 1998a, s.

166, se äv Franke-Wikberg och Lundgren, 1980; Franke-Wikberg och Johansson, 1975). Denna studie kan karakteriseras som en processanalytisk studie av ett utbildningspolitiskt reformprogram som sätts på försök. Inom utvärderingslitteraturen har påtalats att det finns en poäng med och ett behov av att studera processen i sig och vad som sker, samt att ställa frågan vad eventuella resultat är resultat av, dvs. om programmet har någon betydelse. Därför föreligger det ”a need for studies that focus on systematic assessment of what is happening inside the program” (Weiss, 1998, s. 9). Processutvärderingen eller processanalysen har också en teoretisk betydelse, genom att den ”kan bidra till teoribildning kring regerandets problematik” (Vedung, 1998a, s. 167).

### *Två ramverk för processanalys*

Hanberger (2001; 1999) ger ett exempel på ett ramverk som innehåller fyra kategorier som alla är viktiga för att underlätta förståelsen och förklaringen av offentliga program eller policies i deras samhälleliga kontext (tabell 2.1).

*Tabell 2.1: Analysram för realtidsutvärdering av offentlig policy.*

<b>Problemsituationen</b>	<b>Programmet</b>	<b>Genomförande</b>	<b>Resultat</b>
Sammanhang Intressenter – aktörer Problem att lösa	Programmål Programlogik Medel Interventioner	Handlingslinje Organisation och kompetens Resurser Oförutsedda problem	Måluppfyllelse Andra effekter Relevans för problemsituationen Värden, ordning som befrämjas

Källa: Hanberger, 1999, s. 8; 2001, s. 48.

Liksom när det gäller andra ramverk av processkaraktär (se disk ovan om fasmodellen) poängteras att ramverket ska ses som ett verktyg för förenkling. Policy utvecklas inte som en isolerad samhällelig företeelse, och det finns alltid vissa värden (och inte andra) som får genomslag. Modellen är utvecklad i utvärderingssammanhang, men genom sitt breda fokus har den även processanalytiska poänger av vikt för denna avhandling.

*Problemsituationen* avser det sociala och politiska sammanhang som policyn har utvecklats i, t ex genom att strategier hos olika intressenter kartläggs. Det är viktigt att identifiera de centrala aktörerna och intressenterna. Ytterligare en central aspekt utgörs av intressenternas problembilder, dvs. vilket

policyproblem som man uppfattar ska lösas. Det är inget nytt påståande att reformer sällan faller ut som tanken var, särskilt när många aktörer och på olika organisatoriska nivåer är involverade. I analysen av problemsituationen kan tanken bakom reformen klarläggas och sättas in i ett vidare sammanhang.

Den andra kategorin handlar om *programmet*. Programmets utformning är i sin tur färgad av exempelvis olika aktörers uppfattningar om problemsituationen. Policyteorin, eller programlogiken, som ligger bakom den aktuella policyn är viktig att studera, inte minst därför att det kan ge vägledning om hur orsak och verkan är tänkta att förhålla sig till varandra inom det studerade programmet. De medel som sätts in för att genomdriva programmets intentioner bör också kartläggas. Programmets mål och eventuella målkonflikter hör också till den andra komponenten i ramverket.

Den tredje kategorin avser *genomförande* och den handlingslinje som faktiskt omsätts i praktiken. Organisation, kompetens och resurser är viktiga delar i analysen av genomförandet, liksom de eventuella oförutsedda problem eller svårigheter som uppstår i mötet mellan den lanserade handlingslinjen och den organisation den ska genomföras i. Är organisationen redo att omsätta programmet, eller krävs det omstruktureringar, ny kompetens eller resurser?

Slutligen analyseras *resultatet*. Detta betyder inte att resultat är frånvarande i de andra dimensionerna, utan att det primärt är programmets effekter och konsekvenser som lyfts fram här. I vilken mån som målen med programmet har uppnåtts, dvs. avsiktliga effekter, liksom om oavsiktliga sådana är förstås av stor betydelse. Bland annat när flera olika intressenter är involverade i ett och samma program ställer detta krav på en mångfald av kriterier som konsekvenserna ska bedömas utifrån. Detta är inte minst viktigt när det gäller frågan vem det är som gynnas av det specifika programmet. Blicken bör också lyftas från programmet till den samhälleliga nivån (jfr Fischer, 1995) och sträva efter att besvara frågor som om programmet är relevant för problemsituationen och vilka värden som befrämjas av programmet.

Hanbergers modell är processororienterad och holistisk, på det sätt som de policyanalytiska fasmodellerna ofta är. Evert Vedung (2001; 1998a; 1997a; 1997b; 1993) har utvecklat en teori som sätter in reformer i ett processororienterat sammanhang och lyfter fram ett antal faktorer som är viktiga för att man ska förstå hur intentioner och utfall kan relateras till varandra i termer av diskrepans eller samstämmighet mot bakgrund av den förda politiken (Tabell 2.2). Vedung har en mer tydligt uttalad förklarande ambition än den som återfinns i Hanbergers ramverk och Vedung frågar sig bland annat:

## TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Hur kommer det sig att de faktiska resultaten av den förda politiken kan skilja sig från politikens officiellt institutionaliserade mål och förväntningar? Och vad beror det på att de officiellt önskade resultaten uppnås utan att den förda politiken bidragit till detta eller rentav trots den förda politiken? Vilka faktorer är det som generellt kan tänkas förklara överensstämmelse – eller diskrepans- mellan officiella intentioner och faktiska resultat? (1993, s. 28f).

Som ett led i att kunna besvara frågor av den typen som Vedung ställer lyfts a) reformens historiska bakgrund b) reformens utformning c) implementeringen d) andra reformer och e) omgivningen fram som ett antal viktiga förklaringsfaktorer. Denna modell har kopplingar till ett flertal förvaltnings-teoretiska insikter, inte minst implementeringsforskningen.

*Tabell 2.2: En allmän genomförandeteori.*

<p><b>A: Programmets historiska bakgrund</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Förändringens inriktning</li><li>2. Politiskt stöd</li><li>3. Förändringens storlek</li><li>4. Symbolisk politik</li><li>5. De berördas deltagande</li><li>6. Föräldrad problembild</li></ol> <p><b>B: Programmet</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Tydlighet</li><li>2. Programteorins giltighet</li></ol> <p><b>C: Genomförandet</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Berörda aktörers förståelse</li><li>2. Berörda aktörers förmåga (resurser)</li><li>3. Berörda aktörers vilja (egenintressen, attityder)</li></ol> <p><b>D: Andra program</b></p> <p><b>E: Omgivningen</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Omgivningens inställning</li><li>2. Förändringar i målområdet</li></ol>
---

Källa: Vedung, 1993, s. 29. Anm.: Beskrivning av genomförandeteorin återfinns också i bl a Vedung 1997a; 1998a; 2001 med några modifieringar och delfaktorer som lagts till, tagits bort eller döpts om. Det huvudsakliga innehållet och strukturen är dock i stort sett likartade.

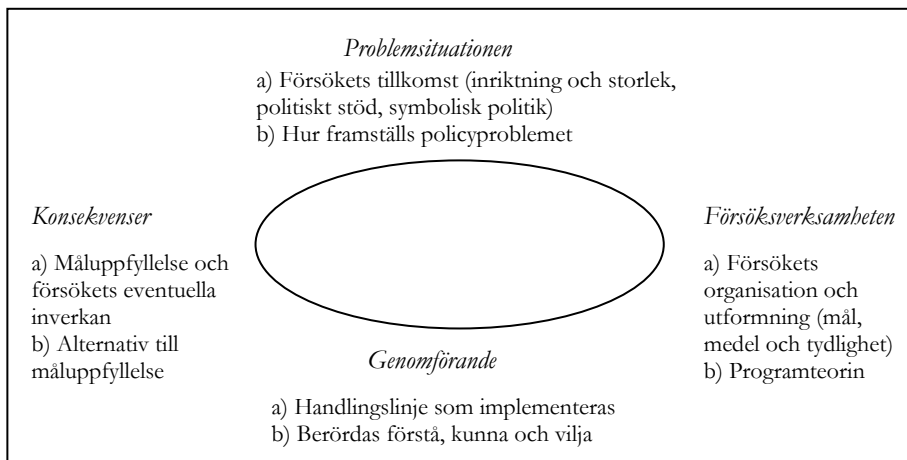
Vedungs teori ska inte förstås som att varje enskild faktor direkt kan härledas till dess påverkan på den förda politiken, utan faktorerna kan inverka på det sistnämnda även genom varandra. På så sätt kan t ex förekomsten av symbolisk politik leda till en otydlig utformning av programmet och inverka på de berördas förståelse eller vilja och på detta sätt påverka politikens

utfall. Programmets *historiska bakgrund* innefattar sex delfaktorer. För det första om åtgärden eller reformen i stort följer naturligt på tidigare reformer eller avviker från dessa, dvs. inriktningen. En faktor som nära relaterar till detta är förändringens omfattning, om reformbeslutet är av inkrementalistisk snarare än av fundamental karaktär (jfr Etzioni, 1967). Den politiska situationen vid reformens tillkomst är också betydelsefull, dvs. om enighet eller oenighet präglar framtagandet av reformen. Förekomst av symbolpolitik inverkar också, dvs. om reformen primärt fyller andra syften än sak-innehållsliga. Berördas deltagande, eller reformens förankring, är en femte faktor att ta hänsyn till när det gäller programmets tillkomst. Avslutningsvis kan en föråldrad problembild, innefattande t ex att tiden mellan initiativ och beslut i en fråga är långdragen, påverka politikens utfall.

Den andra faktorn avser själva *programmet* och dess uppbyggnad och konstruktion, dels tydligheten (både språklig eller i form av specificering av olika handlingsvägar), dels programteorin, dvs. hur mål och insatser förhåller sig till varandra. För det tredje fokuseras *genomförandet*, och det är ofta här som implementeringslitteraturen tagit sin utgångspunkt, utan att ägna så stor uppmärksamhet åt de två första faktorerna. Här använder Vedung Lundquists (1987) tre förutsättningar för att tillämparen ska realisera reformens intentioner, dvs. att de ska förstå, kunna och vilja göra detta. *Andra pågående program* eller reformer kan också inverka. Staten är ingen monolit där en enhetlig aktör har en vilja. Ibland överlappar reformer varandra, vilket gör att även andra program kan ha betydelse för hur reformen hanteras. Olika program kan även konkurrera med varandra. Avslutningsvis lyfts faktorer fram som härrör från det som Vedung betecknar som *omgivningen*, vilket handlar om omständigheter som befinner sig ganska perifert jämfört med den studerade reformen. Inställning hos beslutsfattare, media osv. samt eventuella omvärldsförändringar som ger återverkningar i reformens målområde är exempelvis av relevans här.

## Mot en analysram

Den analysram som används i avhandlingen har främst konstruerats på basis av de två processororienterade ramverken från Hanberger (2001; 1999) och Vedung (1993), dock med vissa kompletteringar vilket jag återkommer till. De två ramverken är ganska likartade i sin grundläggande struktur och uppbyggnad. De betonar i stort sett samma aspekter, vilket gör det möjligt att lyfta ut vissa delar från dem och slå ihop dem med andra.

Figur 2.2: *Anhandlingens processanalytiska ramverk*

Analysramens fyra dimensioner (figur 2.2) har konstruerats utifrån Hanbergers fyra kategorier, dvs. problemsituationen, programmet (försöksverksamheten), genomförande och resultat (konsekvenser). Ramverket ska förstås i linje med det som Hanberger anger, dvs. att utgöra ett holistiskt verktyg för att studera en process som pågår i realtid. De fyra dimensionerna hänger samman med varandra, vilket både Hanberger och Vedung understryker. Studien vägleds företrädesvis av en beskrivande och förståelseambition, vilket den holistiska utgångspunkten bakom analysramen avser att accentuera. Liksom när det gäller andra modeller av processkaraktär är det viktigt att påtala att verklighetens policyprocesser inte är så medgörliga att de låter sig delas upp i olika faser som per automatik följer på varandra sekventiellt (Lidström och Hudson, 1995). Processerna pågår kontinuerligt och kan initieras från olika nivåer i det politiska systemet. Cirkeln i figurens mitt avser just att minska intrycket av linearitet i analysramen. De fyra dimensionerna avser att strukturera och förenkla analysen, utan att för den skull göra antaganden om rationalitet eller ett linjärt och enkelriktat förhållande mellan de olika dimensionerna.

Dimensionerna utgör även hållpunkter för datainsamling, och ramar in på vilka nivåer som data ska samlas in. Problemsituationen och försöksverksamheten avser de inputrelaterade delarna av policyprocessen, medan implementering och konsekvenser snarare handlar om output. Det kan finnas goda skäl att hävda att aktiviteterna i policylitteraturens traditionella inputfas (ofta fram till och med beslutsfattande) kan ske på den enskilda skolan och inte i nationella eller kommunala politiska församlingar på det sätt som ofta studerats tidigare. Gränserna flyttas och skapar nya makt-

förhållanden och former för beslutsfattande. Föreställningen om ett isärhållande mellan politik och administration har i verkligheten visat sig vara betydligt mer komplex, och ofta visar empirin att aktörerna i processen deltar på ”fel sida” i dikotomin. Gränserna mellan politik och administration är svåra att dra empiriskt (Hill, 1997a). Lindensjö och Lundgren talar om formulerings- och realiseringsarenor och att decentraliseringen av skolan har skapat ett växande antal (också icke politiska) aktörer på lokala formuleringsarenor (2000, s. 144f). Trots att det är av största vikt att hålla detta i åtanke kommer dimensionerna problemsituationen och försöksverksamheten främst att undersökas utifrån ett nationellt perspektiv. I offentliga dokument har riksdag och regering gett uttryck för vilket problem försöket ska lösa, liksom i olika utredningar genererat alternativ angående om och hur en försöksverksamhet kan organiseras. Programteorin kan också spåras med utgångspunkt i denna typ av utsagor, som befinner sig på en nationell, snarare än kommun- eller skolnivå. Implementeringen, vilken handlingslinje som ska genomföras och i vad mån de berörda förstår, kan och vill undersöks däremot i kommuner och skolor. Konsekvenser berör främst skolnivån.

Återstoden av detta kapitel är strukturerat efter dessa fyra dimensioner, och innehåller ytterligare motivering och redogörelse för hur dimensionerna är konstruerade och vad de innefattar.

### *Problemsituationen*

I problemsituationen är försökets sammanhang centralt, dvs. den politiska och samhällliga kontext i vilken försöket har utarbetats (Hanberger, 2001, s. 48). Problemsituationen innefattar två delaspekter: Försökets tillkomst och hur policyproblemet framställs. Den första grundar sig på Vedungs resonemang om programmets historiska bakgrund, den andra på Bacchis (1999) What’s the problem?-ansats. Vikten av att studera problemsituationen bottenar i att forskningen ofta ganska ensidigt har fokuserat på själva genomförandet, medan faktorer som kretsar kring skapandet av reformen eller försöket har tenderat att hamna i bakgrunden (Vedung, 1997a, s. 213f). Detta får sägas vara fallet inte minst för flertalet av de forsknings- och utvärderingsprojekt som studerat timplaneförsöket (se t ex Westlund, 2003; 2004; From m fl, 2003; Eriksson och Jedemark, 2004; Eriksson m fl, 2005a; Alm, 2003; 2004; SOU 2005:102; se äv kap 4 och 8) där man nästan uteslutande gått direkt in på genomförandet, utan att tillkomsten av försöket i sig gjorts till föremål för analys. Flera studier har visat att implementeringen av politiska beslut påverkas av de tidiga avväg-

ningarna och processerna som var i spel långt före beslutet hamnade på gräsrotsnivån (Sannerstedt, 2001; Municio, 1987).

#### Försökets tillkomst

När det gäller försöksverksamhetens tillkomst är det viktigt att fråga sig huruvida den beslutade *inriktningen* är en naturlig fortsättning eller innebär en avvikelse gentemot den tidigare förda utbildningspolitiken. Förväntningen är givetvis att en förändring som ligger väl i linje med den politik som förts tidigare är lättare att omsätta i praktisk handling än den som innebär ett brott med det förutvarande. Tjänstemännen som ska genomföra beslutet är så inskolade i den rådande förda politiken, varför kraftiga avvikelser från denna kan medföra ett styrnings- och implementeringsproblem. Det finns således en byråkratisk tröghet och redan invanda tankebanor som har inverkan på en reforms tillblivelse och implementering. Även om en förändring ligger i linje med de riktlinjer som förut dragits upp spelar *omfattningen* av en reform eller ett försök roll. Ju mer genomgripande förändringar som krävs för genomförandet, desto svårare blir de att genomföra. Enligt detta resonemang skulle således inkrementella förändringar vara lättare att omsätta i praktisk verksamhet än beslutade åtgärder som innebär kraftiga omvälvningar. Detta argument har bl a uttryckts av Van Meter och Van Horn: ”The probability of effective implementation is inversely related to the extent of envisaged departure from the status quo ante” (citerat i Vedung, 1993, s. 31).

En annan aspekt av försökets bakgrund handlar om den *politiska situationen*. Om en reform har utarbetats och beslutats under politisk enighet underlättas sannolikt dess implementering, jämfört med om den kommit till stånd under politiskt oeniga förhållanden. Politisk oenighet kan leda till osäkerhet inom förvaltningen rörande hållbarheten eller stabiliteten hos beslutet och därmed påverka hur det omsätts i praktiken. Även mottagarna av reformen kan påverkas av politisk osämja. En *symbolisk reform* fyller i huvudsak andra syften än att åstadkomma praktiska sakresultat. Syftet med den symboliska reformen uppnås när den är beslutad; den behöver inte omsättas i praktiken för att dess mål ska vara nådda. Implementeringsresultaten utgör därför inte det primära intresset i den symboliska reformen, eftersom dess syfte infriats bara genom att beslutet om den fattats. Avsikten med reformen kan t ex ha varit en trovärdighetsförstärkning eller ett svar på resta tillämparkrav (Santesson-Wilson, 2003). Symboliska reformer fyller i högsta grad en politisk funktion, men inte i förstora i termer av dess sakinhållsliga effekter. Symboliska reformer kan genomsådas av implementeringsaktörerna, och därför kan deras engagemang för att genomföra

intentionerna minska, eftersom det inte är sakresultaten som är reformens primära mål. Försöket kan med andra ord fylla en symbolisk funktion snarare än en reell sådan, och det är i sådana fall av betydelse för att man ska förstå hanteringen av den.

I Vedungs genomförandeteori finns även berördas deltagande och föräldrad problembild under programmets historiska bakgrund. Antagandet är att om de som berörs av beslutet har inbjudits att delta i utformandet av detsamma, så ökar möjligheterna för att intentionerna ska realiseras. Beslut som fattas utan att de berörda fått lämna sina synpunkter föder inte samma engagemang som om det finns ett förankringsförfarande. Huruvida genomförarna upplevt sig vara inkluderade kommer att fångas via de berördas vilja, vilket är en aspekt i implementeringsdimensionen, och inte i problemsituationen. Att tala om en föräldrad problembild implicerar att den kan vara mer eller mindre aktuell, men problematiserar inte förhållandet kring vad en problembild utgörs av och hur den konstrueras. Här kommer istället utgångspunkten att tas i Bacchis (1999) *What's the Problem?* ansats, vilken lyfter fram policyproblem som skapade och konstruerade.

### Hur framställs policyproblemet

Public problems are not just 'out there' waiting to be dealt with. Policymaking is not simply problem-solving. It is also a matter of setting up and defining problems in the first place (Anderson, 1978, s. 20).

Problemsituationen är av betydelse för att vi ska förstå hanteringen av timplaneförsöket. Detta handlar bland annat om hur policyproblemet ringas in och framställs. Utbildningspolitiska policyproblem är ofta mycket komplexa till sin karaktär. För att tala med Rothstein (1994, s. 99) skulle man kunna säga att policyskapande av dynamisk-interventionistisk art innebär en särskild problematik som är betydligt svårare att styra och genomföra än andra. Hur dessa komplext sammansatta policyproblem definieras har stor betydelse för vilka lösningar som ses som tänkbara och inte, liksom hur policyn eller åtgärdsprogrammet ska utformas. För att få en lyckosam implementering måste problembeskrivningen och lösningsförslagen hänga samman (se diskussionen nedan om programteori). Definitionen av policyproblemet påverkar inte bara utformningen och innehållet, utan också implementeringen av den beslutade handlingslinjen. Föreligger det inte någon samstämmighet mellan problemdefinitionen och den faktiska problemsituationen, så kommer inte heller de önskade effekterna att erhållas i genomförandedet. Taylor m fl uttrycker detta med ett arbetsmarknadspolitiskt exempel: "If youth unemployment is conceptualised simply as

a problem of lack of skills, when in fact it has more to do with structural changes in the labour market brought about by a globalising economy, the resultant policy is likely to be ineffective” (1997, s. 52). Definitionen av policyproblem är viktiga att undersöka, inte minst med hänvisning till de politiskt laddade strider som omgärdar dem: “the discussion of the socially constructed nature of public problems is one of the basic issues in politics and policy. Indeed (...) the conflict over problem definition is one of the most crucial aspects of any political struggle” (Fischer, 1995, s. 73).

Ett inledande steg för en policyanalytiskt orienterad studie är att försöka uttröna de frågor som ligger till grund för den handlingslinje som ska studeras (se t ex Franke-Wikberg, 1992, s. 200). Inom policyanalytlitteraturen finns exempel på analyser för att rama in och synliggöra konstruktionen av policyproblem (se t ex Levin och Young, 2000; Taylor m fl, 1997; Griffin, 1993). Ytterligare en studie som har en liknande ambition är Bacchi (1999; se äv 2004), där en ansats levereras genom vilken problematiseringar i offentligt policyskapande kan studeras. Ansatsen synliggör antaganden om policyproblemets natur så som det kommer till uttryck i föreslagna lösningar. Bacchi anger att handlingslinjer alltid innehåller en mer eller mindre tydlig framställning (representation) av de eller det policyproblem som ska lösas. Därför fokuserar hon på vad det är som framställs som problem i policyskapandet, men också vad som *inte* framställs som problem. Problem är inte objektivt givna - det handlar således om tolkningar och motstridiga uppfattningar. Bacchi menar att What’s the Problem?-ansatsen utgör en väg för att studera policy som öppnar upp för ett antal frågor som ofta negligeras, exempelvis hur varje policyförslag alltid innehåller en framställning av det aktuella problemet, hur dessa framställningar ofta innehåller antaganden som sällan underkastas analys, och hur föreställningarna i sig verkar begränsande för olika möjligheter och handlingsvägar. De frågor som Bacchi (1999, s. 12f) anser är lämpliga att ställa sig i denna typ av ansats är bl a följande: Hur framställs policyproblemet i ett enskilt policyförslag eller i en debatt? Vilka förutsättningar eller antaganden ligger bakom hur problemet framställs? Vilka effekter ger detta och vem eller vilka kommer att gynnas av detta sätt att framställa problemet på? Vad ses som oproblematisert givet denna framställning av problemet? Hur skulle policyförslagen eller åtgärderna skilja sig åt om problemet hade framställts på något annat sätt?

### *Försöksverksamheten*

Den andra dimensionen gäller det specifika program som utformats som ett möjligt svar på problemsituationen. Här finns två delaspekter. För det första

hur försöksverksamheten utformas och organiseras, innefattande de ramar som byggs upp och vilka mål och medel som finns tillgängliga. I enlighet med Vedung ses programmets tydlighet som en viktig faktor. För det andra berör både Vedung och Hanberger programteorin (jfr Hanbergers programlogik), dvs. hur kausaliteten (relationen mellan insatser och utfall) antas se ut inom försöksverksamheten. Inom denna dimension är det således främst egenskaper hos själva programmet som fokuseras.

### Organisation och utformning

Försöksverksamhetens organisation och utformning anger ramarna som implementeringsaktörerna sedan har att agera inom. Program kan organiseras och utformas på olika sätt. En faktor som visat sig vara central i policyforskningen och implementeringslitteraturen är förekomsten av klara och konsekventa mål inom programmet (Sabatier, 1986). Detta faller tillbaka på det som Vedung betecknar som reformens tydlighet – där en avsaknad av sådan inte sällan tar sig uttryck i just oklara målsättningar. Förväntningen är givetvis att om reformen är otydligt formulerad och utformad så blir det svårare för de implementerande aktörerna att fånga reformens intentioner.

Oklara intentioner kan förvisso ha en funktion i att de ger ett friutrymme för aktörer på lägre nivåer att själva göra tillägg och förtydliganden efter egna behov och uppfattningar. När beslutsfattare uttrycker sig om offentliga reformprogram är de ofta medvetet oklara i sin språkliga framställning. Flera mål kan anges utan att det är möjligt att rangordna eller värdera dem i förhållande till varandra (jfr Sabatier, 1986). Oklara språkliga formuleringar kan bidra till att dölja eventuell politisk oenighet, men kan också vara ett verktyg för att dölja enighet, t ex inom en regeringskoalition. Oklarheten kan också vara ett resultat av att policyskaparna har en bristfällig kunskap om hur praktiken gestaltar sig. Genom att medvetet formulera sig otydligt lämnar man ett utrymme till dem som befinner sig närmare verksamheten att påverka reformens utformning (Vedung, 1993). Även försöksverksamhetens organisation, de stödstrukturer, den kontroll och redovisning samt medel som används är också av vikt när det gäller dimensionen försöksverksamheten. Ett program som har kraftfulla medel som t ex ekonomiska resurser eller juridiska sanktioner att visa för tillämparna skiljer sig förstas kraftigt mot ett program som bygger på genomförarnas vilja och förekomsten av sanktionsmedel eller belöningar saknas.

### Programteorin

Pressman och Wildavsky (1973) visade på att en policy alltid innehåller en implicit teori om hur denna ska verka i riktning mot den avsedda samhällsliga förändringen. En reforms programteori innefattar hur man föreställer sig att insatser och åtgärder ska verka i riktning mot policymålen, dvs. hur de önskade resultaten ska åstadkommas (Weiss, 1998; jfr teorimisslyckande, Bengtsson, 1995; adekvat kausal teori, Sabatier, 1986).

Weiss (1998, s. 56f) använder sig av exemplet att ett program för höjda lärarlöner ska införas för att detta i slutändan ska ha en gynnsam inverkan på elevernas prestationer. Ur detta exempel kan flera programteorier urskiljas. En är att högre lön leder till att lärarnas arbetsmoral ökar och att de därmed skulle lägga ner mer tid och ansträngning på förberedelser och utförande av sin pedagogiska gärning – och öka elevernas prestationer eftersom eleverna får tillgång till en bättre pedagogik (dvs. *om* ökad arbetsmoral *så* bättre pedagogisk praktik och därmed bättre elevresultat). En annan programteori med ett längre tidsperspektiv är att högre lärarlöner skulle attrahera mer kompetenta och drivna personer till att utbilda sig till lärare, och då mer kompetenta lärare undervisar bättre (enligt föreställningen inom programmet) skulle också elevernas studieresultat förbättras (dvs. *om* mer kompetenta lärare *så* bättre pedagogisk praktik och därmed elevresultat). Vedung (1998a;1997a) delar upp programteorin i tre beståndsdelar: För det första en kausal hypotes om hur olika samhällsliga processer inverkar på den situation som programmet vill förändra (t ex höjda lärarlöner förbättrar elevernas studieprestation). För det andra relateras de processer som identifierades i steg ett till de insatser som programmet ska vidta (t ex att höjd lön leder till antingen högre arbetsmoral eller högre kompetens). Slutligen är den tredje beståndsdelan normativ, dvs. bedömningen av den uppfattat otillfredsställande situation som programmet ska förändra (normativ värdeladdning av olika yrken och yrkesgruppers värde – lärarna är en viktig yrkesgrupp och bör ha högre lön).

En analys av programteorin innebär alltså att undersöka hur de kausala antagandena mellan insatser och effekt ser ut, samt om uppfattningarna mellan orsak och verkan inom reformen har någon form av empirisk giltighet. En programteori är just en teori – en uppsättning hypoteser eller antaganden – som inte behöver vara sanna. En reform kan ha aldrig så tydliga målsättningar och klara uppfattningar om hur man ska nå dit, men om relationen mellan insatser och mål är formulerad på felaktiga grunder kanske inte den situation som uppfattades som problematisk kommer att förändras genom införandet av åtgärden.

## *Genomförande*

Den tredje dimensionen utgörs av genomförande. Implementeringen påbörjas när man börjar vidta faktiska åtgärder för att realisera de politiskt fattade besluten (Bengtsson, 1995, s. 11). Premfors menar att implementeringsfasen utgörs av ”de aktiviteter som följer på det formella beslutet och pågår tills en offentlig handlingslinje omsatts i praktiken” (Premfors, 1989, s. 120). Dimensionen genomförande innehåller två delar, dels den handlingslinje som implementeras (Hanberger, 2001) och dels de berörda förståelse, kunnande och vilja (Vedung, 1993; Lundquist, 1987). Hanbergers analysram (tabell 2.1) har en kraftig slagsida i genomförandekategorin mot kriteriet att kunna, och dessa aspekter kan alltså föras in under Lundquists tre begrepp istället.

Det är egentligen först på 1970-talet som man kan tala om att en särskild forskningstradition om genomförande i policyprocessen växer fram. Inte minst bidrog Pressman och Wildavskys bok *Implementation* (1973) till detta genomslag<sup>2</sup>. Komplexiteten och oförutsägbarheten i implementeringen antyds av den ofta citerade undertiteln till *Implementation*, ”Or Why it is Amazing that Federal Programs Work At All”. Denna komplexitet har bekräftats av många efterföljande studier. Pressman och Wildavskys studie kan ses som ett exempel på vad Sabatier (1986) betecknar som den första generationens implementeringsforskning, där (amerikanska) enfallsanalyser dominerade<sup>3</sup>. Den andra generationen förde in fler fall och hade en mer uttalad komparativ ambition. Gemensamt för de två första generationerna är dock att de var top-down-orienterade, medan den tredje generationen kan ses som en motreaktion till de två första. Istället för att ta utgångspunkt i de formellt fattade besluten undersöktes aktörers interaktioner och strategier på lägre nivåer, nedifrån och upp (jfr äv DeLeon och DeLeon, 2002). Idag har dock top-down- eller bottom-up-debatten tystnat, inte minst på grund av att båda inriktningarna av varandras respektive förespråkare erkänts besitta styrkor (O’Toole, 2000, s. 283). Det har funnits en utbredd

---

<sup>2</sup> Många har i efterhand menat att den avsaknad av implementeringslitteratur som Pressman och Wildavsky påstod sig finna byggde på en något selektiv beskrivning av den befintliga litteraturen. Hur som helst är det rimligt att hävda att implementeringsforskningen tog fart i samband med att *Implementation* publicerades (Hill och Hupe, 2002).

<sup>3</sup> Ofta var det mycket nedslående resultat som dessa studier levererade. Rothstein har karakteriserat implementeringsforskningen som en samhällsvetenskapernas patologi, ”en aldrig sinande ström av fallstudier om förlösade resurser, om förutsedda bieffekter, om oklara politiska målsättningar, om olämpliga organisationsformer och oförstående eller allmänt illasinnade byråkrater” (1994, s. 76f).

uppfattning att implementeringsforskningen varit på kraftig nedgång sedan höjdpunkten på 1980-talet. Exempelvis Saetren (2005) och O'Toole (2000) hävdar dock att detta inte varit fallet. Bland annat undersöks samma typ av frågor som förut, men med nya begrepp. Därför är "research on implementation, under whatever currently fashionable labels, is alive and lively" (O'Toole, 2000, s. 263, äv Barrett, 2004, s. 258). Governanceperspektivet har tydliga kopplingar till implementeringsforskningen (Saetren, 2005, s. 566; Jordan m fl, 2005; Winter, 2003, s. 205; Sannerstedt, 2001, s. 44; O'Toole, 2000, s. 276f;). I principal-agentrelationen finns intresse för beslutsfattarens avsikter och eventuella avvikelser från dessa från agenthåll, vilket också har tydliga likheter med det traditionella top-down-perspektivet på implementering (Winter, 2003, s. 205f; Hill och Hupe, 2002, s. 110; Sannerstedt, 2001, s. 45; Pierre och Peters, 2000, s. 44). I det PA-teoretiska perspektivet föreligger dock en föreställning om en kontraktssituation mellan principal och agent, och att olika typer av incitament kan byggas in i kontraktet för att få relationen att fungera effektivt. Frågor om hur beslut genomförs tilldrar sig således fortfarande starkt intresse, även om det sker med hjälp av andra teoretiska begrepp än de som traditionellt sett inrymdes i ett explicit implementeringsperspektiv. I tillägg till detta visar Saetrens (2005) översikt att intresset för implementering har spridit sig över akademiska ämnesgränser. Även om studier av genomförande fortfarande återfinns inom fältets core journals och publikationer, publiceras merparten av de nutida implementeringsstudierna inom områdena utbildning och hälsa. Saetren konstaterar därför att implementeringsforskningens öde har varit "insulated from the impact of whimsical fashion trends among scholars in any particular field, such as political science" (2005, s. 566, jmf äv Raffel, 2007).

#### Handlingslinje som implementeras

I och med att skolan som policysektor, och försöksverksamheten i sig, innefattar ett omfattande utrymme för lokalt beslutsfattande blir det i praktiken inte helt enkelt att förutsäga vilken handlingslinje som kommer att implementeras, dvs. vilka aktiviteter och åtgärder som deltagande skolor och kommuner kommer att omsätta inom försöket. Aspekten handlingslinje som implementeras strävar därför efter att fånga och synliggöra vilka aspekter av flera möjliga som anammas i den timplanelösa skolan. Liksom vad gäller policyprocessens fasmodeller, är det vanskligt att förutsätta rationalitet också på genomförandeplanet och hos de implementerande aktörerna. Problem och lösningar kopplas inte alltid samman på basis av god och väl avvägd information tills det bästa utfallet ges. Snarare skulle

man kunna uttrycka det som Hanberger gör, i linje med Cohen, March och Olsens (1972) garbage can modell, dvs. att ”flera steg i reformarbetet aktiveras i omvänd ordning eller samtidigt. ’Lösningen’ kommer före problemen” (1999, s. 29; se äv Kingdon, 1995). Hur skolorna och kommunerna genomför det timplanelösa arbetet kan sålunda antas präglas av variation, därför blir aspekten vilken handlingslinje som implementeras viktig att synliggöra.

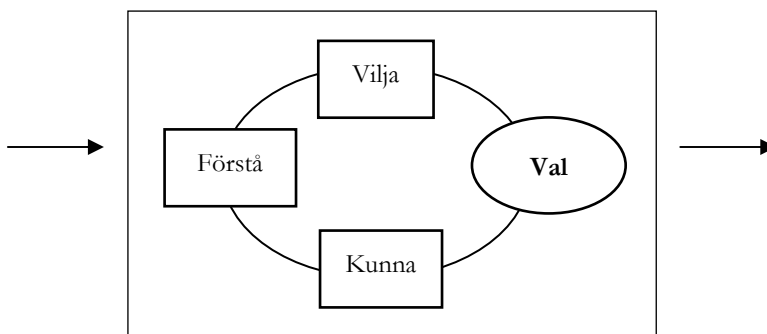
Förekomst av variation och handlingsfrihet i implementeringsledet är något som t ex Lipsky (1980) uppmärksammat i sin teori om närbyråkrati. Lipskys begrepp street-level bureaucracy är ett av de mer framträdande bidragen inom bottom-up-traditionen av implementeringsforskningen. Implementeringens kärna utgörs i detta perspektiv av ”street-level workers with high service ideals exercising discretion under intolerable pressures” (Hill och Hupe, 2002, s. 53). Närbyråkraterna, som lärare, poliser och socialarbetare, har omfattande direktkontakt med medborgarna, samtidigt som de besitter ett stort mått av handlingsfrihet och ett konstant överkott på arbetsuppgifter. Ytterligare kriterier som kännetecknar närbyråkraten och som förefaller tillämpliga inom skolan är a) resurser, som är otillräckliga i förhållande till de ålagda uppgifterna, b) vaga eller tvetydiga målsättningar och c) svårigheter att mäta eventuell måluppfyllelse i närbyråkratens arbete (Lipsky, 1980, s. 27ff, se äv Lehmann-Nielsen, 2006). Styrkan i Lipskys teori om närbyråkrati har främst varit att identifiera de hinder som finns i mötet mellan de offentliga åtgärderna och deras mottagare. Inte minst har närbyråkratens handlingsfrihet och arbetssituation varit viktiga aspekter för att förstå vad dessa hinder bottnar i. Detta är emellertid omständigheter som ofta faller tillbaka på beslut på andra nivåer än den lägsta, och därför kan teorin ses som komplement till studier som även fokuserar på andra nivåer (Municio, 1987, s. 15).

### Förstå, kunna och vilja

Implementeringsforskningens främsta bidrag har bestått i att visa på den komplexitet som råder när beslut ska omsättas i praktiska åtgärder, oavsett om utgångspunkten varit top-down- eller bottom-up-orienterad. Givet detta problematiska förhållande mellan beslut och verkställande, vilka villkor ska vara uppfyllda ur tillämparens eller genomförarens perspektiv? Lundqvist urskiljer tre nödvändiga egenskaper hos tillämparen för att styrningens intentioner ska förverkligas: De som ska genomföra styrningen ska förstå, kunna och vilja realisera den. Om dessa tre villkor uppfylls ökar sannolikheten för att också valen som görs beträffande exempelvis problem- och konfliktlösning kommer att ske i enlighet med vad som avsågs (figur 2.3; Lundquist, 1987, s. 42ff). Dessa tre begrepp återfinns i Vedungs teori för

den förklarande processanalysen och är ofta refererade inom implementeringslitteraturen (Winblad-Spångberg, 2003, s. 35). Lundquist är ganska summarisk i sin beskrivning av de tre villkoren och ger inte mycket vägledning om hur de förhåller sig till varandra eller vad som avgränsar den ena från den andra. Jag använder begreppen som en utgångspunkt för att ytterligare precisera dem till mitt undersökningsområde<sup>4</sup>.

Figur 2.3: Tillämparen i implementeringsfasen.



Källa: Lundquist, 1987, s. 43.

Att *förstå* innebär att aktörens perception av styrningen är korrekt. Om styrningen är tydlig så ökar givetvis möjligheten att uppfatta den i enlighet med intentionerna. Förståelseaspekten handlar dels om att utrona vad som styrningen egentligen består i, dels om hur timplaneförsökets intentioner förstås av kommuner och skolor. Intentionerna kan uppfattas som tydliga eller otydliga och avsikten med försöket kan förstås på olika sätt av tillämparna. Beslutsfattaren kan ha olika avsikter med och förväntningar på timplaneförsöket. Detta är en central uppgift för avhandlingen att kasta ljus över, men likaså är det väsentligt att undersöka hur den statliga styrningen genom timplaneförsöket tolkas och uppfattas av dem som är satta att förverkliga dessa.

<sup>4</sup> Även Winblad-Spångberg (2003) använder sig av Lundquists tre begrepp i sin analys av läkarkårens roll med avseende på implementering av valfrihetsreformer. När det gäller operationaliseringen av de tre villkoren så utgår Winblad-Spångberg från professionslitteraturen med avseende på att vilja och kopplar det till att (i hennes fall) läkarnas yrkesroll och autonomi kan undergrävas och att de därför inte vill verka för implementering av valfrihetsåtgärder (s. 76f). Att endast länka vilja till att reformer "hotar den egna yrkesrollen" (s. 36) anser jag är en alltför sväv operationalisering av kriteriet att vilja, se vidare kap 3.

Att *kunna* hänför sig till aktörens resurser för att fatta beslut och förändra sin omgivning. För att kunna realisera timplaneförsökets intentioner måste tillämparna förfoga över de resurser som behövs eller bedöms vara adekvata och tillräckliga för det ändamålet. Resurser ses här i vid mening, innefattande såväl ekonomi, tid, personal och kompetens, men resurser kan också vara att besitta kraft att handla, organisera eller omorganisera och driva sin egen utveckling framåt (jmf t ex readiness, Fullan och Stiegelbauer, 1991, s. 63; om implementeringsresurser, se Hill, 2003). Vad som är tillräckliga resurser för att tillämparen ska kunna fatta beslut och åstadkomma förändring är givetvis en konsekvens av vilka insatser som bedöms krävas för genomförandet. Här kan man tänka sig att exempelvis en skola som i praktiken redan har arbetat timplanelöst före försöket kan ha ett mindre resursbehov än en skola som inte använt tiden lika fritt för att åstadkomma de önskade förändringarna. Om skolorna startar sitt arbete utifrån att de har kommit olika långt i att tänka på en skola utan timplan så föreligger kanske också olika resursbehov för att kunna i de olika fallen.

Att *vilja* är sammankopplat med aktörens preferenser. Utifrån detta blir det angeläget att fråga sig hur tillämparna ställer sig till en borttagen timplan. Är det exempelvis en önskvärd utveckling som man önskar accentuera, eller finns det tveksamheter om hur en timplanelös skola ska fungera? Tillämparnas stöd för en reform har i många sammanhang visat sig vara av mycket stor betydelse (se t ex Barrett, 2004; Sabatier, 1986). Samtidigt som detta är centralt, är det inte sällan som det fått stå tillbaka jämfört med den insats som görs för att politiskt marknadsföra reformförslaget: "More attention is devoted to describing reforms in a convincing manner, than to make sure they are supported by those expected to implement them" (Municio-Larsson, 1999, s. 70). Kriteriet att vilja understryker vikten av att undersöka huruvida tillämparna faktiskt vill eller önskar genomföra timplaneförsökets intentioner. Hur skolorna prioriterar försöket i konkurrens med annat utvecklingsarbete är relevant utifrån kriteriet att vilja, liksom vilket stöd timplanelösheten åtnjuter hos olika aktörer i skolorna.

### *Konsekvenser*

Den sista dimensionen utgörs av konsekvenser. Här ingår två delaspekter, för det första måluppfyllelse och försökets eventuella inverkan och för det andra alternativ till måluppfyllelse. Processanalyser i utvärderingssammanhang har motiverats med vikten av att få frågan om vad resultatet kommer sig av belyst, dvs. om det är programmet i sig eller några från programmet fristående faktorer som medverkat till eventuell förändring (Weiss, 1998).

Utan kunskap om processen och hur programmet fungerat i praktiken är det svårt att kunna närma sig svaret på den frågan. Därigenom blir de slutsatser om processen som kan dras i de tre andra dimensionerna i analysramen av vikt att relatera till i diskussionen av den fjärde dimensionen.

Det finns dock ett flertal svårigheter med att fånga konsekvenser av reformprogram. Att studera konsekvenser av en process som pågår eller har pågått under förhållandevis kort tid är givetvis vanskligt och bör göras med försiktighet (jfr t ex Mazmanian och Sabatier, 1989). Resultatet kan variera beroende på ur vems perspektiv konsekvenserna studeras, och det är svårt att fastslå huruvida själva insatsen egentligen har något samband med resultatet. Vidare är det svårt att finna lämpliga indikatorer som ska mäta resultatet (Möller, 2001). Trots detta kommer resultaten av försöksverksamheten att beröras i avhandlingen. Triangulering av metoder och material, som kan visa på olika perspektiv och komplexiteten i att fånga resultatet av en reform, kan vara ett sätt för att hantera de ovan nämnda svårigheterna.

#### Måluppfyllelse och försökets eventuella inverkan

Måluppfyllelse är både ett mångtydigt och empiriskt svårfångat fenomen. Att studera ett programs konsekvenser genom en s.k. måluppfyllelsemodell innebär dels att resultaten från och målsättningarna för programmet jämförs med varandra, dels att det studerade programmets eventuella inverkan på relationen mellan resultaten och målsättningarna analyseras. I denna studie tar jag ett deskriptivt, snarare än ett preskriptivt, grepp på hur målen ska identifieras (Vedung, 1998a, s. 193). Det innebär att vad som är målsättningarna ses som en empirisk fråga, snarare än en ensidig kriterieuppsättning som jag själv upprättat. En uppenbar nackdel med en måluppfyllelsemodell är att målen som empirin genererar kan vara mångtydiga och svårtolkade. Detta kan emellertid i sig säga något om reformens karaktär och intentioner. Det är vidare viktigt att inte bara oreflekterat ta programets officiella mål som utgångspunkter, utan också vinnlägga sig om att blotta eventuella 'hidden agendas', liksom samstämmighet och diskrepans mellan målformuleringar på olika nivåer. I fallet timplaneförsöket står målformuleringar att finna både nationellt, i kommuner och i enskilda skolor.

En central del av konsekvensdimensionen rör huruvida det faktiskt är förekomsten av en försöksverksamhet som genererar vissa resultat (jfr net impact, Weiss, 1998). Spelar försöket någon roll för det arbete som skolorna bedriver? För ett jakande svar på frågan talar bland annat att slopad reglering på papperet bör leda till ett ökat lokalt handlingsutrymme. Timplanen kan betraktas som ett av de få kvarvarande styrdokumentet för en likvärdig utbildning, varför ett slopande torde öka möjligheterna för differentiering

med avseende på tid och tidsanvändning i skolan. För ett nekande svar talar bland annat att den existerande timplanen redan innehåller betydande frihetsgrader, varpå ett borttagande inte adderar särskilt mycket på marginalen, samt att även om ett ökat handlingsutrymme formellt ges så behöver det i praktiken varken innebära att a) detta utrymme faktiskt finns, eller b) att skolorna faktiskt utnyttjar det utrymme som ges. Aktiviteter som vidtas i deltagande skolor behöver inte i sig vara avhängiga av försöket; det är fullt möjligt att de hade kunnat inträffa ändå. Tidigare i kapitlet påtalades att reformer kan anpassas till att omfatta förändringar som hade inträffat ändå, oavsett om reformen sjuöatts eller ej (Brunsson och Olsen, 1990, s. 264).

#### Alternativ till måluppfyllelse

Måluppfyllelse är förstås inte det enda sättet som reformer eller programs konsekvenser kan bedömas utifrån. Cuban (1998) pekar på tre sådana alternativa bedömningsgrunder som inte helt enkelt kan inordnas inom ramen för en måluppfyllelseanalys. Dessa tre är popularitet, anpassningsbarhet och varaktighet. En bedömning av en reforms *popularitet* utgår från hur pass omtyckt den är. Utifrån bedömningskriteriet om popularitet hamnar inställningar till programmet i fokus, både vad gäller beslutsfattarnas och försökets politiska popularitet, men också hur önskvärt försöket uppfattas vara ur tillämparnas perspektiv (jfr Vedung om omgivningens inställning). I måluppfyllelsemodellen är en överensstämmelse mellan mål och utfall centralt för en framgångsrik reform. En reform som uppvisar en stor grad av *anpassningsbarhet* låter tillämparen få stort utrymme över hur den ska utformas. Denna anpassningsbarhet, där exempelvis den enskilda skolan kan sätta sin egen prägel på reformen kan, men behöver inte, överensstämma med vad beslutsfattarna tänkt sig. Slutligen, en reforms *varaktighet* avser dess hållbarhet över tid. Policyens målområde kan över tid utsättas för andra stimuli och reformsträvanden (jfr Vedung om andra programs betydelse). Reformens varaktighet, dvs. att den består trots konkurrens från annat, kan vara ett annat sätt att bedöma huruvida den varit lyckosam eller inte. Vilka kriterier som legat till grund för bedömningar av programs och reformers konsekvenser är avgörande för de slutsatser som kommer att dras angående deras funktion. Genom att belysa försöksverksamheten även från andra kriterier än måluppfyllelse kan därmed en mer utförlig bild av dess konsekvenser tecknas.

## Summering

Timplaneförsöket (det studerade programmet) betraktas som en tids- och rumsmässigt avgränsad politisk reform (policy). Avhandlingen tar sin utgångspunkt i ett politiskt fattat beslut och intar därmed ett beslutsorienterat perspektiv. Kapitlet framhåller dock att en beslutsorienterad ansats inte *a priori* förutsätter att *resultatet* blir ett rationalistiskt, top-down-genomförande. Styrning ses som en intention att skapa verkan. Den kan anta olika former men betraktas som ett intentionellt fenomen som förekommer genom hela policyprocessen. Policyanalysens fasmodeller har den fördelen att de förmår att förenkla en komplicerad process, samtidigt som de medger att olika teorier och angreppssätt begagnas i de olika faserna. Företeelserna reform och försöksverksamhet passar också in i ett fasmodellorienterat resonemang. Avhandlingens analysram relaterar till dessa processorienterade beskrivningar av policy i form av faser. Mer specifikt är det två processorienterade ramverk som har fått bidra till den analysram som avhandlingen utgår från. Den innehåller fyra dimensioner, a) problemsituationen, som sätter fokus på det sammanhang som försöket utarbetats i, b) försöksverksamheten, som fångar speciella karakteristika för det studerade programmet, c) genomförandet, de faktiska handlingar och aktiviteter som följer på programmet och d) konsekvenserna av dessa aktiviteter och handlingar.

Utifrån diskussionen av analysramens dimensioner kan också vissa förväntningar på det empiriska materialet urskiljas. Inledningsvis, när det gäller *problemsituationen*, ses inte policyproblem som objektivt givna. De bygger på vissa antaganden som lyfter vissa frågor och utelämnar andra, och genom att blottlägga problemframställningar och tystnader så kan också förståelsen av problemsituationen fördjupas. Vidare framgick att en inkrementell och icke-symbolisk förändring som ligger i linje med den tidigare förda politiken och beslutas under enighet förväntades utgöra en gynnsam förutsättning för en fortsatt hantering i enlighet med det avsedda. När det gäller dimensionen *försöksverksamheten* så anger programmet de ramar som implementeringsaktörerna har att agera inom. Förekomsten av tydliga målsättningar kan å ena sidan antas vara till gagn för den fortsatta hanteringen, genom att genomförarna vet vad som förväntas av dem. Å andra sidan kan ett vagt program leda till ett utökad lokalt utrymme att fylla det med innehåll, vilket också kan vara fördelaktigt för den fortsatta hanteringen. Försöksverksamhetens programteori blottlägger policyskaparnas föreställningar om kausala förhållanden inom försöket, som kan visa sig ha mer eller mindre empirisk relevans. Utifrån diskussionen av dimensionen *genomförande* framgick att den handlingslinje som faktiskt implementeras kan variera mellan olika skolor.

Inte minst bidrar närbyråkraternas handlingsfrihet till detta. Dessutom ska genomförarna förstå, kunna och vilja genomföra den handlingslinje som ska implementeras för att resultatet ska överensstämma med intentionerna. När det gäller försökets *konsekvenser* finns det flera typer av målformuleringar från olika organisatoriska nivåer, vilket är viktigt att beakta när måluppfyllelsen ska studeras. Det betraktas också som en empirisk fråga huruvida försöksverksamheten *per se* påverkar de konsekvenser som kan utläsas ur försöksskolornas verksamhet. Avslutningsvis, om försöket belyses utifrån andra kriterier än måluppfyllelse, kan det ge andra bedömningar av dess konsekvenser. I avhandlingens sista kapitel återknyter jag till dessa förväntningar när studiens resultat summeras och diskuteras. I nästa kapitel kopplas de teoretiska utgångspunkterna till studiens metod och undersökningsdesign, vilket också innehåller ytterligare preciseringar av hur de fyra dimensionerna i analysramen ska undersökas empiriskt.

# Kapitel 3: Metod och material

---

## Inledning

I detta kapitel redogörs för studiens uppläggning och genomförande. Det finns flera vägval en undersökning ställs inför, som är väsentliga både för dess trovärdighet och dess tillförlitlighet liksom för möjligheterna att besvara de uppsatta frågeställningarna och uppnå syftet. Kapitlet syftar till att beskriva och diskutera det tillvägagångssätt, vad gäller såväl datainsamling som analysförfarande, som avhandlingen vilar på. Inledningsvis redogörs för tillvägagångssättet och de val som gjorts beträffande två av de delstudier som ingår i avhandlingen: En intervjuundersökning med kommunala skolchefer eller motsvarande, och en longitudinell studie av tre skolors arbete inom försöksverksamheten. Därefter presenteras och diskuteras avhandlingens empiriska material: a) intervjuutskriften, b) material som upprättats av skolor och kommuner själva samt c) olika typer av offentliga dokument. Det finns både gemensamma och särskiljande drag hos materialet, vilket synliggörs i samband med att deras styrkor och svagheter diskuteras. Därefter vidtar ett avsnitt som beskriver hur materialet har behandlats samt hur analysförfarandet gått till.

Denna avhandling ingår som en del i ett större forskningsprojekt, vilket innebär att vissa vägval är fastställda för projektet som helhet och andra inom ramen för just denna avhandling. Att det empiriska problemområdet skulle anknyta till försöket utan timplan var således redan fastställt. Avhandlingen handlar om att beskriva och analysera en reform, i form av en försöksverksamhet, och dess tillblivelse, genomförande och resultat. Avhandlingen kan beskrivas som en ”intensiv och holistisk beskrivning och analys av ett begränsat fenomen” (Merriam, 1994, s. 11), vilket ligger det väl i linje med vad som utmärker en fallstudie.

Den karakteristiska frågan vad fallet är ett fall av skulle jag vilja hävda till viss del faller tillbaka på studiens ambition och räckvidd. I linje med hur Stake (2003) resonerar skulle jag också vilja lyfta fram att det kan finnas olika metodologiska förhållningssätt inom vilka fallstudier vidtas. Å ena sidan kan fallet i sig självt utgöra det primära intresset (jfr intrinsic case study), å andra sidan kan fallet vara valt för att det ska säga något utöver sig självt, genom att iakttagelser från fallet generaliseras till en större population av fall (jfr instrumental case study). I avhandlingen är det främst fallet i sig

som är av intresse, dvs. ”the purpose is not to understand some abstract construct or generic phenomena” (Stake, 2003, s. 136). Denna typ av fallstudier präglas vidare av att fallet är givet på förhand, i likhet med vad som gäller för denna avhandling och det forskningsprojekt den ingått i. Förvisso kan timplaneförsöket också säga något om hur svenskt policy-skapande och policyförverkligande tar sig uttryck inom utbildning som policyområde idag, men att utifrån detta dra generella och långtgående slutsatser till exempelvis andra fall av reformering eller grad av statlig styrning är inte en ambition som föreligger här. Att fallet i sig självt, och inte fallet som ett led i generaliseringsambitioner till en större population, är det som i första hand är det väsentliga är inte heller en ovanlig utgångspunkt, eftersom: ”the bulk of case study work, however, is done by individuals who have intrinsic interest in the case” (Stake, 2003, s. 140). Detta vägval innebär inte att man helt frånsäger sig att fallet kan bidra med lärdomar utöver sig självt, men däremot att intresset för att beskriva och analysera själva fallet inte överskuggas av generaliserings- eller teoretiserande ambitioner. För att det sistnämnda skulle vara det som präglade studien skulle valet av fall ha skett från andra premisser än de som förelåg inom ramen för det projekt jag ingått i.

## Skolchefsstudien och longitudinella skolstudien

### *SKUT-projektet*

I samband med försöksverksamheten utlystes medel för forskning. Totalt beviljades sex forsknings- och fyra utvärderingsprojekt anslag. Dessa var förlagda till sex universitet och högskolor (se tabellerna 4.4 och 4.5). Denna avhandling ingår, som tidigare framkommit, som en del i ett av dessa forskningsprojekt. SKUT (Skola utan nationell timplan) var ett femårigt projekt, inom vilket det genomförts ett flertal delstudier och datainsamlingar. Denna avhandling grundar sig på empiriskt material från två delstudier. Den ena är en intervjuundersökning bland kommunala skolchefer (kapitel 6) och den andra en longitudinell studie av tre deltagande skolor (kapitel 7 och 8). Dessa två beskrivs mer ingående nedan. I tillägg till dessa två delstudier har även en nationell enkätundersökning genomförts, liksom en intervjuundersökning med lärarfackliga företrädare i 16 deltagande kommuner. Då de två sistnämnda studierna faller något utanför det fokus som gäller för denna avhandling har de inte fått något större utrymme här. Däremot har de avrapporterats på andra håll (se t ex Lundahl m fl, 2005a; 2005b; 2004). Enkätens fokus var sättet tiden fördelades på (vilka som deltar när schema

utarbetas, hur schemat ser ut osv.) i deltagande och icke deltagande skolor. De lärarfackliga intervjuerna behandlade exempelvis förekomst av fackliga diskussioner om försöket och respondenternas inställning till det. I de fall paralleller dras till dessa delstudier refererar jag till andra publikationer där såväl tillvägagångssätt som resultat från de två delstudierna finns redovisade. Inom ramen för projektet har även ytterligare en doktorsavhandling lagts fram (Nyroos, 2006), som studerar utvecklingsarbetet med grundskolans tidsanvändning och tidsfördelning och huvudsakligen baserar sig på den longitudinella skolstudien. Det forskningsprojekt jag ingått i präglades av ett tätt samarbete, inte minst så till vida att delstudier, liksom avrapporteringar, ofta genomfördes gemensamt<sup>1</sup>.

### *Skolchefsstudien – urval och tillvägagångssätt*

I fokus för skolchefsstudien stod frågor om motiv och processer bakom kommunernas beslut att delta respektive att stå utanför försöksverksamheten. Bakgrunden till detta var bland annat den skeva fördelningen av kommuner som gått med (se nedan och Bilaga 3: Deltagande kommuner – geografisk fördelning). Eftersom resonemangen och omständigheterna som präglade beslutet att delta eller inte var det som skulle fångas, var intervjuer den datainsamlingsmetod som föreföll bäst lämpad. Därmed blev också en urvals-, snarare än totalundersökning av Sveriges kommuner aktuell. Urvalet av de 16 deltagande och 16 icke deltagande kommunerna var ett icke sannolikhetsurval med maximal variation. När exempelvis en reform spänner över stora områden och en totalundersökning varken kan eller bör vidtas utifrån studiens syfte, kan urval via maximal variation vara ett sätt att säkerställa att åtminstone vissa centrala delar av reformen eller dess deltagare täcks av. När reformer eller program studeras präglas denna urvalsteknik av en strävan att fånga och beskriva ”the central themes or principal outcomes that cut across a great deal of participant or program variation” (Patton, 1987, s. 53; se äv Mead, 2005).

---

<sup>1</sup> Arbetsfördelningen vid det praktiska genomförandet av de olika delstudierna har dock varierat inom projektgruppen, även om planeringen skett gemensamt. Skolchefsstudien (inklusive en pilotstudie av totalt 8 både deltagande och icke deltagande skolor) har genomförts gemensamt av mig och Mikaela Nyroos. Den longitudinella skolstudien har Mikaela Nyroos företrädesvis hållit i. Rektorsintervjuerna som ingår i skolstudien har vi båda emellertid hållit i gemensamt (utom 2003 då jag genomförde dem och 2004 då Lisbeth Lundahl genomförde en av de tre intervjuerna). Enkätstudien har jag ansvarat för och slutligen har Lisbeth Lundahl genomfört den lärarfackliga intervjuundersökningen.

För att få maximal variation i ett begränsat urval måste givetvis först kriterierna för vad som ska variera specificeras. Som grund för urvalet har en modifierad variant av Kommunförbundets klassifikation av kommuntyper nyttjats<sup>2</sup>. Denna grundar sig på exempelvis befolkningsstorlek och näringslivsstruktur och variabler som exempelvis pendling, tätortsgrad, yta, invånarantal och i vilken sektor invånarna arbetar bestämmer vilken kommuntyp en viss kommun ska tillhöra. De deltagande kommunernas skeva geografiska fördelning innebar bland annat att invånartäta kommuner i landets södra delar företrädevis kom att ingå i försöket. Bl a kommuner i glesbygd var som tidigare nämnts kraftigt underrepresenterade<sup>3</sup>. Antalet kommuner inom varje kommuntyp speglar hur fördelningen mellan deltagande och icke deltagande kommuner såg ut för landet som helhet. Således har storstäderna och förortskommunerna färre icke deltagande kommuner, både i urvalsramen och i urvalet, medan det omvända gäller för bl a gles- och landsbygdskommuner. Totalt kom 16 deltagande och 16 icke deltagande kommuner att ingå i urvalet (tabell 3.1).

*Tabell 3.1: Skolchefsundersökningen: Kommunkategorier och antal intervjupersoner.*

	<b>Deltar</b>	<b>Deltar inte</b>	<b>Totalt</b>
Storstäder och förortskommuner	4	2	6
Större städer	3	2	5
Medelstora städer	3	2	5
Industrikommuner	3	3	6
Landsbygdskommuner	2	3	5
Glesbygdskommuner	1	4	5
<b>Totalt</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>32</b>

Sedan urvalet faststälts sändes ett introducerande brev till kommunens förvaltningschef inom skolområdet. Personer med denna befattning tillfrågades av flera skäl. Inbjudan om att delta, och beredningen av detta ärende, skedde i utbildningsförvaltningen (motsv). Skolcheferna har vidare en helhetsbild av kommunens skolverksamhet, liksom att de, tillsammans med rektorerna, är centrala för hur kommunens skolutveckling gestaltar sig

<sup>2</sup> Av nio kommunkategorier används sju här. ”Övriga större kommuner” och ”övriga mindre kommuner”, har exkluderats för att hålla genomförandet på en hanterbar nivå. Storstäder och förortskommuner har slagits samman till en kommunkategori (jfr Svenska kommunförbundet, 1997).

<sup>3</sup> Den enda deltagande glesbygdskommunen har i senare klassificeringar sorterats som landsbygdskommun. Det finns därför idag ingen kommun som deltar och som Kommunförbundet klassar som glesbygd.

(Johansson och Kallós, 1994). I detta inledande brev angavs de frågeområden som intervjuerna skulle behandla. Projektet presenterades och de tillfrågade utlovades konfidentialitet. Därför anges inte kommunerna vid namn, utan är kodade enligt kommuntyp och nummer, vilket framgår av Bilaga 1: Intervjuförteckning.

Efter brevet togs en telefonkontakt, där skolchefen fick ta ställning till huruvida hon/han ville delta i undersökningen eller ej. Endast en skolchef avböjde och ersattes då med en kollega från en annan kommun av samma kommuntyp. Det förekom också att skolchefen vid telefonkontakten hänvisade till att andra personer var mer lämpade för intervjun. Detta skedde företrädesvis i de deltagande kommunerna, där en kontaktperson eller projektledare för just timplaneförsöket oftast ansågs som mer lämplig att intervjua. Även om personer med annan titel än skolchef eller motsvarande ingick i undersökningen benämns dock alla som skolchefer i texten av praktiska skäl.

Före intervjuundersökningen genomfördes två pilotintervjuer med skolchefer i en större stad och en medelstor stad, vilka senare inte ingick i undersökningen, för att pröva frågor och utrustning. I det ena fallet sändes intervjuguiden ut till respondenten i förväg, medan skolchefen i den andra delgavs frågeområdena i mer tematisk form före intervjun. Erfarenheterna från pilotintervjuerna medförde att det sistnämnda tillvägagångssättet blev vägledande för resten av undersökningen. Dels uppfattade den respondent som fick intervjuguiden i förväg att detta inte var nödvändigt, dels präglades intervjun med den skolchef som inte fått mallen av mer resonerande och reflekterande och mindre av i förväg förberedda svar. Pilotundersökningen medförde också att vissa frågor ändrades eller omformulerades för att passa undersökningens syfte bättre.

Intervjuerna genomfördes via telefon på grund av den stora geografiska spridningen i urvalet. Vid intervju tillfällena var vi två personer närvarande och turades om att antingen ställa frågor eller föra anteckningar. Detta förfarande fungerade mycket väl och överlag var de potentiella nackdelar (brist på gester, minspel osv.) med telefonintervjuer något som inte upplevdes försvårande. Intervjuerna varade mellan 20-40 minuter. Intervjuerna med skolchefer i deltagande kommuner var generellt något längre än de med de icke deltagande kommuner. Intervjuerna spelades in på band och skrevs ut ordagrant. Om respondenten så önskade fick han/hon en utskrift av intervjun för att göra korrigeringar eller kommentarer. Flera önskade en utskrift, medan det var färre som påtalade ändringar. I de fall detta skedde var ändringarna mer av faktakaraktär, som tidsangivelser eller felaktigt ordval, som att timplan blivit läroplan eller liknande. De ändringar som respondenterna påtalade beaktades vid analysen. Intervjufrågorna var av blandad

karaktär, med både öppna och mer slutna frågor, dock med tyngdpunkt på de förstnämnda. Vid frågor av mer sluten art uppmanades dock alltid respondenten att motivera sitt var, för att på så sätt fånga argumentationen bakom ställningstagandet exempelvis gällande om timplanen bör avskaffas. Intervjufrågorna handlade bl a om beslutet och processen för ett deltagande eller inte, erfarenheter av flexibel tidsanvändning, syn på försöksverksamheten, timplanens roll och för deltagande kommuner även bl a hur deltagande skolor utsågs (se Bilaga 2: Sammanfattning av intervjumanualer).

I generaliseringstermer är skolchefsstudien givetvis ytterst begränsad, men strategin att eftersträva maximal variation (utifrån kommutyp, dvs. exempelvis befolknings- och näringslivsstruktur) kan ändå medföra att en bild av eventuella skillnader och likheter i berednings- och beslutsprocessen hos deltagande och icke deltagande kommuner kan tecknas. Ett urvalsförfarande utifrån maximal variation ”would not be attempting to generalize findings to all people or groups, but rather looking for information that elucidates programmatic variation and significant common patterns within that variation” (Patton, 1987, s. 54).

### *Longitudinella skolstudien - urval och tillvägagångssätt*

Urvalet av de tre deltagande skolorna i den longitudinella skolstudien har skett via ett kriterierelaterat icke-sannolikhetsurval baserat på personlig kännedom, dvs. utifrån rekommendation från experter enligt deras bedömning av vilka fall som passar utifrån de egenskaper som forskaren angett (Merriam, 1994, s. 63). Tre kommuner var i SKUT-projektets forskningsplan aktuella för vidare samarbete inom projektet. Dessa tre kommuners respektive kontaktperson för timplaneförsöket kontaktades och fick frågan hur de bedömde att senareskolorna i kommunen kunde kategoriseras med avseende på graden av flexibelt tidsutnyttjande. Kontaktpersonerna var utvecklingsledare eller motsvarande på kommunens utbildningsförvaltning. Förfrågan till dessa personer ställdes inför en pilotstudie där både deltagande och icke deltagande skolor skulle ingå. I alla tre kommunerna fanns både skolor som deltog och skolor som stod utanför försöket. Därför måste bedömningskriteriet för kontaktpersonerna formuleras bredare än att enbart avse skolor inom försöksverksamheten. Utifrån detta underlag, kompletterat med information från skolornas hemsidor, valdes en deltagande skola ut

från var och en av de tre kommunerna<sup>4</sup>. Att urvalet gjordes på detta sätt kan betraktas som problematiskt om studien har långtgående generaliseringsambitioner. Sådana inte föreligger dock inte här, och skolorna ska givetvis inte ses som representativa för populationen 900 deltagande skolor. Dessutom kunde vi jämföra kontaktpersonernas bedömning med vår egen efter vårt första skolbesök. Vi bedömde därvid att kontaktpersonernas rekommendationer låg i linje med det intryck vi fick av skolornas arbete. Att urvalet skulle utgöras av senareskolor med elever i år 7-9 motiverades av skolchefsundersökningen som föregått skolurvalet. I denna framkom att de senare åren i grundskolan uppfattades utgöra den största utmaningen för en mer flexibel tidsanvändning. Inte minst sågs exempelvis de senare årens ämneslärarsystem, till skillnad från de tidiga årens klasslärarsystem, och förekomsten av betyg i år 8 och 9, som anledningar till detta.

Liksom i skolchefsstudien utlovades konfidentialitet, och skolorna fick fingerade namn: De Vita, Gula och Gröna skolorna. De tre skolorna hade enligt kontaktpersonernas bedömningar kommit olika långt när det gäller att tillämpa ett flexibelt förhållningssätt gentemot hur tiden används i skolan. Den Vita skolan uppgavs ha störst erfarenheter av detta, den Gröna skolan betydligt mindre och den Gula skolan bedömdes befinna sig mitt emellan de andra två. Skolorna är således valda utifrån att de varierade med avseende på erfarenhet av mer flexibel tidsanvändning (via en värdering av initierade personer). Det som den longitudinella skolstudien bidrar med i avhandlingen är i förstane en beskrivning och analys av de faktiska aktiviteter och åtgärder som skolorna implementerar inom ramen för sitt deltagande i försöket. Utifrån urvalskriteriet grad av flexibel tidsanvändning är det inte heller orimligt att anta att de faktiska handlingslinjer som implementeras också kan variera. Om skolorna hade skilda erfarenheter av hur pass flexibelt de arbetat när det gäller tid så kan detta i sin tur inverka på de handlingslinjer som sätts.

Studien var longitudinell och datainsamlingen genomfördes i huvudsak från år 2002 till 2004. En omfattande mängd skriftligt material har samlats in från de tre skolorna, som sammantaget täcker en fyraårsperiod, från år 2000-2004. Vidare har flera intervjuomgångar genomförts (för urval av intervjupersoner, se nedan). Rektorerne har intervjuats vid tre tillfällen från år 2002 till år 2004. I den Vita och Gula skolan skedde ett rektorsbyte år 2003, varför totalt fem rektorer ingår i materialet. Samtliga rektorer var

---

<sup>4</sup> För att hålla genomförandet av den longitudinella studien på en hanterbar nivå som möjliggjorde att skolorna djupstuderades kom bara deltagande skolor att ingå. Dels var skillnaderna i pilotstudien mellan deltagande och icke deltagande skolor små, dels studerar jag försökets implementering och därför passar det att följa just deltagande skolor.

kvinnor. Lärare (n=30) har intervjuats år 2002 (11 st) och 2003 (19 st). Elevintervjuerna (n=31) genomfördes år 2002 med elever i år 8 (tabell 3.2). Undersökningsetiska frågor blir särskilt viktiga när även minderåriga ingår i studien. Till detta återkommer jag nedan. Rektorsintervjuerna var 60-80 minuter långa, lärarintervjuerna varade i genomsnitt 45-60 minuter och elevintervjuerna 30-45 minuter. Allt intervjumaterial har skrivits ut ordagrant. Alla respondenter (rektorer, lärare, elever) erbjöds att ta del av intervjuutskriften för att möjliggöra eventuella tillägg, korrigeringar och kommentarer. I de fall där sådan respons givits har den beaktats.

*Tabell 3.2: Intervjuer i de Vita, Gula och Gröna skolorna: Kategorier och antal.*

	Vita	Gula	Gröna	Totalt
Rektor	1×3	1×3	1×3	9
Lärare	9	11	10	30
Elever	10	11	10	31
<b>Totalt</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>70</b>

Inledningsvis kontaktades rektor på de tre skolorna skriftligen och delgavs information om studien. Vid det inledande skolbesöket träffade vi respektive skolas rektor. Inom var och en av de tre skolorna valdes sedan en av de klasser som då gick i år 7 ut, bl a för att möjliggöra observationer av klassens arbete. Dessa observationer av klassrumsarbetet har dock mindre utrymme i denna avhandling, jämfört med andra delar av SKUT-projektet (se t ex Nyroos, 2006). I studiens uppläggning har stor vikt lagts vid etiska överväganden. Datainsamlingen har genomgående följt de etiska principer som Vetenskapsrådet (2002) utarbetat, dvs. informations-, samtyckes-, konfidentialitets- och nyttjandekraven. Skolorna informerades om undersökningens syfte, att deras medverkan var frivillig och kunde avbrytas, att materialet skulle avidentifieras samt hur materialet skulle användas och avrapporteras. Utifrån kriteriet att det skulle vara frivilligt att medverka, både som enskild intervjuperson eller som en del i klassen eller ett lärarlag, fick lärarna själva utse vilken klass som skulle ingå, för att säkerställa frivillighet och en vilja att delta.

De 30 lärare som intervjuats har alla haft någon av sin undervisning förlagd i den studerade klassen. Vidare eftersträvades att både lärare i praktiska och teoretiska ämnen skulle bli företrädare, något som också blev möjligt på grund av att de ingick i lärarlag som var knutna till klassen. Totalt var det fem lärare som avböjde medverkan. Skälen för detta var bland annat att de vikarierade eller var mycket trötta och utarbetade. Det var inte möjligt att ersätta alla som avböjde med andra lärare, på grund av att de intervjuade

skulle ha anknytning till den klass eller det arbetslag som följdes. 17 av 30 (57 procent) lärare var kvinnor. Samma förhållanden gäller vid fördelningen av ämnesbehörigheter, där en liten majoritet, 17 av 30, utgörs av lärare som undervisar i teoretiska ämnen. Lärarintervjuerna genomfördes i två olika omgångar under en tvåårsperiod. Ca en tredjedel av de 30 lärarna intervjuades år 2002 och de andra under 2003. Vissa kompletteringar gjordes då också hos de respondenter som intervjuats i den första omgången. Tidsskillnaden mellan intervjutillfällena har möjliggjort att ett förändringsperspektiv kan anläggas, om än ett begränsat sådant eftersom det ändå är ganska nära mellan tillfällena. Intervjuerna med lärarna har varit semistrukturerade, med övervägande öppna och breda frågor, men även några av mer sluten karaktär. Intervjuernas teman har bland annat varit lärararbetet, vad som styr tiden och hur den används, skolverksamhetens och undervisningens utformning och innehåll, schemat och försöksverksamheten (Se Bilaga 2: Sammanfattning av intervjumanualer).

I studien ingår också intervjuer med sammanlagt 31 elever från de tre klasserna då de gick i år 8. Urvalet av eleverna skedde utifrån två kriterier. För det första att intervjupersonerna skulle variera med avseende på skolprestation, för att inte exempelvis enbart mycket ambitiösa elever skulle ingå. Klassrumsobservationerna och hur långt eleverna nått i olika ämnen var vägledande här. För det andra skulle andelen flickor respektive pojkar i urvalet spegla könsfördelningen i klassen som helhet. Både observationer av och intervjuer med minderåriga ställer höga krav på undersökningens etiska överväganden: Information om undersökningen gavs på föräldramöten och ett brev skickades hem till målsman eller vårdnadshavare. Individuellt samtycke till elevens deltagande, eller besked om att man inte ville att eleven skulle medverka, krävdes därför. Elevintervjuerna var löst strukturerade och tog sin utgångspunkt i ett samtal om hur klassens schema såg ut, vilket innehåll schemarubrikerna rymde, och hur arbetet lades upp. Vissa teman som bl a arbetsformer, elevinflytande och bedömning har genomgående täckts av (Se Bilaga 2: sammanfattning av intervjumanualer).

## Material och analys

### *Avhandlingens empiriska material*

Det empiriska materialet som nyttjas i avhandlingen kan delas in i tre olika typer: För det första intervjuutskriften från skolchefsstudien och den longitudinella skolstudien. För det andra skriftligt material i form av texter av olika karaktär som de undersökta skolorna eller kommunerna har svarat för.

För det tredje skriftligt material som upprättats inom ramen för det statliga utredningsväsendet eller hos riksdag och regering och där underställda myndigheter.

Det första materialet, intervjuutskriften, är omfattande och innefattar sammantaget just över 100 intervjuer. Intervjumaterial har till sin natur både styrkor och svagheter. Den kvalitativa intervjun erbjuder en möjlighet att fånga andra människors perspektiv, resonemang, argumentation och tankar, liksom möjligheter att ställa uppföljningsfrågor och be om förtydliganden i en utsträckning en icke-verbal datainsamlingsmetod inte kan erbjuda. Intervjun ger därmed tillgång till data som inte helt enkelt kan samlas in på något annat sätt.

Samtidigt är intervjun också behäftad med vissa svagheter. I intervju-situationen är intervjuaren utelämnad till att förlita sig på vad respondenten säger, särskilt om dessa uppgifter inte går att kontrollera i efterhand. Detta kompliceras ytterligare om det finns prestige med i bilden. En fördel i den longitudinella skolstudien har i detta sammanhang varit att en av deltagarna i SKUT-projektet tillbringat mycket tid på de tre skolorna, i lärarum, klassrum och på lärarlagsmöten. Det har upplevts som att respondenterna genomgående har varit uppriktiga i sina svar och delat med sig av sina tankar i intervjusituationen. Det kan mycket väl höra samman med att en person funnits närvarande på skolorna och observerat verksamheten. Min bedömning är att svagheter hos materialet som kommer sig av att en utomstående obekant besöker skolan och får intervjusvar utifrån aktörernas uppfattningar om hur man bör svara snarare än hur det faktiskt förhåller sig på detta sätt har kunnat undvikas. Förfarandet med att spela in och skriva ut intervjun, för att sedan låta respondenten ta del av den har förstärkt intervjuernas tillförlitlighet. Dessutom har detta förfarande en etisk dimension som också är viktig att beakta, där intervjupersonen får tillfälle att kontrollera sina svar.

Intervjuerna har vidare genomförts både av mig själv och av andra. I skolchefsstudien har jag varit med vid alla intervjuerna, liksom på (alla utom en av) rektorsintervjuerna, medan Mikaela Nyroos svarat för lärar- och elevintervjuerna i skolstudien. Dock har projektets medarbetare gemensamt diskuterat intervjumanualerna och deras innehåll före genomförandet av intervjuerna. Vi har dessutom haft en kontinuerlig diskussion om intervjuutskriften och de tre skolornas arbete i takt med att intervjuerna skrivits ut och bearbetats, vilket medfört att jag inte uppfattat det som någon större nackdel att jag inte haft möjlighet att genomföra alla intervjuerna själv. De frågor som varit vägledande för Nyroos (2006) arbete och mitt fokus på skolornas faktiska implementering i kapitel 7 har varit likartade. Därför har intervjumaterialet från den longitudinella skolstudien passerat bådas respektive

syften. Dock har lärar- och särskilt elevintervjuerna en mer underordnad roll i denna avhandling jämfört med hos Nyroos (2006). I min avhandling används elevintervjuerna främst för att beskriva och redogöra för innehållet i de lokala handlingslinjerna (kap 7).

Den andra typen av empiriskt material som ingår i avhandlingen är olika typer av skriftliga dokument som upprättats av skolorna och kommunerna själva. Även detta material är omfångsrikt. För de tre skolorna omfattar det kommunala kvalitetsredovisningar och skolplaner, skolornas lokala arbetsplaner, skolornas och kommunernas ansökningar och årliga dokumentation till timplanedlegationen, scheman och kvalitetsredovisningar samt visst övrigt internt material som skolorna upprättat. Eftersom dessa dokument samlats in över fyra år blir det sammantaget en omfattande textmängd. I kapitel 6 ingår även skriftligt material från kommuner i form av sammanställningar av de 79 deltagande kommunernas ansökningar till timplane-delegationen.

Dessa typer av dokument delar egenskapen att de visar på hur skolor och kommuner väljer att uttrycka sig och sin verksamhet: Dokumenten ger en bild av vad skolor och kommuner själva vill förmedla. Detta behöver förstås inte vara överensstämmande med den faktiskt rådande situationen. Därför är det givetvis av stor vikt att ha detta i åtanke vid användningen av skolornas och kommunernas egenproducerade material. Frågor som kontinuerligt ställts till dokumenten har varit vem som skrivit det, för vem det skrivits, i vilket syfte och i vilket sammanhang. Som exempel kan nämnas en typ av material: De skolor som deltog i försöksverksamheten förband sig att årligen sända in en skriftlig redogörelse över arbetet till utbildningsdepartementets timplanedlegation. Vid läsningen av dessa redovisningar är det centralt att de sätts i samband med den situation de upprättats i. Ofta är det rektor som har skrivit det, dvs. utifrån ett skolledarperspektiv. Vidare har det skrivits för en överordnad instans, det kan alltså föreligga incitament för att få den egna skolan och verksamheten att framstå i så god dager som möjligt. Syftet med redovisningen kan förvisso vara flerfaldigt, men snarast handlar det om att exempelvis visa vad man gjort snarare än vad man inte har gjort. Redovisningarna skrevs inom ramen för deltagandet i en försöksverksamhet, dvs. det fanns ett visst tryck på att förändringar skulle åstadkommas snarare än vinster i att kunna visa på motsatsen, liksom att framhålla det framgångsrika på bekostnad av det som upplevs som mindre lyckat. Här kan inte minst intervjumaterialet utgöra en bas som sedan skolans redovisning kan speglas mot med avseende på samstämmighet eller diskrepans i de olika typerna av material, med de olika sammanhang som präglade dem i åtanke. Överlag har dock samstämmigheten varit god. Detta utgör ett exempel på hur jag har tänkt när det gäller de olika egenprodu-

cerade dokument som skolor och kommuner upprättat. Sammantaget ligger materialets styrka i att det visar på vad skolor och kommuner vill förmedla. Detta kan vara en nog så relevant information (jämför diskussionen i avsnittet nedan om bl a kriteriet att förstå). Samtidigt ska materialet naturligtvis inte betraktas som faktiska verklighetsbeskrivningar. Så länge dokumenten inte används i detta syfte, utan istället som uttryck för skolors och kommuners egna verklighetsbeskrivningar, utgör materialet en empirisk tillgång.

Den sista typen av material innefattar olika typer av offentliga dokument, med varierande upphovsmän. Denna typ av material härrör således från beslutsfattare och/eller kontrollsidan av försöksverksamheten, till skillnad från skolornas och kommunernas dokument, vilka är skrivna utifrån en tillämparroll. Det offentliga materialet innefattar de utredningar, remissvar, propositioner, utskottsbetänkanden, riksdagsdebatter och motioner som skrivits i timplanefrågan före och under försökstiden. Detta innefattar även material från timplanedelegationen, inklusive dess betänkanden. I likhet med skolornas och kommunernas texter är också offentliga dokument källor som tillkommit i vissa sammanhang och för vissa syften. Även här gäller således också att "such documents embody the image their creators want to convey" (Levin och Young, 2000, s. 193). Å andra sidan kan det vara av intresse att just fånga denna bild, vilket gör att materialet blir fullt användbart. Onekligen, på gott och ont, är dessa typer av policydokument i sig arenor för kamp om tolkningsföreträden, och utgör "the official discourse of the state" (Codd 1988, citerad i Taylor m fl, 1997, s. 28). I kapitel 8 om försökets konsekvenser ingår även en mängd rapporter och publikationer från andra forsknings- och utvärderingsprojekt som studerat försöket. Vid analysen av dessa har frågor om tillvägagångssätt och metodval varit viktiga, liksom bedömning av slutsatsernas hållbarhet i relation till undersökningens uppläggning och empiriska material.

Gemensamt för de tre typerna av empiriskt material som används i avhandlingen är att de alla potentiellt kan vara behäftade med svagheter. I vissa stycken, särskilt i skolstudien, kan utsagor från olika typer av datamaterial jämföras för att därmed söka hur olika datakällor innehållsligt sammanfaller eller divergerar. Just möjligheterna att triangulera datamaterial är något som ofta framhålls som en tillgång i methodsammanhang. Att ingå i en projektgrupp och därmed kontinuerligt diskutera form och innehåll rörande både datainsamling och hur data kan tolkas och förstås har i detta sammanhang upplevts som en fördel. Genom att tydliggöra sina ställningstaganden i dessa aspekter och inbjuda till diskussion kan materialet utsättas för tolkningar och prövningar från olika infallsvinklar, dels från andra material, dels från andra uttolkare av materialet.

Sammanfattningsvis innebär de tre typerna av material som används i avhandlingen att det finns en omfattande empirisk grund att stå på, liksom att det representerar olika nivåer, aktörer och infallsvinklar. Förekomst och integrering av flera olika datakällor har flera vinster och har visat sig vara en styrka i implementerings- och policystudier (Mead, 2005, s. 551; Yin, 1982, s. 49ff). De tre typerna av material används i olika delar av avhandlingen. Intervju- och det skriftliga kommun- och skolmaterialet ingår företrädesvis i avhandlingens del III: Genomförande och konsekvenser. Materialet från besluts- och kontrollsidan får större plats i del II: Försöksverksamheten och problemsituationen, men återkommer även i exempelvis kapitel 8. Att det empiriska materialet är omfattningsrikt får också konsekvenser för hur materialet ska hanteras. Nästa avsnitt handlar om hur det empiriska textmaterialet har behandlats, kodas och analyserats i relation till studiens teoretiska ramverk.

### *Behandling av materialet och analysförfarande*

Ramverket som presenterades i förra kapitlet är konstruerat med tanke på att det ska utgöra ett användbart verktyg för att sortera och ställa frågor till det empiriska materialet. Utifrån ramverket, med dess fyra huvuddelar (problemsituationen, försöksverksamheten, genomförande och konsekvenser) och respektive delasppekter under var och en av dessa, har därför frågor formulerats som sedan har ställts till materialet. Jag återkommer nedan mer ingående till hur dessa frågor sett ut och hur de använts i analysen, efter några ord om analysförfarandet och materialbehandlingen i stort.

När man arbetar med kvalitativa datamaterial är kodning och analys ofta integrerade med varandra (Svenning, 1997, s. 151). Så är det även i detta fall. Det är svårt att skilja på kodning och systematisering av material från analysen av detsamma, det vävs ihop och pågår parallellt. I arbetet med det empiriska materialet har kodningsprocessen bidragit till att organisera materialet till en hanterbar helhet (Stroh, 2000, s. 210). Utan ett kodningsförfarande och utan någon form av analys- eller kodningsschema riskerar man att drunkna i materialet, och därmed att materialet vägleder forskaren istället för det omvända. För att komma runt detta har frågorna utifrån avhandlingens ramverk intagit en central roll i kodningsarbetet. Frågorna har därmed bidragit till att begränsa läsningen av och sökandet i det omfattande textmaterialet. Kodningsprocessen har bestått av flertaliga genomläsningar. Inledningsvis har materialet som helhet gått igenom får att skapa en inledande överblick och intressanta avsnitt har endast tentativt noterats. I ett andra steg har textavsnitt som kan hänföras till de olika frågorna som ställts

till materialet markerats. Det andra steget har således varit mer inriktat på de frågor som ställts än den första. Därefter har textavsnitten från den andra omgången ytterligare brutits ned och studerats närmare, t ex med avseende på vad som stödjer/motsäger eller illustrerar teman utifrån frågorna.

Sammanfattningsvis har alltså frågorna, som är genererade utifrån avhandlingens ramverk, varit vägledande under merparten av kodningsprocessen av materialet. Detta har medfört att vissa textavsnitt framstått som mer relevanta än andra, och har därmed hjälpt mig att sortera det empiriska materialet. I det följande visar jag hur de frågeställningar som utgjort centrala utgångspunkter i läsningen och kodningen har sett ut och hanterats. Jag delar upp detta enligt avhandlingens disposition i två huvudsakliga empiriska delar, där del II handlar om försöksverksamheten och problemsituationen och del III om genomförande och konsekvenser.

### Del II: Försöksverksamheten och problemsituationen

I tabell 3.3 sammanfattas de frågor som genererats utifrån det analytiska ramverket med avseende på avhandlingens del II:

*Tabell 3.3: Avhandlingens ramverk i relation till de frågor som ställts till det empiriska materialet i Del II.*

Del II	Delaspekter	Frågeställningar
Problem-situationen (kap 5)	<p>a) Försökets tillkomst (inriktning och storlek, politiskt stöd, symbolisk politik).</p> <p>b) Hur framställs policyproblemet.</p>	<p>a) Utgör försöket en naturlig fortsättning eller avvikelse gentemot tidigare förd politik? Hur stora förändringar (omfattning) förutsätter försöket? Bereddades och beslutades försöket under politisk enighet eller oenighet? Finns det symbolpolitiska drag i försöksverksamheten?</p> <p>b) Vilka problem ska försöket lösa? Vilka antaganden vilar olika framställningar av problemet på? Vad problematiseras inte?</p>
Försöksverksamheten (kap 4)	<p>a) Försökets organisation och utformning (mål, medel och tydlighet).</p> <p>b) Programteorin.</p>	<p>a) Karakteriseras försöket av tydlighet eller otydlighet? Vilket handlingsutrymme och vilka resurser ges till tillämparen (försökets organisation)? Vilka medel finns för kontroll av tillämparen?</p> <p>b) Hur uttrycks insatsen vara kausalt kopplad till den önskade effekten?</p>

Anm.: Eftersom kapitel 4 innehåller information av bakgrundskaraktär är det placerat före kapitlet om problemsituationen, till skillnad från i analysramen.

Generellt för del II gäller som tidigare nämnts att materialet företrädevis består av offentliga texter. I kapitel 5 behandlas försöksverksamhetens problemsituation. Den första delaspekten i avhandlingens analysram när det gäller problemsituationen handlar om försökets tillkomst. Företrädevis har detta hämtats från Vedungs (1993) resonemang om reformen eller programmets historiska bakgrund. Försökets inriktning, omfattning, politiskt stöd och eventuella symbolpolitiska inslag delar alla egenskapen att de utgör omständigheter som slagits fast före programmet når tillämpningsnivån. När det gäller försökets inriktning handlar det om att bedöma huruvida det studerade programmet utgör en naturlig fortsättning eller avvikelse gentemot tidigare förd politik. Detta görs genom att drag hos försöksverksamheten jämförs med tidigare utbildningspolitiska reformer beslut som fattats. Försökets omfattning gäller hur stora förändringar som kommer att krävas i genomförandedet för att programmet ska förverkligas. Detta undersöks genom att relatera tillbaka till egenskaper hos programmet (se nedan om kap 4 och försöksverksamheten), t ex försökets tydlighet och målsättningar. Huruvida det rått politisk enighet eller inte undersöks i utskottsbetänkanden, motioner och riksdagsprotokoll i anslutning till processen före och i samband med försöksbeslutet. När det gäller försökets eventuellt symbolpolitiska funktion används ett antal mekanismer (Santesson-Wilson, 2003) och karakteristika för symboliska program och beslut (Bengtsson, 2004) som utgångspunkter för att studera huruvida det funnits inslag av symbolpolitik i försöket eller ej. Det handlar inte om att uppskatta hur stort eller litet detta kan ha varit. Snarare handlar det om att synliggöra huruvida drag som ofta sammankopplas med symboliskt orienterade reformer också återfinns inom försöket.

Den andra delaspekten under problemsituationen handlar om hur policyproblemet framställs. Detta har specificerats i form av tre frågor som till stora delar faller tillbaka på de frågor Bacchi (1999) ställer i sin *What's the problem?* ansats. Materialet har bestått av policytexter (utredningar, propositioner, utskottsbetänkanden och protokoll) från det att Skolkommittén (SOU 1997:121) föreslog en slopad timplan, till den avslutande riksdagsdebatten två år senare (Riksdagens protokoll 1999/00:20). Utifrån de argument som anförs i texterna för en försöksverksamhet med slopad timplan har en deskriptiv argumentationsanalys genomförts (Boréus och Bergström, 2005, s. 91). Den har innefattat flera steg. Efter att argumenten för en försöksverksamhet identifierats har de klassificerats utifrån sitt innehåll med avseende på den typ av fråga eller övergripande tema som de anknyter till (som exempelvis skolans styrsystem eller förändringsbehov inom skolsektorn). Dessa teman har sedan utgjort grunden för att identifiera de problemframställningar som försöksverksamheten riktas mot. Policytexterna har

också undersökts för att finna de bakomliggande antaganden argumenten vilar på samt för att frilägga tystnader och icke problematiserade frågor. Resultatet av denna analys används sedan i kommande kapitel som liktydigt med försöksverksamhetens intentioner, dvs. innehållet i statens styrning.

Kapitel 4 om försöksverksamheten fokuserar ganska snävt på de egenskaper som gäller för det studerade programmet, dvs. försöksverksamhetens organisation och utformning samt dess programteori. Försökets organisation och utformning undersöks genom tre frågor: Huruvida försöket är tydligt eller inte, hur handlingsutrymmet och förfogande över medel är fördelat och hur kontroll och/eller sanktionsmöjligheterna ser ut. När det gäller tydligheten är utformningen av försökets målsättningar av central betydelse. Huruvida de är tydligt och konsistent uttryckta, konkreta och/eller möjliga att rangordna har varit centralt för att fastställa försökets tydlighet. Vaga och delvis varierande målsättningar som inte kan rangordnas eller mätas har därför tagits som intäkt på att det är ett otydligt eller vagt utformat program. När det gäller tillämparens handlingsutrymme och resurser har vikt lagts vid huruvida tillämparna får ett stort eller litet utrymme med avseende på beslut som rör resurstilldelning och målformulering. Ett stort ansvar för detta till skolor och kommuner tolkas i riktning mot att försökets organisation innebär att det finns ett betydande handlingsutrymme för genomförarna. De kontrollmöjligheter som står beslutsfattaren till buds kan delas upp bl a i ekonomiska, juridiska och utvärderingsorienterade, dvs. via kontroll eller redovisning i efterhand (Lundgren, 2002a; jfr äv diskussionen om styrmedel i Vedung, 1998b; Howlett m fl, 2006). Ekonomi och reglering kan ses som starka kontrollmedel, till skillnad från efterhandskontrollen (Jordan m fl, 2005), varför förekomst av de två förstnämnda tolkas i riktning mot att det föreligger stora kontrollmöjligheter av tillämparens implementeringsaktiviteter.

Analysen av timplaneförsökets programteori baserar sig på samma material som analysen av vilka policyproblem som försöket ska lösa (kap 5). De två analyserna har däremot genomförts vid olika tillfällen, med olika fokus och används på något olika sätt i avhandlingen. I båda fallen har argumentationen och resonemangen varit betydelsefulla att fånga, men i analysen av programteorin har särskild vikt lagts vid hur argumentationerna och resonemangen kan länkas samman och hur insatsen, med dess följdprocesser, leder till att det slutliga efterfrågade utfallet ska nås. I rekonstruktionen av policyskaparnas normativa programteori har försökets förarbeten alltså undersökts med tyngdpunkten på uppfattningar om orsak och verkan i relation till det önskade utfallet av programmet. Hur vissa mekanismer, processer och egenskaper relateras till varandra och till utfallet har därmed utgjort fokus i

denna analys. Textfraser som ”leder till” eller ”medför” osv. har således varit centrala hållpunkter när texterna har studerats.

### Del III: Genomförande och konsekvenser

I tabell 3.4 sammanfattas de frågor som genererats utifrån det analytiska ramverket med avseende på avhandlingens del III:

*Tabell 3.4: Avhandlingens ramverk i relation till de frågor som ställts till det empiriska materialet i Del III.*

<b>Del III</b>	<b>Delaspekter</b>	<b>Frågeställningar</b>
Genomförande (Kap 6 och 7)	a) Handlingslinje som implementeras. b) Berördas förstå, kunna och vilja.	a) Skolor: Vilka aktiviteter kopplas samman med försöket?  b) Förstå: Hur förhåller sig försökets intentioner till kommunens/skolans ansökningar? Kunna: Finns de resurser som bedöms vara nödvändiga? I vilken mån förekommer innovativa idéer och tidigare erfarenhet av timpanelöst arbete (reformberedskap)? Vilja: Vilket stöd uppvisas gentemot försöket från olika aktörer? Hur ställer man sig till en borttagen timplan?
Konsekvenser (kap 8)	a) Måluppfyllelse och försökets eventuella inverkan.  b) Alternativ till måluppfyllelse.	a) Hur förhåller sig försöksverksamhetens (eventuella) resultat till dess målsättningar? Kan försöksverksamheten i sig tillskrivas eventuella förändringar? b) Hur ser försöksverksamhetens konsekvenser ut i ljuset av andra bedömningskriterier än måluppfyllelse?

Till skillnad från del II innehåller avhandlingens del III mer av det som av Mead (2005) betecknas som field research, dvs. ”inquiry into programs or policies through direct contact, such as by interviewing clients or staff, observing operations (...) laying hands on the institutions” (Mead, 2005, s. 535), vilket han vidare anser är av vikt för att policyforskningen ska kunna få ett relevant innehåll och betydelse. Framställningen i främst kapitel 6 och 7 kommer bitvis att präglas av citat från intervjuer och dokument. Detta syftar till att levandegöra och tydliggöra resonemangen för läsaren. Citaten används dels för att illustrera vanliga uppfattningar eller kommentarer, dels

för att visa på det avvikande eller uppfattningar som förekommer i minoritet. I vilken funktion olika citat uppträder framgår av den omgivande texten. Som beskrevs inledningsvis när det gällde analysförfarandet har materialet genomgått flera genomläsningar och kodningar. Inledningsvis en öppen och tentativ kodning, vidare en kodning som ytterligare förfinar den första med utgångspunkt i frågorna utifrån ramverket, och en avslutande som via den föregående kodningen ytterligare närstuderar respektive fråga eller tema. Konkret har det inneburit att sammanfattande dokument, ett för deltagande kommuner och ett för icke deltagande kommuner i kapitel 6 och ett för var och en av de tre skolorna i kapitel 7, har utarbetats efter en tematisk uppdelning utifrån de tre implementeringsaspekterna att förstå, kunna och vilja. I skolstudien kompletteras även detta med aspekten handlingslinje som implementeras. Efter detta har ytterligare markeringar och utdrag gjorts i de sammanfattande dokumenten och i originaltexterna för att studera varje tema eller frågeställning mer i detalj i ytterligare textsammanställningar och bearbetningar.

I kapitel 7 om skolornas genomförande behandlas frågan om vilka handlingslinjer som faktiskt implementeras inom ramen för försöket. Inte minst med utgångspunkt i bl a Lipskys (1980) teori om närbyråkrati kan vi förvänta oss en variation mellan skolor i detta avseende. Detta kommer sig av den omfattande handlingsfrihet närbyråkraten besitter, liksom att denne är den som i slutändan både utformar och levererar politiken till medborgaren, klienten eller brukaren. Därför blir också utformningen av och innehållet i de faktiska handlingslinjer som skolorna utarbetar viktiga att studera och jämföra. Handlingslinjerna identifieras utifrån de aktiviteter som aktörerna själva i intervjumaterialet sammankopplar med försöksverksamheten. Det finns således ingen föreställning a priori om vad skolorna genomför inom ramen för försöket, utan det är rektorernas och lärarnas uppfattningar om vilka processer och åtgärder som hör till försöket som har fått vara vägledande för att identifiera de lokala handlingslinjerna.

Lundquists (1987) begreppstrikotomi om att tillämparen ska förstå, kunna och vilja genomföra styrningens intentioner intar en central plats i både kapitel 6 och 7. De tre begreppen utgör tillsammans en förenklad idealtypsmodell. Den är därmed en teoretisk renodling och därför är det föga fruktbart att verifiera eller falsifiera modellen empiriskt (se äv Bengtsson 2004). Dock kan de tre begreppen bilda utgångspunkt för vidare operationalisering och fungera som sorteringsverktyg, vilket är det sammanhang den används i här. I tabell 3.5 nedan visas hur de tre förutsättningarna undersöks i kapitel 6 respektive kapitel 7:

Tabell 3.5: Hur villkoren att förstå, kunna och vilja undersöks i kapitel 6 och 7.

Villkor och innebörd	Kap 6: Kommuners perspektiv på timplane-försöket.	Kap 7: Försökets genomförande i tre skolor.
<b>Förstå</b> Perception av innehållet i omgivningens styrning	De statliga intentionernas (fr kap 5) diskrepans eller överensstämmelse med a) kommunernas ansökningar, och b) skolchefernas uppfattningar om varför staten genomför försöket just nu.	De statliga intentionernas (fr kap 5) diskrepans eller överensstämmelse med skolornas ansökningar.
<b>Kunna</b> Resurstillgång och handlingskapacitet	a. Reformberedskap: Skolchefernas motiv till varför man valt att delta eller ej. Motiveringarna anknyter på olika sätt till hur resurstillgången och handlingskapaciteten bedömts vid tidpunkten för beslutet att delta eller inte.	a. Reformberedskap: Tidigare erfarenheter och motiv för att delta. b. Externa resurser: Förekomst av kommunalt stöd, tillgång till nätverk och grupperingar. c. Interna resurser/ skolans infrastruktur: Förekomst av och funktion hos ämnesövergripande arbetslag, personalrekrytering, tid för samplanering, lokalläsningar.
<b>Vilja</b> Preferenser	a. Uppvisat stöd: Processen inför beslutet att delta eller inte. Innefattande förekomst av drivande aktörer, enighet/oenighet, politisk involvering. b. Hur skolcheferna ställer sig till en slopad timplan.	a. Uppvisat stöd: Drivande aktörer, enighet/oenighet och försökets synlighet, i försökets inledningsskede och över tid. b. Rektors och lärares inställning till en slopad timplan.

Som framgår av tabellen undersöks att förstå, kunna och vilja något olika i respektive kapitel, exempelvis med avseende på att kunna. Detta kommer sig av två anledningar: För det första på grund av de två olika delstudiernas omfattning och material. Skolstudien innehåller färre fall och ett rikare empiriskt material som även sträcker sig över tid. Skolchefsstudien innefattar ett mindre material men fler fall och utgör ett nedslag vid en tidpunkt. För det andra kommer sig skillnaderna av de respektive kapitlens olika fokus. I kapitel 6 studeras kommunernas hantering av försöket bl a med avseende på ett eventuellt deltagande eller inte, medan kapitel 7 handlar om skolornas faktiska implementering av försöket. Skolor och kommuner har olika roller när det gäller försöksverksamheten. Kommunerna utgjorde en slags veto-

punkt som avgjorde huruvida skolorna skulle få gå vidare med implementering eller ej, medan skolorna var de primära genomförarna. De två nivåerna hade alltså olika roller och kom in i olika skeden av försökets genomförandefas. Att operationaliseringarna av att förstå, kunna och vilja skiljer sig mellan de två kapitlen utgör inget större hinder, på grund av den funktion begreppen fyller och eftersom kapitlen inte ska jämföras med varandra rakt av. Vidare kan tilläggas att jag använder de tre begreppen för operationalisering och sortering utifrån att skolor eller kommuner, inte enskilda individer, utgör analysenhet. Detta innebär att ambitionen inte är att vederlägga exempelvis huruvida varje enskild elev eller lärare i de tre skolorna i kapitel 7 både förstår, kan och vill. Eftersom det är skolan, eller kommunen via skolchefens utsagor, som ses som analysobjektet i respektive kapitel är det dessa de tre begreppen appliceras på.<sup>5</sup>

Ramverkets fjärde dimension handlar om försökets konsekvenser, vilket behandlas i kapitel 8. Analysen utgår från flera typer av empiriska material. Iakttagelser från främst den longitudinella skolstudien kombineras med olika typer av offentliga dokument (Motioner, remissvar och betänkanden, material från exempelvis timplanedelegationen och Skolverket) samt med litteraturstudier av rapporter från andra forsknings- och utvärderingsprojekt som knutits till timplaneförsöket (för en översikt av projekten, se tabellerna 4.4 och 4.5). Behandlingen av forsknings- och utvärderingsmaterialet kan betraktas som en metaanalys, i betydelsen ”an analysis of large collections of results from individual studies for the purpose of integrating these findings” (Kirst och Jung, 1982, s. 144).

Två frågor ställs utifrån den första delaspekten: Hur förhåller sig försöksverksamhetens (eventuella) resultat till dess målsättningar? Kan försöksverksamheten i sig tillskrivas eventuella förändringar? Ur den första delaspekten betraktas försöket utifrån en måluppfyllelsemodell för bedömning av reformers utfall, där en god överensstämmelse mellan programmets mål och dess utfall är centralt. Om försöket i sig har gett upphov till eventuella effekter undersöks med hjälp av skuggkontroll (Vedung, 1997a), där aktörer med insikt i programmet får värdera insatsens betydelse för resultaten. En potentiell svaghet med måluppfyllelsemodellen är vilka mål utfallet ska jämföras med. I kapitlet använder jag dels den önskade slutliga effekten utifrån rekonstruktionen av försökets programteori från kapitel 4 och dels intentionerna, de problem som försöket ska lösa, enligt kapitel 5 som

---

<sup>5</sup> Det är förstås inte heller helt oproblematiskt att tala om skolan som en enhet. Ansvar och befogenheter kan förflyttas inom skolan, och exempelvis ämnesövergripande arbetslag kan ha ett långtgående självstyre som gör att undervisning etc. varierar betänkligt mellan lagen inom en och samma skola. I kapitel 7 om de tre skolornas implementering av försöket hoppas jag att detta framgår, men det kan även förtjänas att lyftas redan här.

utgångspunkter för detta, vilket sedan appliceras på de olika typerna av material som tidigare beskrivits.

Analysen av måluppfyllelse kompletteras även med hur försökets konsekvenser kan betraktas utifrån andra kriterier än överensstämmelse mellan mål och resultat (alternativ till måluppfyllelse). Tre andra måttstockar, popularitet, anpassningsbarhet och varaktighet (Cuban, 1998), används här som alternativa bedömningsgrunder till måluppfyllelse. Försökets popularitet undersöks genom hur omtyckt det varit hos aktörer på a) formuleringsarenan och b) realiseringsarenan. Anpassningsbarheten fokuserar i vilken mån tillämparna kunnat sätta sin egen prägel på försöket och varaktigheten handlar om hur väl försöket står sig över tid.

### **Summering**

Kapitlet har redogjort för de vägval som gjorts när det gäller studiens uppläggning, materialbehandling och analysförfarande. Tillvägagångssättet vid två av SKUT-projektets delstudier, dvs. skolchefsstudien och longitudinella skolstudien, har presenterats. Vidare har de tre typer av material (intervjuutskrifter, skriftligt material skolor och kommuner svarat för och offentliga dokument) som ingår i avhandlingen beskrivits och diskuterats. Slutligen har kapitlet behandlat analysförfarandet och kopplingen mellan avhandlingens analysram och empiriska material.



**Del II:**

**FÖRSÖKSVERKSAMHETEN  
OCH PROBLEMSITUATIONEN**

## Kapitel 4: Skolans tidsstyrning och försöksverksamheten

---

### Inledning

I detta kapitel kommer styrningen av skolans tid och hur försöksverksamheten utan timplan är uppbyggd att vara i fokus. Framställningen är ganska snävt inriktad just på skolans tidsmässiga styrning och hur denna dels sett ut historiskt och dels ska gestalta sig inom ramen för försöksverksamheten. Inledningsvis sätts timplanen som styrmedel in i ett historiskt sammanhang. Detta är väsentligt därför att det ger en bild av vilken typ av styrning som tidigare utövats genom timplanen och därmed vilken funktion den tidigare fyllt. Detta ger en bakgrund mot vilken villkoren inom försöksverksamheten kan speglas. Återstoden av kapitlet handlar om de två delasppekter som finns under försöksverksamheten i avhandlingens analysram, dvs. dess organisation och utformning samt programteori. Fokus ligger härmed på egenskaper som rör programmet, såsom vilka mål och medel som används och hur relationen mellan insats och utfall ser ut inom ramen just för försöket. Fokus vidgas dock i nästkommande kapitel om problemsituationen, som ger större utrymme för resonemang om försökets omgivning.

Timplanen kan ses som ett resursfördelningsinstrument. Tiden som resurs kan allokeras, budgeteras, förvaltas och kontrolleras. Den betraktas som finit och måste därför fördelas och förvaltas med omsorg, exempelvis via en timplan. Tiden har också en socialiserande effekt eftersom den både genomsyrar de institutionella strukturerna inom utbildningsväsendet och de som verkar inom dessa strukturer (Adam, 1995). Tid som en resurs dominerar det politiska synsättet på tiden i skolan. Utan denna utgångspunkt vore det inte särskilt meningsfullt att stipulera antalet timmar i skolan som ska ägnas till respektive ämne i en timplan. För att göra detta måste tiden ses som en fördelningsbar tillgång som kan riktas mot speciella ändamål. Tiden som resurs innebär också att den ägs av någon, den kan tillägnas vissa aktiviteter och tillskrivas ett visst värde (Torper, 1982, s. 52f).

Hur tiden skall fördelas i grundskolan regleras genom timplanen. Den anger vilka ämnen eleven ska komma i kontakt med under sin skoltid och hur länge den kontakten kommer att vara. Detta har utbildningspolitisk betydelse inte minst därför att timplanen kan ses som ”ett uttryck för den

värdering som samhället vid en given tidpunkt tillmäter olika ämnen” (Dahlöf, 1981, s. 4). Fördelningen av och beteckningarna på skolans ämnen har förändrats över tid, inte minst som svar på uppfattade samhälleliga förändringar eller politiska viljeriktningar. Ämnens status och betydelse har manifesterats genom deras respektive tidstilldelning (Anderson, 1995) och historiskt ofta varit laddade av politiska strider (Rothstein, 1992, s. 286). Det finns således ”ett starkt symbolvärde i en uppgradering respektive en nedgradering av antalet timmar för ett visst ämne i den nationella timplanen” (Ds 1999:1, s. 7). Fördelning och användning av tiden som resurs hamnar dock ofta i skymundan till förmån för exempelvis ekonomiska resurser, vilket är något som bl a Pressman och Wildavsky uppmärksammat:

If you want to know what matters most to an organization, chart the activities on which its members spend their precious allotment of hours. The allocation of time deserves, though it does not receive, the same attention that we give the allocation of financial resources (Pressman och Wildavsky, 1973, s. 121).

### *Kapitlets syfte och disposition*

Kapitlets syfte är tudelat: Dels att beskriva hur styrningen via timplanen tagit sig uttryck tidigare och dels att ge en introducerande översikt till försöksverksamheten med dess organisation och målsättningar. Kapitlet inleds med en kort beskrivning av hur tidigare timplaner sett ut, med tonvikten lagd på tidsperioden från och med arbetet med grundskolans senaste läroplan, Lpo 94, till och med att försöket beslutades. Därefter fokuseras utformningen av och villkoren för försöksverksamheten, där särskilt målsättningar och medel, organisation, ingående skolor och kommuner samt forskning beskrivs. Detta följs sedan av en analys av hur försökets normativa programteori tar sig uttryck i försökets förarbeten. Avslutningsvis summeras kapitlet.

## **Timplanens roll i historisk belysning**

### *Före läroplanernas tid*

Beslutet om en allmän folkskola 1842 innebar att den tidiga folkskoleundervisningen skulle omfatta vissa ämnen. De lokala variationerna i fråga om folkskoleundervisningen var dock mycket stora. Detta gällde också under-

visningstiden i skolan. Terminernas längd varierade, och antalet undervisningstimmar per dag och per vecka uppvisade stora variationer (Larson och Asp, 1994, s. 7; Sörensen 1942, s. 112f). 1900 års normalplan för folkskolan gav kristendomsämnet en framskjuten ställning, vilken också avspeglade den nära relation mellan kyrkan och staten som fortfarande rådde. Kristendom upptog inte mindre än en tredjedel av undervisningstiden (Bruce, 1940, s. 25f). Normalplanen var i övrigt ett detaljerat dokument, både vad gäller tid och innehåll fördelat på olika ämnesaktiviteter i form av läsordningar.

Normalplanen från 1919 var mycket omdiskuterad, inte minst för den brytning mellan stat och kyrka i fråga om ansvar för folkets undervisning som den var ett uttryck för. Undervisningsplanen utgjorde ett explicit statligt styrdokument och en central ambition var att öka den nationella likformigheten av undervisningen på bekostnad av de lokala avvikelserna (Larson och Asp, 1994, s. 7). Undervisningsplanen var tydlig i fråga om undervisningsaktiviteternas innehåll och omfattning. Undervisningstiden i varje ämne och årskurs preciserades tydligt, till och med i form av halva undervisningstimmar a' 45 minuter. I bilagda arbetsordningar fanns färdiga scheman, vars innehåll i timmar i olika ämnen redovisades (*Undervisningsplan för rikets folkskolor 1919*, s. 7-19, 150-181). 1919 års undervisningsplan justerades visserligen ett antal gånger, men kom att vara gällande ända in på 1900-talets mitt (Torper, 1982).

### *Grundskolans tre första läroplaner*

Decennierna av ekonomisk blomstring efter andra världskriget medgav en expansion av de svenska välfärdsåtagandena. Politik var till stora delar synonymt med att modernisera, rationalisera och bedriva stordrift (Petersson, 1996, s. 20). En stark central styrning sågs som det mest effektiva sättet att lösa samhällets problem på. Staten tog också ett allt fastare grepp om skolan. År 1950 beslutades om att inleda en försöksverksamhet med enhetsskola, och 1962 års skolbeslut beseglade parallellskolesystemets öde, genom att införa en nioårig sammanhållen grundskola. Enhetsskolans införande var ett tydligt uttryck för en strävan efter likvärdighet och en skola med lika möjligheter för alla (Richardsson, 1999, s. 72ff).

Den första läroplanen för grundskolan, Lgr 62, var ett ytterst omfattande regelverk med över 700 paragrafer och nästan 500 textsidor. Timplanerna utgjorde inget undantag, föreskrifterna gällde till och med ned till när och hur många grupptimmar som skulle genomföras ”genom att ange antalet veckotimmar och grupptimmar för varje ämne och årskurs och villkoren för delning i angiven omfattning” (Johansson och Johansson, 1994, s. 21; *Läro-*

*plan för grundskolan 1962*, s. 107-121). Möjligheterna till lokala avvikelser från timplanen var ytterst begränsade. Följande formulering återfinns i de allmänna bestämmelserna om timplaner 1962:

Då så med hänsyn till särskilda omständigheter finnes erforderligt må skolstyrelsen för högst ett år besluta om mindre avvikelse (högst två timmar per vecka) från den i timplanerna angivna fördelningen av veckotimtalerna på de olika ämnena (...) varvid dock skall gälla, att sammanlagda veckotimtalet enligt timplanen - i förekommande fall minskat enligt ovan - ej ändras och att intet ämne uteslutes. (*Läroplan för grundskolan 1962*, s. 110)

Styrningen genom läro- och timplanerna och annat regelverk kompletterades med en detaljerad ekonomisk styrning. Villkor rörande allt från lokaler, skollunch och gruppstorlekar och mycket annat var kopplade till möjligheten att få ekonomiskt bidrag från staten. Särskilt framhålls timplaner och statsbidragens roll som viktiga instrument för centralisering och enhetlighet (Richardson, 1999, s. 196).

Den ideologiska styrningen blev å andra sidan tydligare i 1969 års läroplan för grundskolan, Lgr 69. Styrdokumentets omfång reducerades, till förmån för en större tonvikt på mål och riktlinjer. Samtidigt försvagades regleringen via timplanerna något. Orienteringsämnena fick ett samlat antal timmar, till skillnad från Lgr 62 då de varit angivna ämnesvis. Regleringen av antalet grupp timmar togs också bort. Lgr 69 kan ses som en första försiktig strävan mot avreglering och utökad lokal frihet inom utbildningsområdet. Sådana tendenser förstärktes ytterligare av SIA-utredningen som kom i mitten på 70-talet (SOU 1974:53). I denna var kritiken mot centralismen framträdande, och en rad decentraliseringsåtgärder föreslogs.

Även om flera av SIA-utredningens förslag aldrig realiserades, så kan arbetet med en ny läroplan, Lgr 80, ändå hänföras till utredningens tankegångar. Jämfört med föregångaren, Lgr 69, var inriktningen i den nya läroplanen att betrakta som radikal, både vad gäller arbetssätt och timplan. Timplanerna var uppdelade på tre stadier istället som tidigare för varje årskurs vilket medförde en viss utökad frihet för skolorna och kommunerna. En ledande princip var att lämna större utrymme till elevens fria val. Tillval fick 11 veckotimmar på högstadiet och fria aktiviteter sju veckotimmar. Tiden för de fria aktiviteterna drogs emellertid senare tillbaka till förmån för utökad tid i svenska (Richardson, 1999, s. 123f).

Sammanfattningsvis har timplanen kopplats till en strävan efter enhetlighet och likvärdighet. För uppbyggnaden av den sammanhållna grundskolan har timplanen, tillsammans med statsbidragsbestämmelser, utgjort viktiga styrinstrument för en ökad enhetlighet. Successivt försvagades styrningen

via timplanen, för att i Lgr 80 vara betydligt lösare hållen än timplanerna i två föregående läroplanerna. Fortfarande var dock möjligheterna för lokala avvikelser begränsade jämfört med vad som beslutades på grundval av nästa timplaneöversyn och läroplansrevision.

### *Grundskolans nuvarande timplan*

Även om SIA-utredningen och Lgr 80 till stora delar uppvisade decentraliserings- och avregleringsambitioner, var ändå den statliga styrningen fortsatt stark (Lundahl, 2002). Under 1990-talet intensifierades strävan mot decentralisering och avreglering av skolväsendet. Detta decennium präglades till stora delar av kampen med försämrade offentliga finanser, och lågkonjunkturen och den ekonomiska krisen var särskilt framträdande inslag på den politiska agendan. Under sitt regeringsinnehav 1991-1994 drev den borgerliga regeringen vidare fram ett antal reformer som syftade till att bryta statens monopol på undervisning, för att istället införa generösa bidrag till etablerande av fristående skolor, skolpeng och andra valfrihetsreformer. När socialdemokraterna övertog regeringsmakten 1994 var ansträngningarna små för att hindra eller försvåra denna utveckling (Lidström, 2002). Enigheten om värdet av att styra skolväsendet genom mål och resultat var relativt stor. Inställningen, också från socialdemokratiskt håll, till det goda i exempelvis friskolor, lokal profilering av skolklasser och fria skolval hade ”varit otänkbar för 30 år sedan” (Bennich-Björkman, 2002, s. 57). Det har också hävdats att 1990-talet också inneburit vad som kan kallas för en välfärdsideologisk förändring, genom att ”traditionella välfärdsideal givit vika för tilltro till marknadslösningar och till individens fria val” (SOU 2000:39, s. 17; se också Whitty, Power och Halpin, 1998, s. 28ff).

Inledningen av 90-talet blev dramatisk ur utbildningspolitisk synvinkel. Exempelvis beslutades år 1991 att kommunerna skulle uppbära det fulla arbetsgivaransvaret för lärarkåren. Lärartjänsterna var tidigare statligt reglerade, samtidigt som de tillsattes av kommunens skolstyrelse. Det fanns således ett dubbelt arbetsgivaransvar och därmed oönskad och oklar ansvarsfördelning. Den så kallade ansvarspropositionen (Regeringens proposition 1990/91:18) innebar en rad omvälvande förändringar av skolans styrning. Organisatoriska och administrativa bestämmelser, liksom ekonomisk styrning och juridisk regelstyrning, var under omprövning. Den forna Skolöverstyrelsen lades ned och ersattes av Statens Skolverk. Ett förändrat statsbidragssystem sjuöskades 1993 som innebar att de tidigare sektorsanslagen ersattes av en klumpsumma. Kommunerna kunde nu fördela pengar fritt under prioritering av olika kommunala verksamheter. Vidare skrevs

skollagen och grundskoleförordningen om och antalet bestämmelser reducerades (Johansson och Johansson, 1994, s. 30f). Emellertid återstod att fastställa en ny läroplan och timplan som skulle vara bättre anpassade till det rådande styrsystemet. Diskussionerna om vad som kom att bli grundskolans fjärde läroplan, Lpo 94, inleddes parallellt med de förändringar som beskrivits ovan.

Läroplanskommittén tillsattes våren 1991 och skulle enligt direktiven bland annat se över timplanens roll och funktion (Dir. 1991:9). Efter regeringsskiftet uttryckte kommitténs tilläggsdirektiv att timplanens funktion främst skulle vara att ange vilka resurser en kommun minst måste avsätta för undervisning. Sektorsbidragets införande var ett avgörande argument för timplaneöversynen, eftersom kopplingen mellan timplaner och statlig resurstilldelning upphört (Dir. 1991:117). Läroplanskommitténs betänkande, Skola för bildning (SOU 1992:94), innehöll ett antal smärre justeringar av timplanen, framför allt att den tidigare indelningen i tre stadier ersattes av två, skolor 1-5 och 6-9 (s. 332, 232). Det visade sig emellertid vid remissbehandlingen att en majoritet av remissinstanserna avstyrkte en indelning av grundskoletiden i två skeden.

Regeringen fastslog i proposition 1992/93:220 att timplanen var nödvändig i det nya styrsystemet utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Dock var timplanens roll som styrmedel reducerad, för planen skulle främst ”värna om den gemensamma kärnan och fungera som ett stöd vid den enskilda skolans planering och timfördelning” (Regeringens proposition 1992/93:220, s. 64). Timplanen föreslogs vara uppbyggd kring en garanterad undervisningstid, vilket kommunerna om de så önskade kunde överskrida inom ramen för regleringarna om läsårets och skoldagarnas längd. Vissa ämnen grupperades och tilldelades en klumpsumma i timmar över grundskolans nio år som sedan kunde fördelas lokalt. Det nya timplaneförslaget var av betydligt mindre detaljerad karaktär än tidigare timplaner och efter smärre justeringar från utbildningsutskottet (UbU1:1993/94) kom den nya timplanen att fastställas och bifogas skollagen. Dock kan påpekas att timplanefrågan, tillsammans med betygssystemet, var två av de allra största stöttestenarna i den politiska debatten angående den nya läroplanen (Riksdagens protokoll 1993/94:43).

Det var en ny typ av timplan som såg dagens ljus jämfört med förutvarande timplaner. I och med införandet av Lpo 94 kom timplanens roll att, åtminstone i de officiella texterna, att bli mer undanskymd i jämförelse med läroplanen och de ämnesvisa kursplanerna (Westlund, 1998, s. 142). En garanterad undervisningstid i enskilda ämnen och ämnesgrupper som eleverna ska ha erhållit under alla de nio åren i grundskolan fastställdes, men när olika ämnen skulle börja läsas och i hur många år reglerades inte. Ytterligare

friutrymme byggdes in i timplanen dels genom elevens fria val, men också möjlighet för skolans val, tid för exempelvis profilering av den enskilda skolan.

Det sista var dock långt ifrån sagt i fråga om timplanen. Frågor om timplanens vara och funktion kvarstod obesvarade efter den nya läroplanens införande. Efter att socialdemokraterna återtagit regeringsmakten lyftes timplanens roll fram i regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning (Skr. 1996/97:112). I proposition 1997/98:6 återkom regeringen till behovet av att minska timplanens styrande roll. Lösningen var att föreslå ett ökat lokalt jämningsutrymme. Timtilldelningen för skolans val skulle öka, samtidigt som de angivna timmarna för ämnen och ämnesgrupper skulle få minskas med högst 20 procent. Motivet var att uppnå bättre resultat liksom att befrämja en mer stimulerade skolmiljö. I samband med denna proposition fattades också beslut om att utöka antalet timmar för ämnena slöjd samt idrott och hälsa. I propositionen, liksom i regeringens skrivelse, framhölls dock att den nationella timplanen borde kvarstå, med hänvisning till kvalitets- och likvärdighetsargument. Detta var emellertid inte en ståndpunkt som delades av alla partier. Både moderaterna och folkpartiet förordade ett avskaffande av timplanen mot bakgrund av att det är målstyrning som ska präglade skolväsendet (Ub11:1997/98; Ub208:1997/98; Ub250:1997/98). Även centerpartiet var inne på samma linje, men något mer försiktigt. Regeringens förslag om att öka jämningsutrymmet var ett första steg, sedan borde ansvaret föras över helt och hållet till lokal nivå (Ub267:1997/98).

### *Ett försök att slopa timplanen<sup>1</sup>*

Den s.k. Skolkommittén hade i sitt betänkande från 1997 föreslagit ett avskaffande av timplanen, alternativt att utlysa en försöksverksamhet. Argumenten rörde bl a ökad flexibilitet och därmed bättre resursutnyttjande och måluppfyllelse på lokal nivå (SOU 1997:121). Kommittén påtalade att ett deltagande i undervisningen under ett visst antal timmar inte var någon som helst garanti för att eleven också utökat sina kunskaper. Tiden var inte bara kvantitativ utan också kvalitativ. Dock såg kommittén också vissa risker med att ta bort timplanen, där likvärdighetsargumentet och vissa ämnens risk för marginalisering lyftes fram.

---

<sup>1</sup> Försöksverksamhetens förarbeten återkommer även i kapitel 5 om problemsituationen. I detta kapitel anges endast huvuddragen i några av dem.

Vid remissbehandlingen av Skolkommitténs betänkande fick förslaget om en försöksverksamhet med befrielse från timplanen stöd, samtidigt som det också fanns remissinstanser, däribland kommuner, som förordade ett borttagande utan föregående försöksverksamhet. Regeringen valde att gå på alternativet med en försöksverksamhet istället för ett direkt slopande, med hänvisning till att ”övervägande antalet remissinstanser är också, som framgått, positiva till en sådan försöksverksamhet” (Regeringens proposition 1997/98:94, s. 24). Propositionen underströk visserligen att friutrymmet att lokalt fördela tiden i den existerade timplanen var omfattande, men att det var mycket viktigt att timplanen i sig inte förhindrade pedagogiskt nytänkande och förändrade arbetssätt. Moderaterna, folkpartiet och centerpartiet fortsatte att framhålla att timplanen både kunde och borde slopas utan att ett så omfattande försök som regeringen föreslagit behövde sjasättas (Ub27:1997/98; Ub28:1997/98; Ub29:1997/98). Motionerna avslogs dock och regeringen tillsatte en arbetsgrupp som närmare skulle utreda hur försöksverksamheten borde organiseras och utformas, för att därefter återkomma till riksdagen. Detta arbete redovisades i departementskrivelsen Ds 1999:1 *Utan timplan – med oförändrat uppdrag*.

I skrivelsen sades att försöket skulle utröna ”om den nationella timplanen kan tas bort och att pröva hur detta i så fall kan ske” (Ds 1999:1, s. 10). Sambandet mellan dels timplanen och lärarnas arbetstid och dels timplanen och resursfördelning hade försvagats genom tidigare överenskommelser och beslut. Timplanens borttagande skulle också medföra att ett hinder, oavsett om det var ett upplevt eller reellt sådant, försvann. Försöket föreslogs innebära att timangivelserna för varje ämne och ämnesgrupp skulle försvinna, medan den minsta garanterade undervisningstiden (6 665 klocktimmar från år 1 till år 9) också fortsättningsvis skulle kvarstå, även inom försöket. Vidare utvecklades de deltagandekrav som borde ställas på kommuner och skolor, bland annat att det skulle finnas fungerande kvalitetsredovisningssystem. Kvalitetssäkringen inom försöket sågs som central, inte minst med hänvisning till de ämnen som har få timmar i timplanen. Dock påtalades att även skolor med bibehållen timplan kan uppvisa kvalitetsbrister; timplanen utgjorde i sig ingen garant för upprätthållandet av utbildningskvaliteten. Försöket skulle ledas av en nationell delegation med bland annat lärarfackliga företrädare och en arbetsgivarrepresentant från dåvarande Kommunförbundet (se det följande). Två olika uppläggningar av försöket föreslogs: Ett alternativ med ett tjugotal omsorgsfullt utvalda kommuner och ett alternativ där alla intresserade kommuner var välkomna, förutsatt att de mötte de uppsatta kraven. I den efterföljande propositionen valde regeringen att gå på det sista alternativet, med tillägget dock att ett 80-tal kommuner skulle vara både rimligt och önskvärt (Regeringens proposition

1998/99:110, s. 22). I övrigt var regeringens och departementsskrivelsens förslag i samklang med varandra och passerade även utskottet utan ändringar. I början av november år 1999 fattades det riksdagsbeslut och utfärdades den förordning som innebar startskottet för försöksverksamheten.

### *Från föreskrifter till försöksverksamhet*

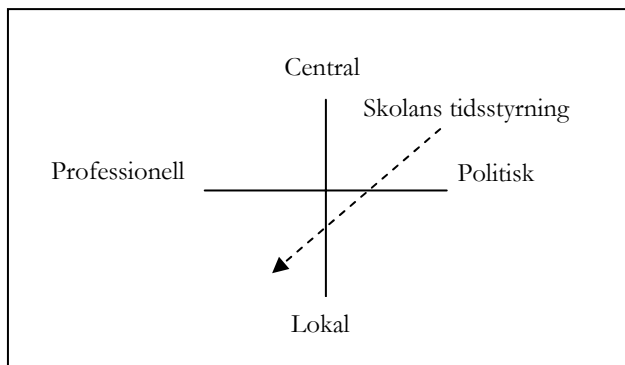
Sammanfattningsvis har styrningen av skolans tid och tidsanvändning i huvudsak återspeglat de förändringar som skolväsendet som helhet har genomgått. Från och med 1919 års undervisningsplan har timplaner utfärdats för barn- och ungdomsskolan. I den tidiga grundskolans uppbyggnadsfas fanns en stark strävan efter enhetlighet och likriktning. En centralt fastställd timplan har ansetts vara särskilt viktig som ett led i denna strävan. Trenden mot en allt svagare central tidsstyrning har dock varit uppenbar från 1980 års läroplan och framåt, för att kulminera år 1999 när försöksverksamheten beslutades av riksdagen. I takt med att kritiken mot en stark centralstyrning tilltog fick timplanerna successivt en lösare utformning, och antalet frihetsgrader utökades. Nedan rekapituleras några årtal som visar på den gradvisa försvagningen av grundskolans centrala tidsstyrning:

- *1919 års undervisningsplan:* Detaljerade timplaner med tillhörande kommentarer som preciserade undervisningstiden i form av antal veckotimmar fördelat på varje ämne. Med planen följde bilagda arbetsordningar med scheman för olika skolformer.
- *1962 års läroplan:* Tydlig reglering av antalet undervisningstimmar och grupptimmar för varje ämne per vecka och årskurs, med få möjligheter att lokalt avvika från timplanen.
- *1969 års läroplan:* Fortsatt tydlig och detaljerad reglering av undervisningstiden per vecka och årskurs, dock med ett samlat antal timmar för orienteringsämnena och icke reglerade grupptimmar. Fortsatt litet utrymme för lokala avvikelser.
- *1980 års läroplan:* Reglering av det totala antalet undervisningstimmar per ämne inom låg-, mellan-, respektive högstadiet, med vissa möjligheter till lokala justeringar
- *1994 års läroplan:* Reglering av det totala antalet timmar per ämne eller ämnesgrupp i form av en klumpsumma, som fritt får fördelas över vart och ett av de nio grundskoleåren. Möjlighet att lokalt minska det angivna timantalet inom vissa angivna ramar.

- 1997: Riksdagsbeslut om att ytterligare öka det lokala jämningsutrymmet i timplanen. Den angivna timtiden för ämnen och ämnesgrupper över de nio åren får minskas med upp till 20 procent för att bereda möjlighet för skolans val och lokal skolprofilering.
- 1999: Riksdagsbeslut om att bedriva försöksverksamhet utan timplan i ett 80-tal kommuner under en femårsperiod. Total garanterad undervisningstid över de nio åren kvarstår.

Det lokala utrymmet för att planera och fördela undervisningstiden har således utökats kraftigt under de senaste två decennierna. Riktningen mot en allt mer decentraliserad och avreglerad tidsstyrning av skolan har varit framträdande, vilket visas särskilt tydligt inom försöksverksamheten. Generellt kan sägas att statens styrning via timplaner inte på något markant sett har avvikit från den typ av styrning som karakteriserat andra områden av utbildningsväsendet. Regleringen av skolans tid har i stort följt den utveckling som uppvisats inom andra områden än tidens fördelning, exempelvis med avseende på andra reglers detaljeringsgrad, konkretisering och omfattning. Den statliga styrningens karaktär har sett olika ut och tagit sig olika uttryck genom historien, ofta som svar på och avspeglning av mer generella samhälliga trender och värden som fått genomslag i styrningen av skolan.

Figur 4.1: Styrningsdimensioner och skolans tidsstyrning.



Källa: Lundgren, 2002a, s. 7 samt egen bearb.

I kapitel 2 återfanns Lundgrens (2002a) två styrningsdimensioner (figur 2.1). För att återknyta till denna kan sägas att styrningen av skolans tidsanvändning har förflyttat sig kraftigt inom matrisen (figur 4.1), från att ha varit en politisk och central angelägenhet via avregleringen på 1990-talet till den lokala politiska sfären. Efter läroplanen från 1994 skulle nämligen beslut om

timmarnas fördelning över de olika grundskoleåren fattas av den kommunala skolstyrelsen (SFS 1994:1134, 2 kap, 4§). I och med lanseringen av timplaneförsöket skulle man kunna hävda att förskjutningen mot den lokala nivån intensifierats, kombinerat med en förskjutning från politisk till professionell nivå, eftersom försöksverksamheten innebär att skolorna själva ska utforma sin egen tidsanvändning och att kommunala timplaner inte ska inträda istället.

## Försöksverksamheten

I avhandlingens analysram ingår två delaspekter under rubriken försöksverksamheten. Den ena, försökets organisation och utformning, innefattar egenskaper hos programmet såsom dess tydlighet med avseende på hur klara och konsistenta mål som har satts upp för programmet (Vedung, 1997a). Tillgängliga medel, exempelvis i form av möjligheter till stöd och eventuella sanktionsmöjligheter, är också väsentliga egenskaper. Den andra delaspekten handlar om försöksverksamhetens programteori, dvs. insatsens tänkta kausala koppling till det önskade utfallet. De processer och omständigheter som policyskaparna föreställer sig att programmet ska bidra med och hur dessa är kopplade som orsaker till den verkan man vill se utgör byggstenarna i programmets inbyggda kausala teori.

### *Försökets organisation och utformning*

#### Vad innebär försöket?

Försöksverksamheten startade höstterminen år 2000 och skulle avslutas år 2005 (SFS 1999:903). I väntan på att ärendet bereddades förlängdes försöket till den sista juni år 2007, men inga nya skolor fick ansluta sig (SFS 2005:141). Den nationella timplanen (tabell 4.1) anger det totala antalet undervisningstimmar som eleven har rätt att erhålla under hela sin grundskoletid, fördelat på olika ämnen och ämnesgrupper. Timplanen är en bilaga till skollagen och ändringar av planen kräver därmed riksdagsbeslut. Antalet timmar för varje ämne och ämnesgrupp är angivna i en summa som lokalt ska fördelas från år 1 till år 9. Sammantaget skall eleverna erhålla minst 6665 timmar lärarledd undervisning under sin grundskoletid. Det finns också ett jämningsutrymme som innebär att tilldelningen för varje ämne och ämnesgrupp får minskas med högst 20 procent. Denna tid får då användas för det som kallas skolans val. Innan försöket var det enligt Skolverket 12

procent av grundskolorna som utnyttjade detta jämningsutrymme (Ds 1999:1, s. 40). I grundskoleförordningen finns ytterligare anvisningar som rör skolans tid, som antal skoldagar per år och att ett schema ska finnas för undervisningen och att rektor är ansvarig för att fastställa detta (SFS 1994:1134).

*Tabell 4.1: Grundskolans nationella timplan.*

Ämnen	Antal timmar
Bild	230
Hem- och konsumentkunskap	118
Idrott och hälsa	500
Musik	230
Slöjd	330
Svenska	1 490
Engelska	480
Matematik	900
Geografi Historia Religionskunskap Samhällskunskap	885
Biologi Fysik Kemi Teknik	800
Språkval	320
Elevens val	382
Totalt garanterat antal timmar	6 665
Därav skolans val	600

Källa: Skollagen (SFS 1985:1100), bilaga 3. Anm.: Timplanen anger omfattning i form av antal timmar lärarledd undervisningstid (60 min) som eleven ska ha under grundskoletiden, dvs. under skolår 1-9. Skolans val innebär att antalet timmar får minskas med upp till 20 procent för ett ämne eller ämnesgrupp.

Redan i den befintliga timplanen kan skolorna alltså själva fördela tiden mellan grundskolans nio år. Det finns inte heller några regler för när ämnen ska introduceras eller avslutas, inte heller några restriktioner mot att arbeta ämnesövergripande, tematiskt eller åldersintegrerat. De skolor som deltar i försöket ges en ännu större frihet, då den enda reglering som kvarstår är att

eleverna ska ha rätt till minst 6 665 timmar lärarledd undervisning under hela sin nioåriga grundskoletid. Det finns således inte något centralt styrdokument som anger t ex hur många timmar matematik, engelska eller slöjd som eleverna ska läsa, utan det är upp till de deltagande skolorna själva att fördela. Verksamheten ska emellertid i övrigt bedrivas i enlighet med befintligt regelverk och styrdokument, som läroplan och kursplaner. Implicit föreligger det emellertid en koppling mellan timplanen och ämnenas kursplaner, i så måtto att ambitionsnivån i kursplanerna har fastställts utifrån den tidsmässiga omfattning ämnet haft (SOU 2005:101, s. 48, s. 168). Inga ekonomiska bidrag fanns kopplade till försöksverksamheten, utan denna bedrevs inom ramen för befintliga resurser i kommuner och skolor. Deltagandet var frivilligt, och byggde på att kommuner anmälde sitt intresse och att de senare utsåg de skolor i kommunen som skulle ingå.

#### Försökets målsättning

Det är slående hur svårt det är att finna klara målbeskrivningar för försöket. I Ds 1999:1 uttrycktes syftet som att ”stärka och renodla mål- och resultatstyrningen och därigenom ytterst ge eleverna bättre förutsättningar att nå skolans mål” (s. 50). I det material som utbildningsdepartementets timplane-delegation producerat har emellertid syftet med försöket en ganska undanskymd roll. Snarare kan man finna skrivningar som att ”avsikten med försöksverksamheten är inte att den nationella timplanen ersätts med kommunala timplaner” (SOU 2004:35, s. 9, s. 191). Dvs. skrivningar om vad försöket inte är, utan att försökets målsättning görs explicit. Delegationen har i flera sammanhang påtalat att man inte förordar några särskilda modeller eller lösningar som försöksskolorna har att följa (t ex SOU 2004:35; SOU 2005:101; Thors-Hugosson, 2002). Timplanedelegationen har uttryckt sin uppgift i enlighet med vad departementsskrivelsen förordade, nämligen att lämna underlag till regeringen om och i sådana fall hur timplanen kan slopas (SOU 2005:101; SOU 2004:35).

Trots denna hållning från delegationens sida är det ändå möjligt att identifiera områden där effekter förväntas. De deltagande skolorna har varit ålagda att årligen dokumentera det förändringsarbete som de har gjort och avser att påbörja. Som grund för denna dokumentation har delegationen upprättat riktlinjer för vad den kan innehålla, samlade i årliga vägledningar. I dessa anges följande teman:

- Arbetet med målen
- Organisation av ämnen och tid
- Organisation av elever och elevgrupper
- Organisation av personalen
- Uppföljning av eleverna
- Bedömning
- Föräldrar
- Skolledningens roll
- Fysisk miljö och utrustning
- Om planerade förändringar genomförts och om dessa påverkat måluppfyllelsen samt hur olika aktörer uppfattat arbetet (SOU 2005:101, bilaga 7 s. 257ff).

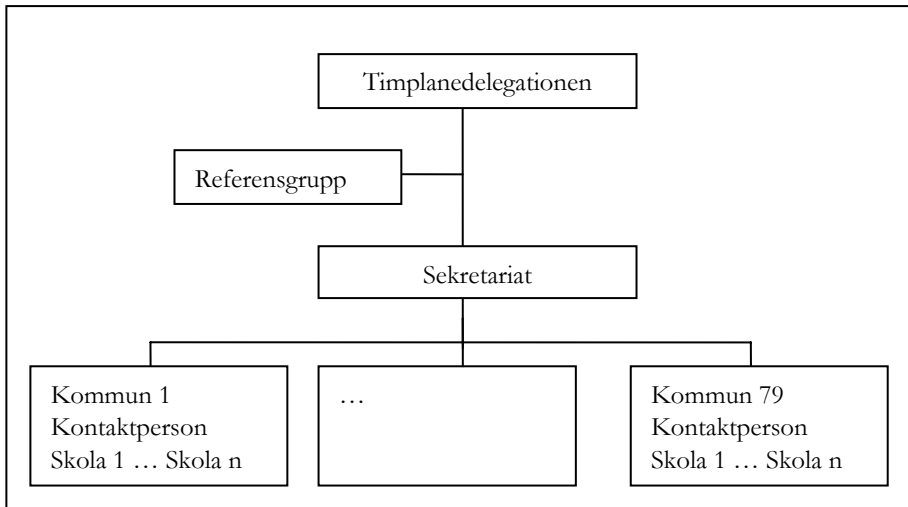
I vägledningen inför skolornas rapportering inför det avslutande året av försöksverksamheten (år 2004) hade ytterligare frågor lagts till. Dels om vad försöket betytt för skolans utveckling och dels om vilka lärdomar och råd inför ett generellt slopande som de deltagande skolorna skulle vilja föra fram. I både sitt delbetänkande och slutbetänkande (SOU 2004:35 och SOU 2005:101) hade delegationen fokuserat på tre huvudsakliga områden, vilka i sig indirekt torde ha koppling till förväntningarna på försöksverksamheten, nämligen a) arbetssätt, b) inflytande och delaktighet och c) studieresultat.

Både kommuner och skolor skulle själva ange vilka syften de hade för att delta. Överlag behandlade både kommunernas och skolornas syftesbeskrivningar samma typer av teman: Att förändra organisation och arbetssätt, t ex genom tematiskt och ämnesövergripande arbete, att individualisera, att fokusera på målen och att öka elevernas ansvar för sitt lärande (se kapitel 6 och 8). Detta betyder att det egentligen rör sig om ett stort antal lokala utvecklingsprojekt, i realiteten ett för varje skola, där syftena skiljer sig åt mellan olika skolor och kommuner. Medan en skola betonar ämnesövergripande arbete kan en annan fokusera på lagarbete eller mentorskap. Förekomsten av målformuleringar på flera nivåer får förstås konsekvenser för det som Vedung (1993) benämner reformens tydlighet. Tillämparna har inbjudits till att själva formulera målsättningen med sitt deltagande och därmed har ett ansvar förskjutits från den nationella till den lokala nivån vad gäller försökets innehåll och målsättningar. Detta diskuteras bland annat i kapitel 8 i anslutning till försöksverksamhetens anpassningsbarhet. Försökets uppläggning med flera målnivåer och därmed påföljande ansvarsförskjutning ger tillämparna ett betydande handlingsutrymme när det gäller försökets lokala utformning.

## Försökets organisation

Försöksverksamhetens organisation illustreras i figur 4.2:

Figur 4.2: Försöksverksamhetens organisation.



Källa: SOU 2004:35, s. 51.

Det övergripande ansvaret för försöksverksamheten åvilade Timplanedlegationen (U 1999:08). Den bestod av dels representanter från utbildningsdepartementet (ordförande, i sekretariatet och som sakkunniga) dels fackliga företrädare (Läraryrket, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolledarförbund) och representanter från Kommunförbundet, Specialpedagogiska institutet samt för Skolverket och Myndigheten för Skolutveckling. Det var således ingen parlamentariskt sammansatt delegation. Delegationens uppgift var att ha ett övergripande ansvar för försökets ledning. Den skulle även stödja skolor och kommuner i deras arbete. Förutom detta hade delegationen även till uppgift att anordna konferenser och bidra till nätverksbyggande på kommun- och skolnivå. Varje deltagande kommun utsåg en kontaktperson, som skulle utgöra en slags länk mellan delegationen och kommunens deltagande skolor. Kommunerna hade också i flera fall bildat egna nätverk på regional basis. Förutom att leda och stödja försöksverksamheten skulle delegationen även utvärdera den. Utvärderingsuppdraget innebar enligt direktiven att noga följa:

- om och hur kommunerna uppfyller de olika krav som ställs i försöksverksamheten,
- om kommunernas och skolornas uppföljning, utvärdering och egen-tillsyn är tillräcklig för att garantera kvalitet och likvärdighet,
- om och hur en avskaffad timplan medför en bättre måluppfyllelse för olika elevgrupper och
- om det krävs justeringar i skollag, läroplan, kursplaner etc. eller i kraven på kvalitetskontroll om timplanen tas bort (Dir. 1999:90).

Det fanns även en referensgrupp, med bland annat elevorganisationer, Hem- och skola och handikapporganisationer. Även en grupp fristående skolor fanns med som samtalspartner för delegationen. Det kan dock tilläggas att kravet att följa timplanen inte gäller fristående skolor, eftersom deras timplan godkänns av Skolverket.

#### Ansökningsförfarande och krav

Efter riksdagsbeslutet om försöksverksamheten fick samtliga kommuner inbjudan om att ansöka om att få delta. Deltagandet var frivilligt, men förordningen satte upp ett antal kriterier som de skulle uppfylla: Deltagande kommuner var skyldiga att redovisa hur utbildningen skulle bedrivas, hur kvaliteten skulle säkerställas, försöksverksamheten organiseras och stöd till skolor utformas. Samråd med personal, elever och föräldrar skulle ske, och kommunen skulle medverka i försökets uppföljningar och utvärderingar (SFS 1999:903). Ytterligare krav som sattes upp var att kommunen hade en aktuell skolplan och att årliga kvalitetsredovisningar genomfördes (Utbildningsdepartementet, 1999). I sin ansökan till delegationen skulle kommunen redovisa sitt syfte med att delta, och redogöra för den organisation och det stöd som deltagande skolor skulle tilldelas.

Av de 95 kommuner som anmält sitt intresse valde Timplanedelegationen ut 80 kommuner, bland annat med hänsyn till kommunstorlek och geografiskt läge. Det var också ett mindre antal kommuner som inte kunde möta ansökningskraven, t ex att de saknade en kontinuerlig kvalitetsredovisning. Efter att en valt att avstå återstod 79 kommuner i försöksverksamheten. Kommunerna valde därefter själva ut vilka skolor som skulle delta. Detta skulle göras med hänsyn till bland annat om det fanns en lokal arbetsplan och fungerande kvalitetsredovisningsrutiner på skolorna. I kapitel 6 återkommer jag till grunder och ställningstaganden hos kommuner för skolorvalet. Vidare skulle varje skola, liksom vad gällde kommunerna, formulera ett syfte med sitt deltagande och förankra deltagandet bland personal, elever och föräldrar. Försöksverksamheten skulle också följas upp och utvärderas årligen, t ex i samband med kvalitetsredovisningen. Delegationen

påtalade också att det kunde finnas behov av kompetensutveckling i samband med deltagandet (SOU 2004:35, s. 50, s. 191f).

#### Vilka kommuner och skolor deltar?

De 79 kommuner som ingick i försöket var företrädevis lokaliserade till landets södra och mellersta delar. Bara 9 av 54 norrlandskommuner deltog, samtliga kustkommuner. Förortskommuner och medelstora städer var överrepresenterade, och landsbygds-, glesbygds- och övriga mindre kommuner kraftigt underrepresenterade i förhållande till sin andel i riket. Det finns ett signifikant samband mellan kommunstorlek och om kommunen deltar i försöket (Spearman's rho -0.536). Kommuner med många invånare tenderade att delta i försöket i högre utsträckning än kommuner med få invånare. Även i en annan relativt nyligen genomförd försöksverksamhet på skolområdet, gällande lokala styrelser med föräldramajoritet (SFS 1996:605), var glesbygdskommuner också mindre benägna att delta, dvs. att inrätta styrelser. Både för timplaneförsöket och försöket med lokala styrelser gällde också att större städer deltagit i stor utsträckning (Skolverket, 2001b; SOU 2004:35; se även Bilaga 3: Deltagande kommuner – geografisk fördelning). I kapitel 6 utvecklas kommunernas argument för att delta eller inte.

*Tabell 4.2: Politiskt styre i deltagande och icke deltagande kommuner efter valet 1998. Procent.*

	<b>Deltar</b>	<b>Deltar inte</b>	<b>% av total</b>
Borgerlig	36,7	35,2	35,6
Socialistisk	30,4	37,1	35,3
Annan	32,9	27,6	29,1
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källa: Skolverket, 2001a, egen bearb.

När det gäller politiska majoritetsförhållanden vid tidpunkten för ansökan till försöket var 36,7 procent av de deltagande kommunerna borgerligt styrda, medan 30,4 procent hade en socialistisk majoritet (tabell 4.2). Socialistiskt styrda kommuner har tenderat att delta i något lägre utsträckning, men skillnaderna är inte signifikanta.

Ungefär en femtedel eller 900 av landets drygt 5000 grundskolor deltog i försöket. När försöksverksamheten startade hade försöksskolorna något fler elever per skola i genomsnitt, jämfört med de icke deltagande skolorna (Skolverket, 2003). Överlag visar personal- elev- och betygsstatistik att skillnaden mellan grupperna före försöket varit mycket marginella. Det finns

exempelvis inga större variationer mellan de två grupperna gällande lärartäthet, läraromsättning och andelen lärare med pedagogisk utbildning (SOU 2004:35; Skolverket, 2003). Mycket av den statistik som samlas in gällande elever finns endast för elever i år 9 (betyg, behörighet, kön, svensk eller utländsk bakgrund osv.). När det gäller elevstatistiken var det mycket små skillnader mellan deltagande och icke deltagande skolor vid tidpunkten för försöksstarten (tabell 4.3).

*Tabell 4.3: Meritvärde 1999/2000 för elever som avslutat år 9 fördelat på deltagande och icke deltagande skolor.*

	Genomsnittligt meritvärde		Andel inte behöriga till gymnasiet (procent)	
	Deltar	Deltar inte	Deltar	Deltar inte
Totalt	201,7	202,6	11,7	10,4
Pojkar	190,4	191,5	13,8	12,0
Flickor	213,8	214,3	9,4	8,6
Elever m utl. bakgr.	183,0	184,5	22,7	21,5
Elever m sv. bakgr.	205,3	205,6	9,4	8,6

Källa: Skolverket, 2003.

Betygsstatistiken visar att det förvisso fanns skillnader mellan elever i deltagande och i icke deltagande skolor, men de procentuella differenserna var ytterst marginella. Dessa mått varierade mer mellan olika kommuntyper än mellan deltagande och icke deltagande skolor (Skolverket, 2003). Det fanns inte heller några större skillnader mellan grupperna med avseende på vilka ämnen som eleverna saknar behörighet i, och inte heller den procentuella övergången till, och val av, gymnasieprogram.

### Forskning och utvärdering

I anslutning till försöket utlystes också medel för forskning och utvärdering. Innan detta redogörs för närmare kan det vara relevant att också visa på några utmärkande drag för hur olika aspekter av skolans tid tidigare har studerats. Särskilt har relationen mellan tidstilldelning och undervisningsresultat varit en aspekt som den pedagogiska forskningen flitigt har uppmärksammat. Tiden har då inte sällan setts som en resurs som genom att utnyttjas effektivt kan förbättra elevernas resultat (Cooper m fl, 2003; Kane, 1994; Millot, 1995; Ben-Peretz och Bromme, 1990). Det är emellertid långt

ifrån självklart att sambandet mellan tilldelad tid och elevprestation är enkelt och entydigt. Många andra faktorer än bara den avsatta tiden kan också betydelse i detta avseende (Gándara, 2000; jfr Anderson, 1995). Inom den sk ramfaktorteoretiska traditionen (se t ex Berg m fl, 1999, s. 297ff; Gustafsson, 1999; Lundgren, 1984, s. 69-82; Dahllöf, 1992) har tiden betraktats som en ram, dvs. något som begränsar eller möjliggör en viss typ av undervisning och som läraren inte formellt kan kontrollera. Torper (1982) hade en sådan utgångspunkt och var förvånad över att tid och timplaner varit så föga uppmärksammat: ”Man slås därvid av vilket litet intresse forskare visat detta centrala styrdokument” (s. 54). Även Lundgren och Colliander (1991) påtalade avsaknaden av kunskap om hur lokala tidsbeslut fattas i relation till inlärningsprocesser. Smyth (1987, s. 373) drog på liknande grunder slutsatsen att ”there is a clear need for studies that provide detailed descriptive accounts of how teachers and schools allocate teaching time”. Vidare har skolans tid som social konstruktion och hur den upplevs av olika aktörer i skolan uppmärksamats (Leaton-Grey, 2004; Westlund, 1996; 1998; Österlind, 1998).

Å ena sidan har alltså skolans tid studerats som en resurs för inläring eller som en ram. Å andra sidan kan tiden i sig självt vara föremål för reformprocesser (som i timplaneförsökets fall) och i egenskap av detta utgöra ett studieobjekt. När det gäller det sistnämnda är den internationella forskningen betydligt mer sparsam (Gándara, 2000). I samband med en finsk läroplansreform, som ökade skolornas frihet med avseende på tidsfördelningsbeslut, konstaterades att ”området är relativt utforskat” (Hansén m fl, 1998, s. 10). Det svenska timplaneförsöket har emellertid inneburit att även hantering av tid i ett reformsammanhang har fått mer utrymme. Även i flera av dessa forskningsrapporter har dock tiden som en ram och tid som grund för skolaktörers upplevelser varit perspektiv som anlagts (se t ex Westlund, 2003; Johansson m fl, 2005).

I Ds 1999:1 föreslogs alltså att försöksverksamheten skulle medföra att medel skulle avsättas för forskning och utvärdering. Motivet för att knyta forskning till försöksverksamheten var bland annat att ”erbjuda möjligheter att jämföra skilda undervisningssituationer med varierande grad och art av tidsstyrning” (SOU 2005:101, s. 53). Totalt kom regeringen, via utbildningsdepartementet, att bevilja medel för sex forskningsprojekt, varav SKUT-projektet var ett, och fyra utvärderingsprojekt. Utvärderarna hade dock ett mer specificerat uppdrag då de skulle förse delegationen med kompletterande beslutsunderlag, medan forskningsprojekten hade större utrymme att sätta sin egen prägel på projektet. Det var således en förhållandevis stor forskningsinsats som kom att bedrivas i anslutning till försöket.

Några ord kan i detta sammanhang också generellt sägas om relationen mellan utbildningsreformer och forsknings- och utvärderingsinsatser. Svenska utbildningspolitiska reformsträvanden har historiskt varit nära knutna till vetenskapligt producerad kunskap, även om denna relation delvis tagit sig olika uttryck genom historien (Lundgren, 2002b). Relationen mellan vetenskap och policyutveckling kan ses ur två olika perspektiv: Å ena sidan att undersökningar baserade på vetenskapliga teorier och metoder bidrar med att förbättra reformbeslutets kunskapsunderlag, å andra sidan att forskningsresultat löper risken att användas selektivt av beslutsfattarna i den mån resultaten kan legitimera redan intagna politiska ståndpunkter (se Haug, 1992; Ozga, 2000; Donovan och Larkin, 2006). Även i timplaneförsökets fall är denna diskussion relevant, även om den inte ges något större utrymme i denna avhandling. Dock kan noteras att försöksverksamhetens forskning och utvärdering kan ses ur båda ovan angivna perspektiv; dels som ett led i att förbättra kunskapen om den förändrade styrningen och/eller som ett led i att bekräfta och legitimera politiska uppfattningar.

I kapitel 8 analyseras och diskuteras de andra forsknings- och utvärderingsprojektens iakttagelser och resultat mer utförligt. Tabellerna 4.4 och 4.5 (nästkommande sidor) kan dock tjäna som en översikt för vilka typer av studier som genomfördes inom ramen för de projekt som tilldelades medel för att följa försöket.

De sex forskningsprojekten karakteriserades av att de använde sig av kvalitativa fallstudier av ett mindre antal deltagande skolor, även om SKUT-projektet delvis utgjorde ett undantag från detta (se ovan). Utvärderingsprojekten innefattade oftare icke deltagande skolor som jämförelsepunkter i sina undersökningar, och kvantitativa dataanalyser gjordes i större utsträckning här än inom forskningsprojekten. Sammantaget fanns det projekt som riktade fokus på vissa ämnen, såsom de praktiskt-estetiska, eller på aktörer, främst skolledare, lärare eller elever. Gemensamt för projekten var dock att de befann sig mycket nära klassrummet och undervisningssituationen, antingen genom elevernas eller genom lärarnas ögon, samt att olika arbetssätt och arbetsformer som pågick i skolorna var föremål för forskningsintresset. Det var betydligt ovanligare att ha fokus både på det som sker före och efter klassrumsmötet mellan lärare och elev, något som jag istället täcker in i denna avhandling.

Tabell 4.4: Forskningsprojekt som studerat timplaneförsöket.

Forskningsprojekt	Fokus	Empiri och urval	Metod och datainsamling
<i>Estetiskt lärande i timplanets skola</i> (Musikhögskolan Göteborg)	Timplaneflösheten och de estetiska ämnena samt legitimitetskapande av estetisk verksamhet.	Två delstudier, den ena i tre skolor i tre kommuner, den andra i fyra skolor i fyra kommuner.	Kvalitativa datainsamlingsmetoder med bl a gruppintervjuer.
<i>Elevernas, läraarnas och skolledarnas lärande samt planering</i> (Karlstads universitet)	Timplaneförsökets inverkan på läromiljön, elevinflytande och lärarnas arbetssituation samt skolledarens lärande.	Två delstudier, den ena i åtta skolor i samma kommun, den andra i fem skolor.	Kvalitativa intervjuer och fokusgrupper.
<i>Vad händer när timplanen slopas?</i> (Linköpings universitet)	Samspelet mål- och resultatstyrning, kvalitetsarbete och tidsstyrning.	Fyra delstudier i fyra kommuner, olika antal skolor i studierna: Schemajämförelse, elevers, lärares och rektorers upplevelser.	Kvalitativa metoder, fokusgrupper, dokumentation, uppsatser, intervjuer.
<i>Timplanlösa skolors miljöer för lärande</i> (Lärarhögskolan i Stockholm)	Vad händer med skolans organisation, struktur och innehåll och vilka konsekvenser får det för lärare och elever? Processen i arbetslagen.	Fem arbetslag i fyra skolor i tre kommuner.	Kvalitativa data i form av observationer och intervjuer.
<i>Tid, organisation, pedagogik</i> (Växjö universitet)	Hur styrning interagerar med sociala och kulturella förändringar. Konsekvenser för elever och lärare vid omstruktureringar och elevinflytande.	Totalt 40 skolor i fyra kommuner, varav fyra fallskolor följts närmare.	Kvalitativa datainsamlingsmetoder som intervjuer och dokumentanalys.
<i>Skolan utan nationell timplan</i> (Umeå universitet)	Frågor på agendan när friheten ökar hos aktörer på olika nivåer, processer för den lokala timplanens förverkligande och eventuella omfördelningar av tid och innehåll.	4 delstudier: 1. Skolchefer i 16 del- och 16 icke del- kommuner. 2. Enkät till 400 rektorer, både i del- och icke del- skolor. 3. Longitudinell studie av tre del- skolor i tre kommuner. 4. 16 lärarfackliga företrädare på kommunal nivå.	Kvalitativa intervjuer, observationer och dokumentanalys. Enkätdata från rektorer.

Tabell 4.5: Utvärderingsprojekt som studerat timplaneförsöket.

Utvärderingsprojekt	Fokus	Empiri och urval	Metod och datainsamling
Resultat och målluppfyllelse (Göteborgs universitet)	Har självkänslan (kapaciteten för mer intensiv tid- och målstyrning) hos lärare och elever ökat under försöket?	Flera enkätdatainsamlingar med olika urval: a) Rektorer (alla deltagande skolor), två mät-fällan för b) Lärare (i 100 del-t. och 19 icke del-t. skolor) c) Elever (1200 elever i 13 skolor).	Kvantitativa analyser med enkät-data som grund samt kvalitativa intervjuer och observationer i tretton framgångsrika skolor.
Arbete med bedömningen av resultat och målluppfyllelse (Högskolan i Kalmar)	Skolornas kvalitetsarbete i relation till de nationella målen.	Två datainsamlingar: 1. 11 skolor med totalt 3400 elever i år 1-9 samt 200 lärare. Av de 11 skolorna deltar 8 st medan 3 är referensskolor. 2. Skolverkets NU03 undersökning.	I den första insamlingen kvalitativt material i form av dokumentation, berättelser, elev- och lärardiskussioner. NU03 kvantitativa enkätdata.
Tidsplanering, tidsanvändning, tidsdisciplin, bedömning och likvärdighet (Umeå universitet)	Yttre ramar för tidsplanering och tidsanvändning, elever i behov av stöd och likvärdighetsperspektiv.	Fyra deltagande skolor och två icke deltagande skolor i en kommun.	Kvalitativa data, bl a intervjuer och observationer.
Arbete med mål, beslutsfattande och utvärdering samt konsekvenser för resursfördelning mellan kärnämnen och estetiska ämnen (Uppsala universitet)	Arbetet med mål, beslutsfattande och utvärdering och fördelning mellan olika ämnen.	Sju skolor, varav fem deltagande och två icke deltagande, i fem kommuner.	Kvantitativa enkätdata från lärare, elever och föräldrar.

*Timplaneförsökets programteori*

Planerade och sjösatta policies innehåller föreställningar om hur insatserna som vidtas kommer att verka i riktning mot policymålen, dvs. om den kausala relationen mellan policyn och det önskade utfallet (Weiss, 1998). En analys av programteorin kartlägger och klargör hur olika insatser antas ge olika utfall och ger därigenom en fingervisning om på vilka sätt samhälleliga mekanismer antas vara länkade till varandra. Inte sällan görs detta på felaktiga grunder, dvs. att kopplingen mellan insatsen och utfallet antingen inte finns eller medieras genom andra insatser som inte ryms inom programmet. Detta påverkar givetvis inte minst bedömningen av utfallet med avseende på reformens genomförande (Sabatier, 1986).

I det följande beskrivs och analyseras den normativa programteorin. Det är en rekonstruktion av hur försöksverksamhetens förarbeten och policydokument uttrycker den tänkta relationen mellan försöket och dess önskade utfall (jfr orsaksteori som avser de faktiska - till skillnad från tänkta - kausala mekanismerna). Den normativa programteorin behöver varken överensstämma med a) lokala programteorier i skolor och kommuner, dvs. hur de som faktiskt implementerar föreställer sig relationen mellan mål och medel, eller b) den theory-in-use, dvs. de faktiska handlingsmönstren och förhållanden som uppvisas i skolorna. Inte sällan kan förekomst av sådan diskrepans visa sig vara centralt för att förstå skillnader mellan policyintentioner och policyutfall (Friedman, 2001).

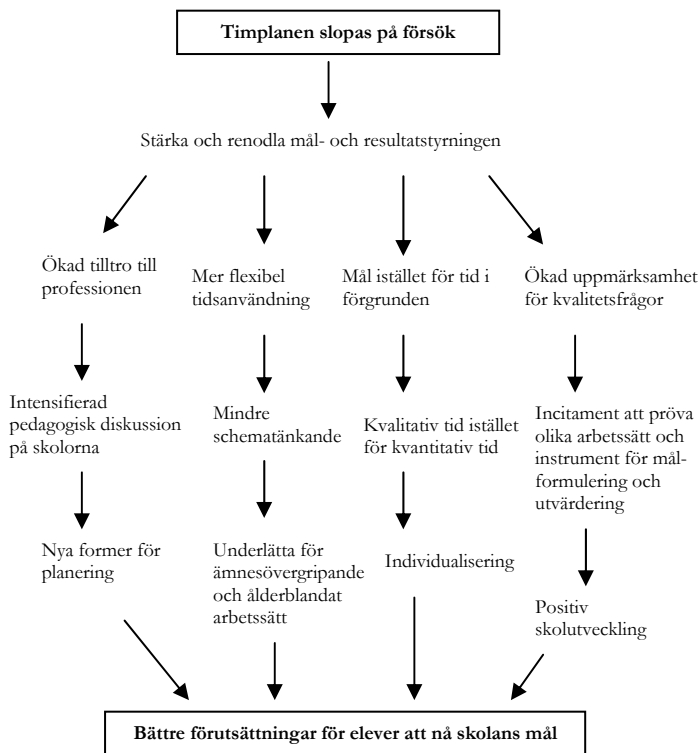
Analysen har genomförts genom att studera försökets förarbeten<sup>2</sup> med siktet inställt på hur mekanismer och processer framställs som länkade till det önskade utfallet. Begrepp som exempelvis leda till, medföra, betyda, bli, skapa, få osv har utgjort centrala hållpunkter, eftersom de utgör textmarkörer för hur vissa fenomen eller situationer antas eller förväntas vara länkade till varandra. Ds 1999:1 anger att syftet med försöksverksamheten är att ”stärka och renodla mål- och resultatstyrningen och därigenom ytterst ge eleverna bättre förutsättningar att nå skolans mål” (s. 50). Även i proposition 1997/98:94 finns en likartad syftesformulering, som också kretsar kring

---

<sup>2</sup> Förslaget att avskaffa timplanen, alternativt att inrätta en försöksverksamhet, väcktes 1997 av Skolkommittén (SOU 1997:121) och detta betänkande följdes av propositionen *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen mm* (1997/98:94). Denna proposition tog fasta på skolkommissionens förslag om en försöksverksamhet och föreslog Riksdagen detta alternativ. Utskotts- betänkandet och riksdagsdebatten som följde av denna proposition har också studerats. Efter att beslutet om försöksverksamheten hade fattats tillsattes en departementsgrupp att närmare utarbeta villkoren för försöket, vars arbete redovisas i departementsskrivelsen *Utan timplan – med oförändrat uppdrag* (Ds 1999:1). Propositionen *Vissa skolfrågor mm* (1998/99:110) följde upp departements- skrivelsen. Propositionen, utskotts- betänkandet och den efterföljande debatten har analyserats.

att underlätta elevernas väg mot målen och att i övrigt bidra till en gynnsam skolutveckling. Figur 4.3 avser att klargöra de mekanismer som ska leda till det önskade utfallet, så som de uttrycks i de offentliga texter som föregick försöket.

*Figur 4.3: Visualisering av policydokumentens programteori:  
Mekanismer som länkar timplanens slopande till det önskade utfallet.*



Figuren åskådliggör de vanligast förekommande kausala antaganden som görs. Självfallet kan horisontella kopplingar också finnas mellan de fyra vertikala spåren i programteorin. De ska därmed inte ses som konkurrerande utan snarare som sammankopplade och komplementära med varandra. De fyra huvudspåren utgör dock de huvudsakliga inriktningarna i orsakverkan resonemangen som förarbetena ger uttryck för, men det utesluter förstås inte att resonemangen också har beröringspunkter med varandra. Figuren visar att vägen mellan en renodling av skolans styrning (där timplanen traditionellt har uppfattats som en rest av den förutvarande regelstyrningen, se t ex Skolverket, 1999) går via fyra tänkta kausala spår eller länkar

mellan försöksverksamheten och elevernas måluppfyllelse. Tematiskt skulle det första spåret kunna sägas behandla lärararbete, det andra tidsanvändning, det tredje elevarbete och det fjärde utvecklingsarbete.

*Den första tänkta länken är att professionens, dvs. lärares och rektorers, roll stärks. Man visar genom försöket "ett ökat förtroende för den lokala viljan och förmågan" vilket "vanligtvis leder till en högre grad av engagemang" (Ds 1999:1, s. 45) och man "förutsätter att ett avskaffande av timplanen skulle uppfattas som en positiv signal. Att arbeta utan central timplan betyder ett utökat ansvar men också ett ökat förtroende för lärare och skolledare i skolan" (Ds 1999:1, s. 9). Ett utökat förtroende till de professionella i sin tur utgör en drivkraft för att föra fördjupade pedagogiska samtal på skolorna, "tog man bort timplanen skulle förutsättningarna för samtalet om undervisningens organisering radikalt förändras" (SOU 1997:121, s. 63). Detta inbjuder till nya former för planering av skolans undervisning och övriga inre arbete (SOU 1997:121; Ds 1999:1) och tros leda till att "mycket kreativitet kan frigöras" (SOU 1997:121, s. 140).*

Om inte användningen av tiden i skolan längre skulle vara förutbestämd genom en nationell timplan skulle motivet bli större för lärare och skolledare att göra sin tidsplanering efter en medveten pedagogisk diskussion. Ett slopande av timplanen skulle kunna föra upp argumenten för de pedagogiska besluten till en öppen diskussion och prövning. (Ds 1999:1, s. 47).

Om timplanen avskaffas, måste varje skola göra en egen fördelning av den tillgängliga undervisningstiden. Vi menar att timplanens avskaffande på det sättet kan bli ett incitament till att föra pedagogiska diskussioner på skolorna. Man kan inte längre luta sig mot tradition eller vana, utan hamnar i stället i lägen där man måste fundera över hur tiden bäst ska fördelas på olika typer av undervisning för att kursplanernas mål ska kunna nås (SOU 1997:121, s. 140).

En medveten planering som bättre tar hänsyn till möjligheterna för lokalt resursutnyttjande inverkar positivt på elevernas måluppfyllelse.

Försöksverksamheten leder till ett utökat lokalt ansvar med betoning på mål- och resultat, och antas *för det andra* därigenom leda till en mer flexibel tidsanvändning (här bör noteras att det inte främst är fördelningen av tid utan dess användning som är i fokus). Särskilt lyfter Ds 1999:1 fram att timplanen åtminstone inte ska kunna uppfattas som ett hinder för förändringar. Ett mer flexibelt nyttjande av tiden föreställs leda till ett minskat traditionellt schematänkande, där den starka indelningen i sekvenser, rutor, ämnen och ämneslärare försvagas.

Den [*timplanen*] leder till ett schematänkande, som i alltför hög grad utgår från lärarnas och skoladministrationens behov av organisation och i alltför liten utsträckning från behovet av flexibilitet i undervisningen. (SOU 1997:121, s. 134).

Detta i sin tur underlättar för att begagna sig av andra arbetsformer och arbetssätt med olika elevkonstellationer, eftersom ”en alltför stark fokusering på vilken tidsram som enskilda ämnen har i timplanen kan ha försvårat ett ämnesövergripande eller åldersblandat arbetssätt” (Regeringens proposition 1997/98:94, s. 23f; se även Ds 1999:1, s. 38; Regeringens proposition 1998/99:110; UbU5:1999/00). Dessa arbetssätt och metoder ses som viktiga att uppmuntra och kan underlätta elevernas väg mot målen.

En slopad timplan och därmed fördjupad målstyrning innebär *för det tredje* att fokus riktas mot mål snarare än den tid det tar att nå dem: ”Målen i läroplaner och kursplaner måste vara det viktigaste styrinstrumentet, inte den tid som används för att nå dit” (UbU5:1999/00, s. 6). En linje som starkt drivs är att den tid som ägnas åt ett visst ämne eller uppgift är i sig inte utgör någon säkerhet för att eleven faktiskt uppnått målen, eftersom ”tiden är en dålig garant för att elever faktiskt har lärt sig något eller ens ägnar sig åt det tiden är avsatt för” (Ds 1999:1, s. 41; se även SOU 1997:121; Regeringens proposition 1997/98:94; 1998/99:110; UbU18:1997/98; UbU5:1999/00). Att fokusera på målen och inte tiden innebär att tiden får en kvalitativ snarare än en kvantitativ dimension. Att räkna timmar blir en föga meningsfull syssla när det är elevens måluppfyllelse som ska stå i första rummet. Detta innebär vidare att undervisningen individualiseras.

I försöksverksamheten med avskaffad timplan blir frågan om individuell planering för enskilda elever än mer betydelsefull (UbU5:1999/00, s. 7).

När timplanen har omformats till ett alltför hårt styrande schema har det naturligtvis varit hindrande för individualisering (Ds 1999:1, s. 42).

Ett fixerat antal timmar i olika ämnen inte är en ordning som passar alla elever, enligt föresatsen att den kvalitativa tiden och målen är det viktiga. Elever behöver olika lång tid på sig för att nå målen och genom individualisering av undervisningen och tiden förbättras elevernas måluppfyllelse.

*För det fjärde* och avslutningsvis, en avskaffad timplan och en förstärkt mål- och resultatstyrning antas också leda till ökad uppmärksamhet på kvalitetsfrågor lokalt. Ett fördjupat kvalitetstänkande uppmuntrar också till konstruktion och prövning av olika instrument för att följa skolans kvalitet genom målformulerings- och utvärderingsarbete.

Men förhoppningsvis får vi ut mer än så av försöksverksamheten. För att alla målen ska uppnås måste man ute i skolorna, i kommunerna och även från statens sida utveckla betydligt bättre instrument för uppföljning och utvärdering av skolans verksamhet (Riksdagens protokoll 1999/00:20).

Systematiskt och dokumenterat kvalitetsarbete är centralt för en gynnsam och uppfattat positiv skolutveckling:

Ett fördjupat kvalitetstänkande uppmuntrar också till konstruktion och prövning av olika instrument för att följa skolans kvalitet genom målformulerings- och utvärderingsarbete. En slopad timplan skulle kunna skapa ytterligare uppmärksamhet kring kvalitetsfrågorna. Skolor skulle få incitament för att pröva olika sätt att arbeta med måltolkning, uppföljning och utvärdering, vilket på sikt också skulle kunna bidra till en positiv skolutveckling (Ds 1999:1, s. 8; äv Regeringens proposition 1998/99:110, s. 18f).

En skola som i ökande utsträckning fokuserar på kvalitetsfrågor ger också eleverna bättre förutsättningar att nå skolans mål.

Vedung (1998a; 1997a) delar upp en analys av programteorin i tre delar. *Den första* är den kausala hypotes som framkastas i programmet och som länkar insatsen till den situation som ska förändras. I detta fall kan den uttryckas som ”om slopad timplan så bättre förutsättningar för att nå skolans mål”. *Den andra delen* består i att relatera denna hypotes till insatserna. För timplaneförsöket kan detta uttryckas som att en renodling av mål- och resultatstyrningen i sin tur antas få effekter för a) professionen, b) tidsanvändningen, c) målfokuseringen och d) kvalitetsarbetet. Dessa i sin tur länkar till ytterligare mekanismer, som pedagogisk diskussion, nytt schematänkande, kvalitativ tid och mål- och utvärderingsarbete. Nya former för planering, nya arbetssätt, individualiserad undervisning och positiv skolutveckling kan alla antas ha en gynnsam inverkan på elevernas måluppfyllelse, dvs. den situation som försöket ytterst ska förändra. *Den tredje delen* innefattar den normativa bedömningen av det tillstånd som programmet avses förändra. För försöket gäller det frågan om skolans kanske slutgiltiga output, dvs. elevernas måluppfyllelse, vilken upplevs som problematisk och ett tillstånd som inte bör råda. Ett sätt att försöka hantera den problematiken är att släppa tiden som resurs fri för lokal fördelning, och som via olika mekanismer och processer stipuleras underlätta elevernas väg mot målen.

## Summering

Den historiska översikten visade att regleringen via timplaner dels varit viktig som likriktare i den sammanhållna grundskolans uppbyggnadsfas, dels att denna funktion kommit att minska i takt med att skolans styrsystem förändrats. Försöksverksamheten inträder därmed i ett skede där successiva avregleringar skett, samtidigt som den ytterst svaga reglering försöket innebär är påfallande i ett historiskt perspektiv.

En central egenskap hos programmet gäller dess tydlighet (Vedung, 1997a). Ett sätt att undersöka denna är genom att se hur programmets målsättningar är uttryckta. Min analys visar att försöksverksamheten kan karakteriseras som ett program med vaga målsättningar. Det finns inga specificerade och mätbara mållistor för vad programmet ska åstadkomma. Försöket ska undersöka om timplanen kan tas bort och hur detta i sådana fall kan ske, liksom att fördjupa mål- och resultatstyrningen och därmed förbättra elevernas måluppfyllelse. Timplanedelegationen var försiktig med att uttala mer konkreta målsättningar sedan den tillsatts, även om delegationens vägledningsmallar för skolornas årliga dokumentation indirekt pekade ut områden där förändringar förväntades. Detta har dock inte explicit uttryckts i form av målsättningar. Försöket innebär vidare att både de deltagande kommunerna och skolorna skulle formulera målsättningar för sin medverkan, en utformning av programmet som talar för att försökets målsättningar kommit att variera mellan olika kommuner och skolor. Därmed finns en stor handlingsfrihet att lokalt fylla försöket med innehåll.

Programmets grad av tydlighet kan inverka på den efterföljande implementeringen på två olika sätt. Å ena sidan kan ett otydligt program fyllas med innehåll på lokal nivå och därmed medföra en flexibilitet som gagnar närbyråkraternas handlingsutrymme i genomförandedet. Å andra sidan kan ett vagt program medföra att tillämparna upplever att de inte fått tillräcklig vägledning från policyskaparna och därmed inte förstår vad de förväntas åstadkomma vilket kan påverka implementeringen negativt. Det kan finnas flera anledningar till att programmet utformas otydligt. En har angivits ovan, dvs. att målformuleringsansvar förskjuts till tillämparna, vilket kan skapa större engagemang och vilja gentemot uppgiften. En annan är att beslutsfattarnas kausalkunskap är bristfällig, dvs. det råder osäkerhet om vilka handlingar som leder till det önskade resultatet. När kausalkunskapen är knapphändig och resultaten av programmet är svåra att mäta, inträder det som Brorström och Kastberg (2006) betecknar som klanstyrning, vilket ger professionella tillämpare stort utrymme för programmets utformning och vidare hantering.

En annan egenskap hos programmet handlar om vilka medel som gjorts tillgängliga. Här är det viktigt att notera att det inte utgick någon finansiell ersättning i samband med deltagandet från departementets sida. Däremot har enskilda kommuner varit fria att fördela medel till detta om de velat, och så har skett i vissa fall (se kap 7). Likaså finns inga juridiska sanktionsmöjligheter, dvs. ett deltagande som inte förlöpte inom programmets ramar renderade inte i några rättsliga konsekvenser. Snarast är det stödåtgärder i form av ordnandet av sammankomster och konferenser som har varit ett medel timplanedelegationen har använt sig av. I frånvaro av ekonomiska bidrag har andra incitamentsgivare fått inträda i dess ställe. Kommuner och skolor som väljer att ingå kan framstå som utvecklingsorienterade och villiga att följa med när nya projekt initieras. Deltagande skolor skulle årligen redovisa sitt arbete skriftligen till delegationen, på basis av de vägledningsmallar som utarbetats. En aspekt av förfarandet med årlig dokumentation är att det kan förbättra policyskaparnas kausalkunskap, genom att verksamhetsnivån berättar om vad som sker. Det finns emellertid en icke obetydlig risk att dokumentationen av den egna verksamheten snarare lyfter fram det som kan bidra till att man framstår i god dager än innehåller den allsidiga analys som kan öka insikterna om utvecklingen. Dokumentationen kan också fylla en annan funktion. Den kan i sig självt utgöra en ex-post styrning och därför vara ett medel i försöksverksamheten. Genom att ange teman som skolorna skulle ta upp i dessa redovisningar får tillämparen indirekt, via hur resultaten ska redovisas, kunskap om styrningens innehåll, trots vaga målsättningar. Dokumentationen som ett möjligt kontrollmedel utnyttjades inte i den utsträckning det hade kunnat göras. Redovisningarna användes inte av delegationen som ett sätt att ge enskilda skolor feedback på deras arbete, eller att utvärdera enskilda skolors måluppfyllelse. Frånvaron av kraftfulla medel och sanktionsmöjligheter vid försökets genomförande är en påtaglig egenskap hos programmet.

Ett annat centralt drag hos försöket är självselektionen. Kommunerna fick själva avgöra om de skulle ansöka om att delta och, om de blev utvalda, sedan bestämma hur deltagande skolor skulle utses. Kraven för ett deltagande innebar i princip att de redan existerande föreskrifterna skulle följas, t ex angående aktuell skolplan och kvalitetsredovisning. Trots detta uppfyllde inte alla kommuner dem och de har följaktligen inte kommit med i försöket. Här har dock visats att de två grupperna deltagande respektive icke deltagande skolor var relativt likartade utifrån de statistiska mått som finns att tillgå. Exempelvis när det gäller betygsdata varierade det mer mellan olika kommuntyper än om skolan deltog i försöket eller inte. De kommuner som kom att ingå uppvisade en skev geografisk fördelning, där i synnerhet glesbygdskommuner var underrepresenterade. I avhandlingens del III får jag

anledning att återkomma till kommunernas och skolornas motiv för att delta eller inte delta för att ytterligare kasta ljus över denna del av självselektionen, liksom hur självselektionen kan ha inverkat på vad som skedde inom försöket, eftersom skolor och kommuner kan ha valt att delta utifrån olika bevekelsegrunder.

Försöksverksamheten präglades således av vaga målsättningar, stort lokalt handlingsutrymme, svaga sanktionsmöjligheter samt självselektion på olika nivåer. En annan del av kapitlet behandlade försökets normativa programteori. Ett sätt att förstå programmets vaghet kan vara att kausalkunskapen hos policyskaparna är bristfällig. Rekonstruktionen av programteorin visade att det finns flera led mellan förstärkt målstyrning och förbättrade elevresultat. Dessa led kan vittna som att kausalkunskapen inte var särskilt omfattande och därmed ha bidragit till reformens vaghet. Ett annat tecken på bristande kunskap är just att det sjuöattes en försöksverksamhet, istället för att man slopade timplanen direkt. Det kan förvisso finnas många motiv för detta, men behovet av att utvärdera hur de kausala kopplingarna mellan försvagad tidsstyrning och måluppfyllelse tar sig uttryck är något som har framhållits som viktigt, inte minst från beslutsfattarhåll. Även den omfattande externa forsknings- och utvärderingsinsatsen som vidtogs pekar i riktning mot att det efterfrågades kunskap om processer och mekanismer på verksamhetsnivå i detta avseende. I avhandlingens kapitel 8 återkommer programteorin i samband med att försökets konsekvenser studeras.

# Kapitel 5: Problemsituationen

---

## Inledning

Föregående kapitel behandlade timplanen som styrmedel ur ett historiskt perspektiv samt analyserade försöksverksamheten med avseende på dess organisation och utformning och hur förarbetena har uttryckt kausala kopplingar mellan försöksverksamheten och dess önskade utfall. Detta kapitel behandlar den problemsituation som försöksverksamheten befann sig i när det startade. Problemsituationen handlar om försökets politiska och samhälleliga kontext och det sammanhang programmet har arbetats fram i (Hanberger, 2001; Vedung, 1997a). Genomförandet av politiska beslut faller inte sällan tillbaka på faktorer som härrör till reformens tillskapandefas. Tillblivelsen av försöksverksamheten med befrielse från grundskolans timplan har varit långt mindre undersökt än dess genomförande (se t ex SOU 2005:102; Educational Policy and Educational Philosophy 2004:1). I denna avhandling ses det därför som viktigt att även belysa timplaneförsöket ur dessa hänseenden dvs. att även inkludera försökets tillkomst och vilka problem detta riktas mot i analysen. Dimensionen problemsituationen i avhandlingens ramverk innehåller två delaspekter: Den första behandlar försökets tillkomst och den andra vilka problem som försöket ses som en lösning på. De teoretiska resonemang som ligger till grund för detta enligt avhandlingens ramverk beskrivs vid respektive avsnitt i detta kapitel.

### *Kapitlets syfte och disposition*

Kapitlets syfte är att beskriva och analysera det sammanhang som präglade försöksverksamhetens tillblivelse. Detta görs för det första genom att beskriva och analysera försökets tillkomst utifrån dess inriktning, omfattning, politiska situation och eventuell förekomst av symbolpolitik. För det andra genom att kapitlet beskriver och analyserar hur problemet som timplaneförsöket ska lösa framställs i förarbeten och riksdagsdebatter. Kapitlet avslutas med en summering.

## Försökets tillkomst

I detta avsnitt behandlas fyra omständigheter av försökets tillkomst som på något olika sätt speglar i vilket sammanhang försöket har kommit till och vad det riktas mot. För det första berörs försökets inriktning, dvs. om den slopade timplanen är en naturlig fortsättning på tidigare förd politik eller om det snarast avviker från tidigare beslut. Därefter diskuteras försökets omfattning, innefattande om försöket kräver inkrementella eller mer fundamentala förändringar i implementeringsskedet. Även den politiska situationen och graden av eventuell oenighet eller kompromisser vid försökets planering och beslut tas upp. Avslutningsvis diskuteras huruvida försöksverksamheten innehåller symbolpolitiska inslag eller inte.

### *Försökets inriktning*

Reformer kan antingen falla mycket väl in i den tidigare förda politiken eller divergera från de typer av policier som tidigare präglat politikområdet (se t ex Normann Andersen, 2006; 2007). Generellt är förväntningen att den reform vars innehåll är i linje med tidigare reformer inom området ska vara lättare att implementera än om innehållet avviker kraftigt. Denna förväntning kommer sig inte minst av att det finns en byråkratisk tröghet som innebär att reformer som känns igen utifrån det som genomdrivits tidigare är lättare att hantera för de genomförarna (Vedung, 1993). Det är därför centralt huruvida timplaneförsöket kan ses som en naturlig fortsättning eller en avvikelse från den tidigare förda utbildningspolitiken.

Decentralisering och avreglering har varit framträdande inslag i svenska utbildningspolitiska reformer. Utvecklingen mot avreglering och decentralisering av skolan som policyområde började beträdas under 1970-talet. Inledningsvis skedde detta med försiktighet, för att senare, och främst under första halvan av 1990-talet, öka i intensitet. Under 1970-talet fick skolan klä skott för en samhällskritik som artikulerades både från politikens vänster- och högersida, dock uttryckt med olika argument. Från vänsterhåll framhölls att de likvärdighets- och sociala utjämningsmål som varit framträdande i efterkrigstidens skolreformer inte hade realiserats. Politikens högersida betonade ineffektivitet, likriktning och brist på valfrihet som allvarliga brister i systemet (Lundahl, 2002). Lösningen rådde det dock relativ enighet kring: Decentraliseringsfilosofin introducerades på allvar som lösning på skolans, och även andra policyområdets, problem.

Decentraliseringssträvandena var till en början inte speciellt synliga i den förda utbildningspolitiken. På grundval av propositionen Skolans utveckling och styrning beslutades dock en inriktning som ”kan betecknas som en övergång från ett system som präglas av regelstyrning till ett mer målstyrt system” (Regeringens proposition 1988/89:4, s. 9). Utvecklingen mot avreglering och ökat lokalt och professionellt inflytande har sedan dess varit starkt framträdande. Förändringarna under de senaste decennierna, och särskilt under 1990-talets inledande del, har beskrivits som ”dramatiska” och ”radikala” (Richardsson, 1999, s. 166 och 106), som ”den största förändringen i skolhistorien” (Lundgren, 2002b, s. 240) och ”The most far-reaching alteration in a modern public organization in Sweden” (Helgøy, 2006, s. 100). Sammantaget har decentraliserings- och avregleringssträvandena lett till att Sveriges utbildningssystem har gått från att vara ett av de mest centraliserade, till ett av de mest decentraliserade i västvärlden (SCB, 2002, s.54; OECD, 2002).

Försöket, som planerades och beslutades under 1997 till 1999, utgör ytterligare ett exempel på hur användning och fördelning av resurser förs ner till lägre nivåer i systemet. Redan tidigare, år 1993, ändrades statsbidragssystemet från att ha varit riktat och specialdestinerat till att ingå i det generella statsbidraget som ges till kommunerna som helt och hållet är föremål för lokal fördelning. År 1989 överfördes arbetsgivaransvaret för rektorer och samtliga lärarkategorier från staten till kommunerna. Den avtalsmässiga centralregleringen mellan arbetsmarknadens parter av lärarnas arbetstid hade också försvagats. Ett utökat lokalt ansvar, kombinerat med en mål- och resultatstyrning snarare än regelstyrning, var utmärkande drag både i försöket och i de reformer som föregick det. Det finns således skäl för att se att timplaneförsöket som en naturlig fortsättning av den ovan beskrivna utvecklingen.

En bit in på det nya seklet, när försöksverksamheten redan var igång, kom dock beslut och åtgärder som till vissa delar bröt mot de handlingslinjer som tidigare präglat politikområdet (Hudson och Lidström, 2002). Efter nära ett decenniums bortavaro infördes år 2001 åter specialdestinerade statsbidrag till skolsektorn, i form av medel för personalförstärkningar (SFS 2001:36). Ytterligare ett exempel utgör den omfattande skolinspektion som introducerades efter det att Skolverket delades i två myndigheter år 2003. Vart sjätte år skulle samtliga kommuner och skolor bli föremål för granskningar. Inspektionen uppgavs vara ”den prioriterade uppgiften” för verket (Skolverket, 2006).

Samtantaget är den utökade friheten att fördela skolans ämnestid inom ramen för försöksverksamheten i god samklang med hur föregående policybeslut har sett ut. Strävan efter decentralisering, lokal autonomi och ansvars-

tagande, kombinerat med betoning på mål snarare än medel karakteriserar både försöket och tidigare utbildningspolitiska beslut från främst 1990-talets inledning och framåt. Under försöksperioden togs dock beslut som delvis pekade i en annan riktning, främst de sk Wärnerssonpengarna och införandet av statlig skolinspektion och kvalitetsgranskningar. Dessa beslut kan inte lika entydigt sägas följa decentraliseringens tidigare utlagda spår. Att genomförarna känner igen reformen, på grund av att dess inriktning inte utgör något större brott med tidigare beslut som genomförts, förväntas vara en gynnsam förutsättning för att reformen sedan ska implementeras i enlighet med intentionerna. Utifrån det resonemang som förts här finns fog för att hävda att försöket inte utgjort något sådant brott. Dock är det viktigt att också ha i åtanke att riktningen av den förda politiken kan ha förändrats under tiden försöket pågick och att den riktningen bryter mot både försöket och tidigare fattade policybeslut.

### *Försökets omfattning*

Försökets inriktning, sett som kontinuitet eller brott med det förutvarande, ses som en faktor som har betydelse för hur reformen kommer att tas emot. En annan, men besläktad, fråga handlar om reformens omfattning, eller storleken på den förändring som krävs för att realisera den. Vilken typ och grad av förändring som förväntas har betydelse för hur insatsen kommer att implementeras. Detta kan uttryckas som att ju större förändring som krävs, desto fler utmaningar och svårigheter kommer programmet att stöta på när det ska omsättas i praktisk verksamhet (Vedung, 1997a, s. 216; Rothstein, 1986, s. 55). Här handlar det alltså om hur stora insatser försöket kommer att kräva av genomförarna.

Ett centralt drag hos försöksverksamheten med slopad timplan var att berörda kommuner och skolor själva skulle formulera mål med sitt deltagande (kap 4). På detta sätt kan man säga att beslut om försökets omfattning, dvs. vilka förändringar som skulle göras och omfattningen av dessa, försköts till tillämparnivån. Detta förhållande utesluter dock inte att den nationella nivån hade vissa förväntningar på vilka slags förändringar som var önskvärda. Enligt rekonstruktionen av programteorin i förra kapitlet sågs ökad måluppfyllelse för eleverna som den slutgiltigt önskade effekten. I tillägg till detta fanns, som framgår av nästa avsnitt om policyproblemet, andra problem som man hoppades att försöket skulle bidra till att lösa. Det fanns också krav på en årlig dokumentation från skolorna, där deras arbete skulle redovisas för departementet. Det är av vikt att återigen påpeka att det inte fanns några krav på att varje enskild deltagande skola skulle jämföras utifrån

några nationellt fastställda resultatmål. Det var inte heller aktuellt att begagna sig av sanktioner, t ex genom att utesluta en deltagande skola som inte uppvisade en dokumentation eller ett arbete som inte föll delegationen i smaken. Officiellt ställdes inga krav på uppfyllandet av resultatmål (som exempelvis ökad måluppfyllelse vid försöksperiodens slut) på den enskilda försöksskolan. De förväntningar som fanns kunde innebära förändringar av varierade omfattning. I slutändan var det dock upp till skolorna själva att i mångt och mycket själva avgöra vilka förändringar de skulle välja att arbeta med, och därmed vilken omfattning dessa förändringar skulle ha.

Samtidigt innebar beslutet om försöksverksamheten med slopad timplan en tydlig förväntning om ett stort lokalt ansvarstagande. Beroende på exempelvis hur mycket den deltagande skolan redan tidigare haft erfarenhet av att utnyttja det tillgängliga friutrymmet kommer reformberedskapen att variera. Skolorna startar försöket utifrån att ha haft varierande erfarenheter av att nyttja tiden flexibelt. Därmed kan omfattningen av förändringarna också variera. I slutändan fanns dock ett utrymme för den enskilda skolan att välja hur man skulle arbeta med sitt deltagande, och därmed håller de deltagande skolorna således till stora delar frågan om försökets omfattning i sin hand. Detta faller tillbaka på försökets brist på tydlighet. Frånvaron av detaljerade målkriterielistor för varje skola att uppfylla var påtaglig, och istället överlämnades ett stort målformuleringsansvar till skolor och kommuner. Utifrån resonemanget om försökets omfattning kan vi förvänta oss skiftande storlek på igångsatta förändringar. Beroende på vilka handlingslinjer som enskilda skolor valt att sjösätta i sin respektive kontext kommer också försökets omfattning att variera. Vissa skolor kan ha haft långtgående omstruktureringar av tid, organisation och arbetsformer, medan andra skolor genomfört mindre och marginella förändringar till följd av sitt deltagande, om ens några. Följaktligen kommer också utmaningarna i implementeringsledet att kunna ta sig olika uttryck för olika skolor, där större förändringar innebär större utmaningar än de mindre.

### *Den omgivande politiska situationen*

Huruvida en reform arbetats fram och beslutats under politisk enighet eller inte kan också antas påverka hur den kommer att tas emot i förverkligandetermer och vilka resultat som insatsen så småningom leder till. Ett program som införts under politisk enighet antas ha bättre utsikter att genomföras jämfört med om det rått politisk oenighet. Vedung (1997a) nämner två sådana situationer. Den första är när en majoritet försökt att nå en kompromisslösning med minoriteten men misslyckats med detta. Den andra är när

en kompromiss har kunnat nå mellan programmets ursprungliga initiativtagare och dess kritiker, tills ett majoritetsstöd kunnat uppnås. Båda dessa kompromissituationer kan ha en negativ inverkan på programmets fortsatta genomförande. Politisk konsensus sänder en signal om stabilitet och enighet och kan öka det politiska trycket för att se programmet omsatt i praktisk verksamhet. Politiska kompromisser eller oenighet kan istället skapa osäkerhet och underblåsa meningsmotsättningar som verkar till nackdel för genomförandet i kommuner och skolor. Även på denna punkt gäller det att ha i åtanke att den politiska situationen kan förändras under den femårsperiod försöket pågår och efter att det avslutats. Eftersom detta kapitel främst handlar om de omständigheter som rådde när försöket planerades och beslutades kommer eventuella förändringar i den politiska situationen under försökets gång att bli tas upp i kapitel 8.

Den politiska situation och det parlamentariska stöd som fanns då försöket planerades och beslutades har till viss del beskrivits i föregående kapitel. Genomgående har planerings- och beslutsfasen präglats av en bred politisk enighet. När skolkommittén år 1997 väckte förslaget om ett direkt slopande, eller alternativt ett försök, var detta något som togs emot positivt av partierna. Från denna tidpunkt och framåt motionerade de borgerliga partierna till stöd för ett slopande och en försöksverksamhet. Den kritik som kunde urskiljas i detta bottnade möjligen i att man ansåg att den socialdemokratiska regeringens initiativ till ett försök var alltför försiktigt. Det var flera partier från oppositionen som yrkade på att timplanen borde tas bort oavsett försök eller inte, liksom att man borde kunna fatta ett principbeslut om att slopa den fastän man hade startat en försöksverksamhet. Särskilt positiva till den borttagna timplanen, och med en snabbare tidtabell än regeringens, var moderaterna, folkpartiet och centerpartiet. Även om dessa partier tydligare tog ställning för ett slopande av timplanen än de andra riksdagspartierna, var emellertid det önskvärda i en försöksverksamhet något som alla stödde och som inte orsakade några större meningsmotsättningar. Sådana rörde i förekommande fall taktiken dvs. när timplanen kunde tas bort (att fatta beslutet redan före försökstidens utgång) eller organiseringen av försöksverksamheten. Det gällde exempelvis dess längd, där återigen de ivrigaste förespråkarna för den slojade timplanen ansåg att försökstiden var alltför lång (UbU18:1997/98; Riksdagens protokoll 1997/98:115; UbU5:1999/00; Riksdagens protokoll 1999/00:20). Att timplanen borde slopas i en försöksverksamhet kunde alla samlas kring, och därtill med slående likartade argument, som framför allt handlade om att målstyrning och timplanens regelstyrning sände ut motstridiga signaler.

Om vi går tillbaka till 1990-talets början, till arbetet med grundskolans fjärde läroplan, Lpo 94, var inställningen till timplanen enig (med ett undan-

tag) även då, men i motsatt riktning. Som tidigare nämnts valde den borgerliga regeringen vid det tillfället att ha kvar timplanen, som ett ”stöd” (Regeringens proposition 1992/93:220, s. 64). Beslutet om en ny läroplan innebar dock att timplanens styrande funktion minskades jämfört förutvarande timplan i Lgr 80. Det var bara ett parti, Ny demokrati, som föreslog att timplanen borde tas bort, åtminstone på längre sikt, för att överlåta alla tidsbeslut till kommunen (Ub14:1993/94). Utskottsledamöterna från de andra partierna gav dock inte sitt bifall till det förslaget. Uppfattningen att timplanen behövdes, inte minst för att slå vakt om skolans likvärdighet, framfördes istället (UbU1:1993/94). Det kan således vara intressant att notera att de borgerliga partier som var i regeringsställning fram till 1994 valde att låta timplanen kvarstå, medan de tre år senare tog kraftigt ställning för ett slopande.

I tillägg till detta kan det finnas anledning att lyfta fram att det så sent som ett halvår före beslutet om en försöksverksamhet med slopad timplan (i maj 1998, varefter departementsgruppen tillsattes för att skriva fram detaljerna för utformningen och organisationen av försöket) förekom ändringar i tidstilldelningen för olika ämnen i timplanen. Fastän Skolkommittén vid denna tidpunkt hade lämnat sitt förslag om en slopad timplan och ärendet var under beredning föreslog den socialdemokratiska regeringen att tiden för idrott och hälsa och slöjd skulle utökas. Dessa ämnen hade fått reducerad tid i den timplan som beslutades i samband med den nya läroplanen. Denna ökning, som togs från elevens val, skulle börja tillämpas under läsåret 1998/99, dvs. efter det att beslutet om ett försök var fattat (Regeringens proposition 1997/98:6; UbU5:1997/98). Detta kan ha sänt oklara signaler till tillämparna om vilka intentionerna, antingen med ändrad ämnestid eller med en slopad timplan, egentligen var. Dock var en annan ingrediens i beslutet att utrymmet för lokala val skulle öka ytterligare, genom att tid fick tas från alla ämnen och ämnesgrupper (tidigare hade vissa varit undantagna). Upp till en femtedel av timtiden fick reduceras, mot tidigare då den fick minskas med 15 procent. Emellertid skedde både lanseringen av försöket och ytterligare förändringar i timplanen ungefär samtidigt, vilket kan ha sänt två delvis olika signaler till kommuner och skolor.

Sammanfattningsvis var beslutet om att inrätta en försöksverksamhet något som präglades av politisk enighet. Intressant nog hade dagens sju riksdagspartier varit eniga även några år tidigare, men då istället om att timplanen behövdes, även om styrningen genom denna skulle försvagas.

### *Är försöket en symbolisk reform?*

Enligt Santesson-Wilson (2003) är symbolpolitik när ”politiska beslut blir viktiga, inte för att de nödvändigtvis har konkreta effekter som man vill uppnå, utan därför att de symboliserar någonting viktigt” (s. 2). Huruvida det finns en avsikt från policyskaparnas sida att beslutet ska förverkligas är också ett centralt inslag i det som Gustafsson betecknar som symbolbeslut (1987, s. 46). Även Vedung anknuter symbolfrågan till om det finns en intention att åstadkomma konkreta effekter eller inte. Symboliska reformer karakteriseras av att ”the intervention is inaugurated for other purposes than to attain substantive results” (Vedung, 1997a, s. 217). Policyn kan bli en slags ersättning för egentligt handlande, och själva tillkomsten av policyn signalerar att man har för avsikt att hantera ett visst problem, även om policyn i sig självt inte kommer att kunna utgöra en sådan problemlösning. Förekomsten av symboliska inslag i policyskapandet, dvs. att sakresultaten inte är lika viktiga som beslutet i sig, kan vara ett mer eller mindre utbrett fenomen:

Most of what governments want in the name of ‘reforms’ and ‘new programs’ are symbolic gestures designated to indicate government awareness of problems and sympathetic intentions rather than serious efforts to achieve social change (Campbell, 1982, s. 118).

En sådan radikal syn som klassificerar de flesta reformförsök som symboliska kanske hör till ovanligheterna. Dock är det inte orimligt att förvänta sig att vissa element i reformstrategierna kan vara av symbolisk art, dvs. att det kan vara nog så vanligt att både symboliska och mer sakinnehållsliga inslag kan förekomma sida vid sida inom ett och samma reformprogram.

Det finns en rad problem med att studera huruvida symbolpolitik varit i spel eller inte med avseende på en viss policy eller fråga. Det är föga troligt att detta skulle anges explicit av policyskaparna själva, vare sig i policydokument eller vid intervjuer. Ett sätt att närma sig detta kan dock vara att undersöka om det funnits symbolpolitiska inslag i det policybeslut som studeras. Vad skulle indikatorer på sådana inslag kunna vara? Santesson-Wilson (2003) utarbetar i sin avhandling en taxonomi för att studera symbolpolitik empiriskt. Särskilt kan nämnas tre olika symbolpolitiska mekanismer eller situationer som är gynnsamma för uppkomsten av symbolpolitiska uttryck. För det första *substitution*, som uppträder när programmet fungerar som en ersättning för något annat, exempelvis om man inte kan eller vill ge materiella resurser. För det andra *trovärdighetsförstärkning*, vilket innebär att policyskaparna upplever ett behov av att visa uttalade intentioner i handling

för att trovärdigheten ska behållas. En ständig upprepning av vackra ord måste förr eller senare följas av handling för att de inte ska tappa i värde. För det tredje *fastläsning*, där policyskaparen måste agera i linje med vad tidigare handlingar stakat ut. Mottagaren förväntar sig ett handlande som så att säga är i linje med tidigare handlande.

Hur ser då ett beslut eller ett program ut som har präglats av att det fattats under en eller flera av ovanstående situationer? Enligt Bengtsson (2004, s. 164) kan man urskilja åtminstone fyra omständigheter som skulle kunna tala i symbolpolitisk riktning: För det *första* en avsaknad av anvisningar för verkställandet som faller tillbaka på ett vagt program. För det *andra* en avsaknad av detaljerade anvisningar från exempelvis myndigheter som är satta att granska programmet. Här är det alltså utvärderingen eller granskningen av programmet som sker utan preciserade föreskrifter. En *tredje* omständighet kan vara avsaknad av formell reglering, eftersom lagfästa intentioner signalerar en förväntan om verkställande. Slutligen, för det *fjärde*, utgör avsaknaden av extra ekonomiska resurser för programmets genomförande en indikator på att symbolpolitiska, snarare än reella, motiv kan finnas för att lansera ett program eller sätta en reform.

Både Santesson-Wilson och Bengtsson ser således förekomsten av finansiella medel för reformens genomförande som en viktig indikator. Detta skedde inte för försöksverksamheten. Som visas i kapitel 4 avsattes medel för extern forskning och utvärdering, medan deltagande skolor inte erhöll några medel för att initialt stimulera och ställa om verksamheten. Just avsaknaden av ekonomiska medel för genomförandet skulle kunna tolkas i symbolpolitisk riktning. Vidare var försökets målsättningar vagt formulerade, och anvisningar för hur det skulle implementeras och kontrolleras saknades. Också detta kan tyda på att det faktiska utfallet av försöksverksamheten är mindre viktigt.

Vidare bör frågan resas om det kan ha rått en situation där det fanns ett behov av en trovärdighetsförstärkning. Som vi kommer att se i kapitlets nästa avsnitt om vilka problem försöket ska lösa var paradoxen mellan samtidig tid- och målstyrning något som policyskaparna valde att betona i stor utsträckning. Regeringen underströk att ”decentralisering är den strategi som även fortsättningsvis skall användas för att utveckla det inre arbetet” (Regeringens proposition 1997/98:94, s. 23). Allt sedan målstyrningssystemets införande har decentraliseringsretoriken varit en mycket framträdande ingrediens i det utbildningspolitiska talet. Ett sätt att betona och göra tydligt att den enda vägen för skolans styrning är via ett utökat lokalt ansvar, kan genom försöksverksamheten visas i handling. Det kan därför utgöra ett komplement och en trovärdighetsförstärkning till ett idogt upprepande av den nya styrningsfilosofin. I anslutning till detta kan det även diskuteras

huruvida fastlåsningsmekanismen varit i spel. Tidigare decentraliseringsreformer kan ha minskat, och därmed låst fast, det statliga handlingsutrymmet i så måtto att de valda handlingsvägarna måste följa i den riktning som tidigare reformer utstakat. Beslutfattarna behöver leverera något som svarar mot vad mottagarna förväntar sig ska komma. I både utredningstexter och riksdagsdebatter har just påtalats att tillämparna både förväntar sig och ser fram emot ett slopande (se t ex SOU 1997:121; Riksdagens protokoll 1999/00:20). Att starta ett försök kan ha utgjort en ersättning för att fatta beslut om ett direkt borttagande. Det gav svar på något som kommuner och skolledare förväntade sig, samtidigt som en försöksverksamhet inte innebar att man för den skull förbundit sig till något.

Å andra sidan är den stora satsningen på sammanlagt tio forsknings- och utvärderingsprojekt något som skulle kunna tala mot att sakresultaten skulle vara tämligen ointressanta och motivet till beslutet därmed skulle vara symbolpolitiskt. Att det setts som angeläget att via dessa projekt noga följa vad som händer när timplanen slopas skulle snarast ligga i linje med det realpolitiska, att konsekvenserna av reformen är väsentliga, inte bara att den har beslutats (givet att projekten inte enbart fyller en legitimerande funktion, se kap 4). Vidare är det också svårt att direkt urskilja de politiska vinster som kunde göras när beslutet att starta försöket fattades. Som avsnittet om den politiska situationen visade var det inga större partipolitiska skiljelinjer som utmärkte timplanefrågan tidpunkten för beslutet. Det fanns inget som tydde på att försöket skulle användas i partistrategiska syften, exempelvis genom att upprätthålla allianser eller i en valrörelse.

Sammanfattningsvis är det inte möjligt att enkelt och entydigt ge ett svar på huruvida försöksverksamheten är att betrakta som en symbolisk reform eller inte. Det är dock möjligt att fastslå att det fanns inslag eller förekomst av vissa symbolpolitiska drag, utan att uppskatta storleken eller omfattningen av dessa exempelvis i kvantitativa termer. Dessa inslag skulle i försökets fall främst härröra från att det inte avsatts resurser och konkreta riktlinjer för genomförandet, vilket är en åtgärd som får ses som både rimlig och önskvärd om sakresultaten är mycket viktiga för beslutsfattaren. Det är också möjligt att se försökets införande i ljuset av att det utgör en trovärdighetsförstärkande åtgärd, som därmed i handling ger uttryck för de utbildningspolitiska strävandena mot en decentraliserad och målstyrd skola. Detta sammantaget gör att frågan både kan och bör resas hur policyskaparnas förväntningar med avseende på symboliska kontra reella intentioner kan ha betydelse för hur tillämparna uppfattar försöksverksamheten. Det finns inslag i försöksverksamheten som av tillämparna kan komma att tolkas som symboliska.

Försökets inriktning, omfattning, omgivande politiska situation och den eventuella förekomsten av symbolpolitik utgör aspekter som kan verka både befrämjande och hämmande för försökets fortsatta implementering, men har som gemensam nämnare att de slagits fast och stakats ut före det beslutet nått tillämparnivån. Nästa avsnitt handlar om vilka problem som policyskaparna hoppades att försöket skulle hjälpa till att lösa och därmed de intentioner som försöksverksamheten kunde tillskrivas enligt policyskaparna, utifrån hur detta framställts i de offentliga texter och förarbeten som föregick försöket.

## **Försöksverksamhetens intentioner: Hur framställs policyproblemet?**

Under rubriken problemsituationen i avhandlingens analysram inryms två aspekter, dels försökets tillkomst, dels hur policyproblemet framställs. Dery (1984, s. 103) skriver att: "The first condition of an intervention program is a problem – a problem conceptualised in a way that will render that program a solution". I detta avsnitt vänds fokus mot de problem försöksverksamheten avser att lösa. Anderson (1978) påtalar att policyproblem till sin natur inte är givna av objektiva fakta, utan att de är resultatet av en tolkningsprocess:

A policy cannot be satisfactory 'explained' simply as a product of certain socioeconomic conditions, or a given configuration of political pressures, or as the outcome of a particular political process (...). It is also necessary to know what people *thought* of prevailing socioeconomic conditions, what claims and grievances interested parties brought forward, and how they debated and assessed these problems (Anderson, 1978, s. 20, kursivering i original).

What's the Problem? ansatsen (Bacchi, 1999) erbjuder ett sätt att fånga hur policyproblemen framställs, dvs. med vilka argument och verklighetsbeskrivningar de uttrycks, med utgångspunkt i ett enskilt policyförslag. Hur policyproblemet framställs har konsekvenser för vilka åtgärder som kan lösa problemet, genom att "it highlights some aspects of the situation, throwing other aspects into the shadow" (Weiss, 1989, s. 97). Genom att studera utsagorna i de offentliga dokument och riksdagsdebatter som föregick försöket utifrån de argument som artikuleras, kan vi få en bild av vilka typer av problem som försöket ämnas riktas mot. Som framgått av föregående kapitel är det inte helt enkelt att fastslå målen och syftet med försöksverksamheten. Rekonstruktionen av den normativa programteorin i kapitel 4

visade på hur den slutgiltigt önskade effekten kausalt kunde länkas till införandet av försöket. Analysen av hur policyproblemet framställs visar istället på intentionerna med försöksverksamheten, snarare än de kausala länkarna mellan insats och utfall. De två analyserna har genomförts med samma textmaterial som grund, men det är olika frågor som ställts när programteorin respektive de problem försöket ska lösa har undersökts (se kap 3). Denna analys ställer in siktet på vad policyskaparna framställer som problem och inte, liksom hur argumentationen byggs upp för hur försöksverksamheten ses som en lösning på dessa problem. Analysen avser att dels identifiera och beskriva dessa problem, dels att ställa frågan om vad som hamnar i skymundan och lämnas oproblematiserat, liksom vilka antaganden om problemens natur som görs. Dessa problembilder kommer sedan att betraktas som försöksverksamhetens intentioner, genom att de synliggör vilka typer av problem som policyskaparna uppfattar att försöket ska lösa.<sup>1</sup>

### *Fyra framställningar av problemet*

Framställningen av policyproblemet handlar om hur en fråga uttrycks och ramas in. Detta kan ske på olika sätt, men gemensamt för olika framställningar av policyproblem är att de utgör konstruktioner och därmed lyfter fram vissa verklighetsbeskrivningar och inte andra. Att utgå från en *What's the Problem?* ansats syftar till att identifiera framställningarna, deras bakomliggande antaganden och vad som lämnas problematiserat. Utifrån analysen av de argument som förs fram i försökets förarbeten och hur det diskuterades i riksdagsdebatter framträdde fyra sätt att framställa problemet på:

- I: *"Det händer för lite"- problemet* (att stimulera till att åstadkomma förändring).
- II: *"Hur gör vi med styrysystemet"-problemet* (att förstärka och förtydliga decentralisering och målstyrning).
- III: *"Timplanen är redan obsolet i verksamheten"- problemet* (att ta bort ett styrmedel som tappat sin funktion).
- IV: *"Elevernas behov måste upp på dagordningen"- problemet* (att individualisering och elevernas behov bättre kan tillgodoses med en flexibel tidsfördelning).

---

<sup>1</sup> Analysen i detta avsnitt bygger på Rönnberg (2007).

I det följande presenteras och diskuteras dessa framställningar av policy-problemet med fokus på argumentationen som förs inom varje problemframställning i de analyserade texterna.

### Framställning I: "Det händer för lite"

Det centrala inslaget i "det händer för lite"-problemet utgörs av argument för att åstadkomma förändring. Vad denna förändring egentligen skall bestå i specificeras utifrån olika abstraktionsnivåer. Det kan gälla allt från det föga konkreta argumentet att en borttagen timplan ska "bidra till skolutvecklingen" (Regeringens proposition 1997/98:94, s. 24), till mer konkreta uttryck för den önskade förändringens riktning, exempelvis att ta bort ett hinder för att "främja ämnesövergripande arbete" (Ds 1999:1, s. 38).

Ett begrepp som ofta återkommer i detta sätt att framställa problemet på är skolutveckling och det hävdas att timplanen, medvetet eller omedvetet, faktiskt eller reellt, blir ett hinder i arbetet med denna. Vad som egentligen menas med "skolutveckling" och "att utveckla skolan" kan i efterhand ges visst mer konkret innehåll utifrån de resonemang som förs. Skolutveckling kan avse en anpassning av skolans verksamhet till samhällsförändringar, och till arbetslivets behov av flexibilitet, vilket Skolkommittén från 1997 förde fram (SOU 1997:121). En annan möjlig innebörd av skolutveckling rör ett maximalt lokalt resursutnyttjande. Skolutveckling kan också vara att synliggöra den faktiska handlingsram som skolorna har att utnyttja för sin utveckling. Slutligen kan skolutveckling innehålla ett kvalitetsförbättringsarbete. Detta har mer konkret uttryckts som att utveckla och begagna sig av vad som omtalas som nya arbetssätt och metoder. Dessa arbetssätt kan omfatta både lärarnas och elevernas arbete, och det är främst här som den önskade förändringen ges en mer konkret och handfast innebörd. För lärarnas del betonas i närmast deliberativa termer det goda lokala samtalet och en timplanlös skola som forum och mötesplats för att föra upp de pedagogiska argumenten till granskning och prövning genom diskussion (SOU 1997:121, s. 55). Förändringen består i att tidsplaneringen ska bli mer av en kollegial angelägenhet, och att man i samband med denna diskuterar viktiga pedagogiska frågor som kommer upp på skolans dagordning på ett mer naturligt sätt än med en fastställd timplan (Ds 1999:1, s. 55). När det gäller nya arbetssätt för elever har de offentliga dokumenten genomgående varit ganska explicita vad gäller en önskvärd inriktning mot mer ämnesövergripande, åldersblandat och tematiskt arbete (Ds 1999:1, s. 38; Regeringens proposition 1997/98:94; 1998/99:110; UbU5:1999/00).

Problemet som timplaneförsöket ska lösa med avseende på att "det händer för lite" är alltså starkt länkat till en önskan om att åstadkomma

förändring. Vad det faktiskt händer för lite av och vad förändringarna ska innehålla har varit slående vagt preciserat i många fall, kanske medvetet för att det lokalt ska kunna fyllas med innehåll. Samtidigt förekommer ganska konkreta uttryck för den riktning som den önskade förändringen ska ta, där förändrade arbetssätt för både lärare och elever framkommer särskilt tydligt. Sammanfattningsvis, i de offentliga dokumenten påstås att ”det händer för lite” när det gäller skolutveckling. Skolan är inte anpassad till arbetslivets krav på flexibilitet, skolan kan inte utnyttja tidsresursen maximalt med en nationell timplan, skolan utnyttjar inte sitt faktiska handlingsutrymme och skolan behöver rikta mer uppmärksamhet på kvalitetsfrågor. Mer specifikt är pedagogisk förnyelse och förändring i arbetssätt och arbetsformer något som ”det händer för lite” med. Uppmaningar att åstadkomma förändring riktas till de professionella, som förväntas utforma undervisningen och arbetet i det goda samtalet, liksom att ge eleverna mer av ämnesövergripande och liknande arbetssätt under deras utbildningstid. Genom att utlysa försöksverksamheten som medger slopande av den nationella timplanen vill man åstadkomma någon form av förändring av skolan och skolans arbete.

#### Framställning II: ”Hur gör vi med styrsystemet”

Ytterligare ett problem som timplaneförsöket ska lösa kan ses i ljuset av decentraliserings- och målstyrningsstrategin som upptagit en stor del av den utbildningspolitiska retoriken, och möjligen praktiken, under en längre tid, uttryckt som ”hur gör vi med styrsystemet”-problemet. Mål- och resultatstyrning har gradvis kommit att bli den dominerade styrstrategin för utbildningsområdet och andra samhällssektorer. Den nationella nivån formulerar de övergripande målen, som sedan konkretiseras och ges ytterligare innehåll i kommuner och skolor, t ex genom skolplaner och lokala arbetsplaner. Den andra sidan av myntet är kontroll gällande resultaten, och utvärdering på alla nivåer är en viktig ingrediens i detta (Lindgren, 2006). En utgångspunkt för att förstå pendlingarna mellan centralisering och decentralisering är att betrakta problemen i samhället som relativt konstanta, medan lösningarna till problemen formuleras med utgångspunkt i de värderingar som råder i tiden och rummet. En pendelrörelse mellan centralisering och decentralisering av politisk makt är egentligen olika lösningar att applicera på vad som i grunden är samma problem som ska lösas, dvs. relationen mellan staten och utbildningen i detta fall (Wahlström, 2002, s. 48f).

Skolverket har betraktat den nationella timplanen som ”ett tydligt exempel på den kvardröjande regelstyrningen” (Skolverket, 1999, s. 24) i enlighet med det system som dominerade före mål- och resultatstyrningens intåg. Det sätt som Skolverket resonerar på återfinns tydligt inom detta sätt att

framställa problemet: Timplanen ses som en rest eller kvarleva av det gamla styrsystemet. De argument som uttrycks inom framställning II betonar det paradoxala förhållandet som anses råda mellan att å ena sidan behålla kontroll över skolans tidsfördelning och å andra sidan samtidigt decentralisera och delegera en rad andra aspekter till den lokala nivån, men inte just tiden.

Mål och resultatstyrning, liksom decentralisering, är framträdande begrepp i den argumentation som förs i förarbetena. Genom att hävda att inkonsekvens och paradoxala signaler inte är eftersträvansvärt, leder detta fram till att timplanen bör avskaffas. Om den behålls, så kan förekomsten av tvetydiga och oönskade styrsignaler förstärkas. Däremot skulle ett avskaffande sända ett tydligt besked till verksamhetsnivån om att det är den inslagna vägen med decentralisering och mål- och resultatstyrning är den som gäller. I departementsskrivelsen anges att syftet med försöket är att ”pröva om ett slopande av den nationella timplanen ger önskade effekter, nämligen att stärka och renodla mål- och resultatstyrningen av skolan och därigenom ytterst ge eleverna bättre förutsättningar att nå skolans mål” (Ds 1999:1, s. 50). Tyngdpunkten ska skiftas från hur mycket tid som ska ägnas åt olika skolämnen till att fokusera på målen och hur de ska nås. Då kan bättre resultat uppnås enligt skrivelsen. Det är målen i läroplanen och kursplanen som är det väsentliga, inte hur mycket tid som ägnas åt dem. I linje med argumentet att det finns en inbyggd motsättning mellan tidsstyrning och målstyrning är ett slopande av timplanen både ”logisk” (Riksdagens protokoll 1997/98:115; Ds 1999:1), och ”stämmer bättre överens med intentionerna bakom en mål- och resultatstyrd skola än vad som gäller idag” (Regeringens proposition 1998/99:110). En situation där timplanen behålls är ”motsägelsefull” (Regeringens proposition 1998/99:110; UbU18:1998/98), ”paradoxal” och ”otidsenlig” (Ds 1999:1).

Regeringens proposition 1997/98:94 slår fast att ”decentralisering är den strategi som även fortsättningsvis skall användas för att utveckla det inre arbetet” i skolan (s. 23). Tidigare reformer har överfört ansvar från den nationella till den kommunala nivån, men en sådan politisk decentralisering är inte den primära intentionen med försöket. Istället betonas att det är den enskilda skolan som ska ta ansvaret för sin egen tidsfördelning. Försöket ska således inte resultera i att det skapas kommunala timplaner när den nationella tas bort, utan att ansvaret ska överföras till enskilda skolor (Ds 1999:1). Att förlägga ansvar för beslut eller budget direkt till skolnivån ses av Daun (2001) som den mest radikala formen av decentraliserade befogenhetsförskjutningar och det är en sådan som försöket syftar till. Ett sådant förfarande kan väcka frågor om exempelvis ansvarsutkrävande, inte minst sedan det finns tecken på att detta blir allt mer vanligt förekommande. Kommunförbundet riktade kritik mot skollagskommittén på sådana grunder (SOU

2002:121). Kommunföreträdarnas missnöje bottnade i skollagskommitténs strävan att flytta ansvar och befogenheter till den enskilda skolan och de professionella, eftersom kommunen fortfarande skulle bära ansvaret för det som skolorna till vissa delar blev ålagda enligt förslaget (Reepalu, 2002).

Sammanfattningsvis, problemet som försöket ska lösa framställs alltså ofta med utgångspunkt i en önskan om att ytterligare stärka och betona utvecklingen mot decentralisering och målstyrning av skolan. Den nationella timplanen ses som en kvarleva från ett tidigare system, vilket skapar otydlighet i en mål- och resultatstyrd verksamhet. Problemet framställs som att det är olyckligt att två system (regel- vs målstyrning) tycks verka parallellt. Genom att slopa timplanen kan den otydlighet som denna situation frambringar avhjälpas. Styrsystemet fungerar helt enkelt inte tillfredställande, och genom att förflytta tidsfördelningsansvaret till enskilda skolor (inte kommuner) kan man bättre ställa in siktet på det mest väsentliga; de mål som ska uppnås.

### Framställning III: ”Timplanen är redan obsolet i verksamheten”

Liksom i framställning II är styrningen av skolan i fokus också i detta sätt att framställa problemet på. Här är det dock inte i första hand konflikten mellan två sätt att styra som är det primära, utan vilken funktion som styrmedlet faktiskt har i praktiken. Den linje som drivs i denna problemrepresentation utgår från att timplanen redan före försöket är ett överspelat styrmedel som saknar reell funktion. I dokumenten är det främst två typer av argument som anknyter till detta sätt att framställa problemet på: dels att skolorna redan har börjat bortse från timplanen, dels att förändringar i styrsystemet (t ex m a p finansiering) har gjort att timplanen inte längre fyller någon funktion.

Som visats i kapitel 4 innebar införandet av 1994 års läroplan att tidsstyrningen försvagades kraftigt. I timplaneförsökets förarbeten noteras att skolorna mer och mer har börjat tänja på gränserna för vad som timplanen tillåter (SOU 1997:121). Det talas också om att strategier har utvecklats på skolorna för att övervinna förlegad reglering: ”De gamla strukturerna håller dock på flera håll att brytas upp. I många skolor har kreativa lärare och skolledare hittat sätt att bemästra systemet och hitta frirum för utveckling av undervisningen” (Ds 1999:1, s. 42). Dessutom talas det i dokumenten om att många lärare väntar på avskaffningsbeslutet (Riksdagens protokoll 1999/00:20), liksom att både kommunpolitiker och rektorer har framfört krav på en avskaffad timplan till Skolverket (SOU 1997:121).

Med andra ord, i praktiken har skolorna redan börjat bortse från timplanen, och detta är dessutom en önskvärd utveckling i många lärares, politi-

kers och skolledares ögon. Vidare har 90-talets reformer, bl a införandet av det generella statsbidragssystemet, inneburit att timplanen har ”förlorat sin avgörande betydelse för kvalitet och likvärdighet och sin styrkraft för skolans organisation och resursfördelning” (Ds 1999:1, s. 9). Timplanen anges således ha hamnat i bakgrunden medan andra styrmedel fått ökad betydelse. Centralt inom denna problemrepresentation är att det uppfattas föreligga en diskrepans mellan regler och faktiskt beteende. Det är inte heller sällan som decentraliseringsreformer introduceras för att få regler och beteende att bättre överensstämma med varandra (Pierre, 2001).

När det gäller ”timplanen är redan obsolet i verksamheten”-problemet framställs alltså försöket som att det legitimerar ett redan existerande beteende i kommuner och skolor. Genom att sanktionera det som redan sker och ta bort regler kan ytterligare fokus riktas mot kvarvarande reglering, dvs. den kan få en annan tyngd, reglerna finns där för att de ska respekteras. Föreskrifter som tillämparna inte följer fyller ingen funktion, och ett sätt att balansera relationen mellan påbud och handling är helt enkelt att ta bort de påbud som inte efterföljs. Genom att lansera timplaneförsöket kan ett i praktiken redan överspelat styrmedel tas bort, och därigenom ge kvarvarande (och kanske viktigare) reglering en starkare ställning.

#### Framställning IV: ”Elevernas behov måste upp på dagordningen”

Den fjärde och avslutande framställningen av problemet avser de som i sista hand är mottagarna av utbildningspolitiken, dvs. eleverna, uttryckt som ”elevernas behov måste upp på dagordningen”-problemet. Redan Skolkommittén från 1997 använde sig av argumentet om falsk trygghet, och det användes sedan flitigt genom processen fram till att beslutet om försöket fattades. Kommittén formulerar falsk trygghet-argumentet så här:

Vår självklara utgångspunkt är att det faktum att en elev i grundskolan har deltagit i, eller givits möjlighet att delta i, ett visst antal lektioner i ett ämne är inte någon garanti för att eleven har lärt sig någonting i ämnet, mycket mindre har uppnått de mål som kursplanen stipulerar. En strikt timredovisning kan däremot invagga såväl skolpolitiker som lärare och föräldrar i en falsk trygghet. Eleven har fått den undervisning han eller hon ska ha (SOU 1997:121, s. 145).

En viss timtid för ett visst ämne är således ingen garanti för att uppnå målen. Elevernas behov, och inte ämnenas tidstilldelning, ska vara den självklara utgångspunkten när skolarbetet organiseras (UbU18:1997/98). Argumenten utgår vidare från att de uppnådda resultaten är det viktiga, inte den mängd tid det har gått åt för att uppnå dessa resultat. I departementskrivel-

sen uttrycks detta i termer av en hypotes, dvs. att ”eleverna med god undervisning och ’normala’ arbetsinsatser skall kunna klara kursplanernas innehåll inom ramen för det angivna timantalet” (Ds 1999:1, s. 31). Budskapet är att denna hypotes bör förkastas, och genom att göra detta blir signalen tydlig om att det som ska uppnås, den kunskap som förvärfvas, som ska stå i första rummet och inte den tid som avsätts för olika aktiviteter.

Kopplat till argumentet om falsk trygghet är också frågan om undervisningens anpassning för varje elev, vilket också används i argumentationen för att slopa timplanen. Timplanen ses som ett hinder för att individualisera undervisningen, medan man i en skola utan timplan skulle kunna fullfölja individualiseringssträvandena mer kraftfullt (UbU5:1999/00). I riksdagsdebatten före beslutet att starta en försöksverksamhet uttryckte en socialdemokratisk riksdagsledamot att ”där försöksverksamheten lyckas väl kommer elevernas inflytande över det egna arbetet att stärkas betydligt, vilket är en annan önskvärd effekt” (Riksdagens protokoll 1999/00:20). Föreställningen är alltså att individualisering och elevens inflytande kommer att öka om timplanen tas bort. I framställning IV ser vi alltså att försöket kan lösa problemet med brist på individualisering och stödja och uppmuntra ett målorienterat förhållningssätt gentemot utbildning och lärande. Genom försöksverksamheten hoppas beslutsfattarna att elevernas individuella behov kommer att hamna högre upp på skolornas dagordningar<sup>2</sup>.

#### Antaganden i och diskussion av problemframställningarna

Den nationella timplanens roll och funktion ses som något olika i de olika framställningarna av problemet. Å ena sidan kan den slopade timplanen lösa uppfattade problem genom att åstadkomma önskvärda förändringar. Å andra sidan kan slopandet legitimera något som redan har förändrats. De (önskade) förändringsprocesser försöket ska föra med sig, dvs. dess intentioner, är t ex förändrade arbetssätt för lärare och elever, ökad målfokusering, förbättrad måluppfyllelse och ökad individualisering. Den tredje problemframställningen (”timplanen är redan obsolet i verksamheten”-problemet) betraktar försöket som en legitimering av vad som redan pågår, snarare än att vara en drivkraft för förändring (eftersom den förändringen i praktiken redan har skett). Sammantaget ses alltså försöket *både* som ett sätt

---

<sup>2</sup> Frågan om undervisningens individualisering är på intet sätt att betrakta som ny i svensk utbildningspolitik. Redan 1946 års skolkommision (SOU 1948:27) påtalade denna strävan mycket tydligt: ”Den enskilde elevens individualitet och personliga förutsättningar bör i skolan inte endast uppmärksammas och respekteras utan vara själva utgångspunkten för uppläggnings- och fostran och undervisning” (s. 3) och ”lyckas man bättre anpassa arbetsuppgifterna efter varje lärjunges förmåga, förbättras med säkerhet resultatet (s. 123).

att starta förändringsprocesser, *och* som ett sätt att undanröja ett styrmedel som skolor och kommuner redan anser är överspelat. I detta går att skönja en viss inkonsistens mellan de olika sätten att framställa problemet på.

När de olika problemframställningarna studeras närmare kan man se att de också bygger på vissa antaganden. Till exempel med avseende på problemframställning II ("hur gör vi med styrsystemet"-problemet) är det möjligt att lyfta fram ett antal antaganden som det mål- och resultatstyrda systemet vilar på. Det förutsätts att de lokala aktörerna är självstyrande, målorienterade och välinformerade, liksom att de besitter de resurser som behövs för att arbeta mot målen. Detta är långt ifrån oproblematiska antaganden (se Lundahl m fl, 2004). Staten förutsätter att kommunernas och skolornas arbete är målrationellt, och om kommuner och skolor inte ligger i linje med målen är det möjligt att rätta till sådana avvikelser. Detta är ett exempel på hur vissa antaganden ses som givna och inte ifrågasätts i det rådande utbildningspolitiska talet. Detta gäller också till exempel begreppet individualisering, som har en framstädande plats i problemframställning IV ("elevernas behov måste upp på dagordningen"-problemet). Idén som den individualiserade undervisningen bygger ofta på den ansvarstagande och självreglerande individen (eleven), och denna idé utmanas sällan. Vidare kan idén i förlängningen också leda till att grupporienterade arbetsmetoder får styrka på foten, till förmån för mer individuellt orienterade arbetssätt. Följderna av sådana vägval, t ex rörande de potentiella motsättningarna mellan individuella och gruppbaseade arbetssätt, diskuteras inte inom de olika framställningarna av problemet.

Ytterligare en central faktor är vilka aktörer som pekas ut som förändringsagenter. Framställning I ("det händer för lite"-problemet) vänder sig tydligt till lärarna. Här framhålls att det är lärarna som håller den fortsatta skolutvecklingen i sina händer, genom att föra fruktbara kollegiala diskussioner och genom att utveckla och använda sig av "nya" undervisningsmetoder, varav tematiskt och ämnesövergripande arbete särskilt nämns. Även om framställning II särskilt ställer in siktet på skolans styrsystem så bygger mål- och resultatstyrning på erkännandet av de lokala aktörernas förmåga och vilja att utnyttja det handlingsutrymme som givits dem för att arbeta mot målen. Framställning III pekar också i vissa stycken mot skolans inre arbete. Där anges att skolorna redan idag har lämnat timplanen och därför har styrmedlet redan tappat sin betydelse. Framställning IV riktar tydligt problemlösningen mot lärare och elever.

De förändringsagenter som de olika problemframställningarna riktar sig till står alltså företrädevis att finna inom skolans väggar. Kommunens roll är nedtonad, eftersom det inte är tänkt att försöket ska resultera i att kommunala timplaner utarbetas. Ett antagande som är gemensamt för problem-

framställningarna är att förändringsagenterna; rektorer, lärare och elever, faktiskt besitter den problemlösande förmåga som efterfrågas för att den önskade förändringen ska inträffa. Dessa aktörer ses som de som ska lösa problemet, men frågan om de faktiskt besitter den kapacitet som krävs för att göra detta lämnas oproblematiserat. Det tas mer eller mindre för givet att de nödvändiga och tillräckliga resurserna som behövs för att åstadkomma utveckling finns tillgängliga, exempelvis avsattes ju inga särskilda finansiella medel för deltagande skolor och kommuner. Problemframställningarna berör inte resursfrågan och inte heller handlingskapaciteten hos dem som utpekats som dem som bör driva förändringar och lösa problemen. Detta utgör en av tystnaderna. Likvärdighetsfrågan är en annan sådan. Framställning IV om elevbehov innefattar att individualisering av undervisningen skulle främjas om timplanen togs bort. Individualisering ses som en väg till bättre inlärning och resultat, oavsett elevernas studieförmåga. Varken denna eller de andra framställningarna av problemet som försöket ska tackla berör om och hur försöket kan utgöra en nackdel för vissa elever eller elevgrupper. Till exempel skulle det kunna finnas en risk att svagare elever missgynnas i en studiemiljö som i större grad präglas av individuella val och enskilda projektarbeten, med en hög grad av eget ansvarstagande. Starka elever är bättre rustade att hantera en sådan omgivning (se Nyroos m fl, 2004).

Spänningar, konflikter och olika uppfattningar är påfallande frånvarande i de analyserade dokumenten. I riksdagsdebatterna är enigheten stor om det goda i att inrätta ett försök. Maktrelationerna håller sig s a s i bakgrunden och retoriken är påfallande likartad mellan dokumenten. Staten är dock inte att betrakta som en enhetlig aktör med en enhetlig vilja (Taylor m fl, 1997, s. 29f; Ball 1990, s. 19f; jfr Rothstein, 1994) och det kan mycket väl ha funnits spänningar eller skiljelinjer i denna fråga. Det förefaller inte orimligt att flera av de frågor som försöket tangerar, som likvärdighet eller i vilken utsträckning som staten bör styra utbildningen, är och var föremål för debatt både med politiska och tjänstemannamässiga förtecken, t ex inom departement, myndigheter osv. Dessa eventuella vattendelare har dock inte kommit till öppet uttryck i samband med att timplaneförsöket bereddes och diskuterades. Försöket kopplas starkt samman med en god och önskvärd utveckling, och därmed finns en möjlighet att andra uppfattningar tystas eller betecknas som gammalmodiga och bakåtsträvande om de skulle komma i dagen (se vidare kap 8 om försökets popularitet).

## Summering

Timplaneförsöket tycks ligga väl i linje med tidigare fattade reformbeslut. Strävan efter decentralisering och ökat lokalt ansvarstagande har betonats både i de reformbeslut som fattats främst under 1990-talets inledning och i försöksverksamheten. Ett beslut som inte avviker så mycket från det tidigare antas ha bättre förutsättningar att implementeras än om så inte är fallet, pga. att genomförarna redan är bekanta med reformens inriktning. Försökets omfattning, dvs. hur stora förändringar som insatsen kräver, hade på grund av försökets utformning och organisation till stora delar förskjutit frågan om förändringarnas omfattning till tillämparna. Detta innebar att de handlingslinjer som skolorna själva valt att implementera inom ramen för sitt deltagande kan vara av mer eller mindre omfattande karaktär. Målformuleringen för försöket gjordes till stor del av deltagande skolor och kommuner, och då kunde de själva avgöra försökets omfattning. Försökets utfallsrum är således omfattande, och det är därför svårt att generellt uppskatta vilken storlek på förändringarna som försöket innebär.

Den politiska situationen som försöket planerades och beslutades i präglades av enighet, vilket sänder en signal om stabilitet och önskvärdhet i större utsträckning än om den politiska situationen hade varit mer konfliktfylld. Försöksverksamheten innehåller vidare vissa drag som kan tolkas i symbolpolitisk riktning, exempelvis att resurser inte avsatts för genomförandet och att det kan ha funnits behov av en trovärdighetsförstärkning gällande avsikten att styra skolan decentraliserat och målstyrt. Det finns dock annat som pekar i realpolitisk riktning, men det kan inte uteslutas att tillämparna kan komma att uppfatta försöksverksamheten som symbolisk. Både försökets inriktning, som kontinuitet snarare än brott med det förutvarande, och avsaknaden av politiska intressekonflikter när försöket planerades och beslutades, utgör omständigheter vid försökets tillkomst som enligt litteraturen kan borga för en implementering i enlighet med det avsedda. Detta är svårare att bedöma med avseende på försökets omfattning och förändringarnas storlek liksom förekomsten av symbolpolitik eller inte. Dock visar detta sammantaget på ett inte helt nedslående resultat vad gäller förväntningen att det ska vara möjligt att implementera reformen.

Fyra sätt att framställa problemet försöket ska lösa har kunnat urskiljas utifrån innehållet i den argumentation som framförts i försökets förarbeten. Det kretsade för det första kring att stimulera skolorna till att vidta förändringar, främst med avseende på förändrade arbetsformer och arbetssätt för lärare och elever ("det händer för lite"-problemet). Den oönskade förekomsten av tvetydiga styrsignaler, dvs. samtidig mål- och tidsstyrning, lyftes fram i "hur gör vi med styrsystemet"-problemet. Enligt denna argumenta-

tion skulle försöket göra skolaktörerna mer målfokuserade när tidsstyrningssignalerna togs bort. Timplanen framställdes också som ”redan obsolet i verksamheten”. Timplanen var överspelad som styrmedel, både som grund för resursfördelning och som riktningsgivare i den praktiska skolvardagen, där skolaktörerna redan börjat finna andra lösningar. Slutligen riktades försöket mot att avhjälpa den uppfattade bristen på individualisering och hänsyn till elevbehov. Sammantaget visar dessa problemframställningar på de intentioner, dvs. innehållet i den styrning försöket avser, genom att de pekar på vilka problem som givits en framträdande plats på dagordningen när försöket diskuterades. Jag återkommer till försökets intentioner i kapitlet om genomförande och konsekvenser i avhandlingens del III.

### *Mot del III*

Avhandlingens del II bestod av två kapitel, dels ett om hur skolans tidsstyrning har sett ut historiskt och hur försöket är uppbyggt och organiserat, dels kapitlet om försökets problemsituation och dess sammanhang. Del II har således beskrivit och analyserat de förutsättningar och ramar som omgett försöket, liksom de omständigheter och val som gjorts under tiden försöket arbetades fram och när det beslutades. I nästa del vänds blicken mot hur försöket tagits emot och hanterats i kommuner och skolor. Nästkommande kapitel tar vid där beslutet om ett försök är fattat och kommunerna ska välja om de vill delta i det eller inte (kap 6). Det därefter kommande kapitlet undersöker implementeringen av försöket i tre fallstudieskolor (kap 7). Det avslutande kapitlet i avhandlingens del III utgår från om, och i sådana fall vilka, konsekvenser som kan utläsas av försöksverksamheten (kap 8).



**Del III:**

**GENOMFÖRANDE  
OCH KONSEKVENSER**

## Kapitel 6: Kommuners perspektiv på timplaneförsöket

---

### Inledning

I detta kapitel står kommuners hantering av timplaneförsöket i centrum. Särskilt handlar det om frågan varför man valt att delta respektive stå utanför. Som framgått av det tidigare, fick samtliga kommuner en inbjudan om att delta i försöksverksamheten. Deltagandet var således frivilligt. Den förordning som utfärdades satte dock upp ett antal kriterier som kommunerna skulle uppfylla: För att få delta var de skyldiga att redovisa hur utbildningen skulle bedrivas, hur kvaliteten skulle säkerställas, försöksverksamheten organiseras och stöd till skolor utformas. Samråd med personal, elever och föräldrar skulle också ske (SFS 1999:903). Ytterligare krav var att det skulle finnas en aktuell kommunal skolplan och att årliga kvalitetsredovisningar genomfördes (Timplanedelegationen, 2000). Totalt kom 79 kommuner att ingå i försöket. Kommunerna sedan välja ut vilka skolor som skulle delta. Om inte kommunen lämnat in ansökan och fått den beviljad så kunde inte heller kommunens skolor delta i försöket. Kommunen var därmed en slags vetopunkt och ett beslut där var en (åtminstone formell) förutsättning för att fortsätta med implementeringen av den timpanelösa skolan.

### *Kapitlets syfte och disposition*

Syftet med detta kapitel är att beskriva och analysera den kommunala nivåns hantering av försöksverksamheten, särskilt med avseende på 1) de statliga intentionerna med försöket, 2) beslutsprocessens innehåll och utseende och den nationella timplanens roll, samt 3) motiv för att delta i försöket eller inte. Här behandlas m a o förändringsprocessers initieringsskede, dvs. ”the process leading up to and including the decision to proceed with implementation” (Fullan, 2001, s. 53). Utifrån de tre begreppen att förstå, kunna och vilja genomföra styrningens intentioner belyses det kommunala beslutet om huruvida man ska gå vidare med implementering eller inte. När det gäller att förstå beskrivs inledningsvis kommunala skolchefers syn på hur de uppfattat statens intentioner med timplaneförsöket. Här får de problem som tim-

planeförsöket ska lösa från analysen i kapitel 5 tjäna som strukturering. Därefter kommer ett avsnitt om kommunernas ansökningar om att delta i försöket och deras eventuella koppling till försöksverksamhetens intentioner. När det gäller att kunna och vilja redovisas först den kommunala beslutsprocessen och dess aktörer, både i deltagande och icke deltagande kommuner, liksom skolchefernas syn på den nationella timplanens roll. Därefter presenteras kommunernas skäl för att medverka eller inte medverka i försöket. Kapitlet summeras slutligen med utgångspunkt i de tre begreppen.

### *Kapitlets empiriska material*

Kapitlet baserar sig på två typer av material, dels dokumentation i form av de 79 kommunernas ansökningar om att delta i försöket, oftast utarbetade av den kommunala förvaltningsledningen, dels intervjuer med 32 kommunala förvaltningschefer inom skolområdet. Intervjuerna genomfördes i 16 deltagande och 16 icke deltagande kommuner och utgör kapitlets huvudsakliga empiriska grund. De intervjuade skolcheferna har utlovats konfidentiell behandling och därför kommer kommunnamnet inte att anges i samband med intervjuiteten (se Bilaga 1: Intervjuförteckning). I anslutning till citat från kommunernas ansökningar anges emellertid kommunnamn, då ansökningarna är allmänna handlingar upprättade och inkomna hos myndighet och konfidentialitet inte utlovats. För en mer utförlig diskussion om material och tillvägagångssätt, se metodkapitlet.

### *Att förstå, kunna och vilja*

I den tredje dimensionen i avhandlingens ramverk (genomförande) ingår de tre begreppen att förstå, kunna och vilja. Att *förstå* kretsar kring om aktörens perception av innehållet i styrningen är korrekt och om styrningen är tydlig ökar givetvis möjligheterna att uppfatta denna så som det var avsett (Lundquist, 1987). Det är därför väsentligt att undersöka hur timplaneförsökets intentioner tolkas och uppfattas av dem som är satta att förverkliga dessa. Intentionerna kan uppfattas som tydliga eller otydliga och avsikten med försöket kan förstås på olika sätt av tillämparna. Föregående kapitel visade att timplaneförsökets intentioner var att bryta utvecklingsstagnation ("det händer för lite"), att fördjupa decentralisering och målstyrning ("hur gör vi med styrsystemet"), att ta bort ett redan verkningslöst styrmedel ("timplanen är redan obsolet i verksamheten") och att ytterligare förflytta fokus till den enskilda eleven ("elevernas behov måste upp på dagordningen"). I detta

kapitel undersöks huruvida skolchefernas uppfattningar om varför timplaneförsöket har lanserats överensstämmer med de framställningar av problem, och därmed intentioner, som framkom i förra kapitlet. Dessutom undersöks detta utifrån huruvida kommunernas målbeskrivningar av vad de vill göra inom försöket uppmärksammar samma typer av problem eller inte (jfr delsyfte 1).

Att *kunna* hänför sig till aktörens resurser för att fatta beslut och förändra sin omgivning. För att kunna realisera timplaneförsökets intentioner måste tillämparna förfoga över de resurser som behövs eller bedöms vara adekvata och tillräckliga för det ändamålet. Resurser ses här i vid mening, innefattande ekonomi, tid, personal och kompetens, men resurser kan också vara att besitta kraft att handla, organisera eller omorganisera och driva sin egen utveckling framåt (jfr begreppet ”readiness” eller ”capacity to use reform” (Fullan och Stiegelbauer, 1991, s. 63; jfr delsyfte 3). Fullan (2001) menar att förekomsten av innovativa idéer är en faktor som kan förklara varför förändringsprocesser initieras eller inte. Ur detta perspektiv skulle alltså tidigare erfarenhet av timplanelöst arbete medföra att aktören besitter den handlingskapacitet som krävs, eftersom man redan tidigare arbetat i linje med detta. Men hur viktig har handlingskapacitet i form av innovativa idéer varit när det gäller att delta eller inte i försöket?

Att *vilja* är sammankopplat med aktörens (medvetna och omedvetna) preferenser. Utifrån detta blir det angeläget att fråga sig hur tillämparna ställer sig till en borttagen timplan. Är det exempelvis en önskvärd utveckling som man önskar accentuera, eller finns det tveksamheter om hur en timplanelös skola ska fungera? Kriteriet att vilja lyfter fram vikten av att undersöka huruvida tillämparna faktiskt vill eller önskar genomföra timplaneförsökets intentioner. Vilket stöd uppvisas eller uttrycks av olika aktörer i den lokala hanteringen av timplaneförsöket (jfr delsyfte 2)? Hur de tre förutsättningarna undersöks i kapitlet sammanfattas i tabell 6.1 nedan:

Tabell 6.1: *Sammanfattning av hur villkoren förstå, kunna och vilja undersöks i kapitel 6.*

<b>Förstå</b>	Perception av innehållet i omgivningens styrning	De statliga intentionernas (fr kap 5) diskrepans eller överensstämmelse med a) kommunernas ansökningar, och b) skolchefernas uppfattningar om varför staten genomför försöket just nu.
<b>Kunna</b>	Resurstillgång och handlingskapacitet	a) Reformberedskap: Skolchefernas motiv till varför man valt att delta eller ej. Motiveringarna anknuter på olika sätt till hur resurstillgången och handlingskapaciteten bedömts vara vid tidpunkten för beslutet att delta eller inte.
<b>Vilja</b>	Preferenser	a) Uppvisat stöd: Processen inför beslutet att delta eller inte. Innefattande förekomst av drivande aktörer, enighet/oenighet, politisk involvering. b) Hur skolcheferna ställer sig till en slopad timplan.

Aspekt a) av att förstå, dvs. hur försökets intentioner förhåller sig till vad de deltagande kommunerna säger sig vilja göra inom försöket, undersöks genom kommunernas ansökningar. I övrigt är det skolcheferintervjuerna som bildar det empiriska underlaget, vilket innefattar både deltagande och icke deltagande kommuner.

## Uppfattningar om försökets intentioner

Ett sätt att undersöka de kommunala aktörernas förståelse av försökets intentioner är att jämföra skolchefernas utsagor med de framställningar av problemet som timplaneförsöket ska lösa som framkom i kapitel 5. Skolcheferna ombads i intervjun att ge sin uppfattning om varför man trots att man från statligt håll valde att genomföra försöksverksamheten och det är dessa resonemang som ligger till grund för avsnittet.

### *A) "Det händer för lite"*

Det centrala inslaget i "det händer för lite"-problemet utgörs av argument för att åstadkomma förändring. Hälften av skolcheferna i deltagande kommuner, och något färre i de icke deltagande kommunerna, berör behovet av förändring när de resonerar kring statens motiv. Följande citat kan ses som exempel på hur skolcheferna ger uttryck för detta:

## TID FÖR REFORMERING

Det är väl så här att man måste komma till någon lösning som skapar en utveckling i skolan för jag uppfattar det som att, den uppfattning som jag har om skolan den skiljer sig inte så mycket från den tiden jag gick själv i skolan så det måste till en utveckling. Det här kan vara en bidragande faktor till skolans utveckling i framtiden (Icke deltagande kommun 4).

Organisation, struktur styr mer än vad man tror. Vill man då utveckla och förändra skolan, vill man möta elever mer individuellt, vill man nå framgång med lärandet, då kan man inte ha timplaner som är så uppboundna som de har varit (Icke deltagande kommun 9).

Utöver dessa mer generellt hållna utsagor om en allmän förändrings- och utvecklingspotential för en skolchef fram att man från statligt håll uppfattat brister i skolans resultat som en anledning till att införa försöket. Denne skolchef hade uppfattat motivet för försöksverksamheten som att man från nationell nivå inte varit nöjd med skolornas målpuffyllelse.

Min uppfattning är att man ser att tiden har i princip sprungit ifrån lite här med fasta scheman (...) Man ser det som någonting nödvändigt helt enkelt. Man är inte nöjd med utfallet från statens sida. (I: *Och utfallet är då att?*) För många barn klarar inte de nationella målen. I synnerhet basämnena, de så kallade färdigheterna som finns med läsa, skriva och räkna (Deltagande kommun 5).

I intervjuerna tas också upp att den nationella timplanen är ett hinder för att åstadkomma önskvärd förändring och nya sätt att tänka om undervisning, vilket känns igen från bland annat Ds 1999:1:

Man tycker att förskoleklasser och grundskolan inte hade landat som tanken var. Det finns ju ett inbyggt, det är ju så att om du hållit på och jobbat i trettio år i skolan så är det ju inte så lätt att göra om människor, så att det finns ju ett inbyggt motstånd (...) plus att går du högre upp och tittar på arbetslagsutvecklingen så är ju timplanen en bromskloss om man skall ha ett okonventionellt tänkande hur man skall skapa en arbetsmiljö där kunskap kan skapas. Den skola som många människor känner igen är den gamla modellen och den ingår ju i timplanen (Icke deltagande kommun 3).

Också mer specifika motiv från nationellt håll till att inrätta timplaneförsöket förs fram av skolcheferna. Det handlar bland annat om att åstadkomma en förändrad och intensifierad pedagogisk diskussion, där lärarna särskilt är de som ska genomföra förändringarna men också mer konkret uttryckta förhoppningar om att förändra arbetssätt och metoder, något som också känns igen från försökets förarbeten:

Det som jag har uppfattat det som är ju att man vill få igång en diskussion om pedagogik ute på skolorna, och att man behöver föra ner ansvaret till lärarna för att driva utvecklingen (Deltagande kommun 16).

Jag tror att man vill ha en inriktning mot ämnesövergripande, tematiskt arbete i skolan (Icke deltagande kommun 12).

### *B) "Hur gör vi med styrsystemet"*

Uppfattningen att det råder en diskrepans mellan en timplan och ett mål- och resultatstyrt system framförs frekvent av skolcheferna som motiv för att starta försöksverksamheten. Hos två tredjedelar av skolcheferna i deltagande och icke deltagande kommuner framkommer argument som anknyter till decentralisering och målstyrning.

Timplanen är ju ett exempel på tidsstyrning medan vi har målstyrning i realiteten då, i kursplanerna. Det finns en konflikt där, klockren paradox (Icke deltagande kommun 5).

Jag tror väl delvis att det har att göra med det som vi såg att timplanen till del var hinder för att på bästa sätt kunna nå målet. Det intressanta är ju att en målstyrning skall ju vara en målstyrning, medan timplanen delvis är en regelstyrning, och de två sakerna går inte alltid ihop. Och då tror jag väl att eftersom staten fortfarande då var intresserad av målstyrning så såg man att den här kollisionen och så skulle man försöka lindra lite (Icke deltagande kommun 13).

Och sen är det ju så att staten måste vara väldigt medveten om kollisionen mellan läroplanens intentioner och det faktum att vi har en timplan. Åt var och en efter behov bara de behöver exakt så många mattetimmar. Det är liksom en motsägelse i själva grunddokumenten. Och jag är övertygad om att staten varit intelligent nog att se det själv (Deltagande kommun 6).

Att försöksverksamheten ligger väl i linje med den rådande retoriken och tidsandan understryks också:

Det är ett led i mer självstyre, mer decentralisering, ta saken i egna händer, lokala lösningar, hela den inställningen, den trenden (Deltagande kommun 1).

Man vill släppa på, medge att kommunen och enskilda skolor, enheter, ska få ta ett större ansvar för skolan. Det ligger väl i tiden att man framför allt ser till, har en fortsättning på den decentralisering som har skett

under senaste tiden. Och det ligger i linje med hur huvudmannskapet i Sverige idag, ansvaret ligger på kommunerna (Deltagande kommun 15).

Försöksverksamheten ses även som en stigberoende förlängning av beslut som fattats redan tidigare i samband med utarbetandet av den senaste läroplanen:

Jag vet att de ville kanske egentligen redan introducera det när de införde den nya läroplanen men de vågade inte vara så pass drastiska att de tog beslutet redan då. Och efter det har det växt sig ännu starkare att vad de tänkte då fortfarande är rätt och det är att det nämligen finns en krock mellan mål och resultatstyrt system och att man har en timplan som leder och bestämmer en organisation (Deltagande kommun 3).

Det var väl ganska klart att det borde komma förr eller senare, med den läroplan som finns så är det egentligen omöjligt att förena en timplan med skrivningar om individens utveckling som står i läroplanen (Deltagande kommun 11).

### *C) "Timplanen är redan obsolet i verksamheten"*

Att den nationella timplanen ses som ett överspelat styrmedel som saknar styrkraft i skolor och kommuner påtalas också av skolcheferna, även om det inte sker i samma utsträckning som behovet av att åstadkomma förändring eller renodla styrsystemet. Att timplanen i praktiken saknar sin styrande funktion och därmed kan tas bort tas upp av ca en fjärdedel av de deltagande kommunerna, en bara av en av de icke deltagande skolcheferna.

Jag tror att staten är ganska så konfundersam på olika styrdokument och hur man skall göra, den sista produktionen från Skolverket där man börjar ta bort skolplaner och andra styrinstrument är att man ser att en del av de här centrala styrdokumenterna inte har någon effekt (Deltagande kommun 7).

Jag kan tänka mig att man har insett att laglydigheten att följa timplanen inte är så stor (Deltagande kommun 9).

Några av skolcheferna betonade att skolorna i kommunen redan före försöket arbetat i linje med vad försöket tillåter och anknyter därmed till ett av de argument som de statliga dokumenterna och förarbetena förde fram, nämligen att skolorna redan före försöket har börjat bortse från den nationella timplanen vid sin tidsfördelning.

Ska jag vara väldigt ärlig så är det här med utan timplan, det har våra två enheter sysslats med under lång tid, i större eller mindre utsträckning. Man har alltså smygvägen hanterat det på sitt eget sätt då, man har inte strikt gått efter timplanen någon gång under de senaste åren, utan man har gjort, man tog till sig friheten att jobba i projekt, tema och så vidare (Deltagande kommun 15).

Jag höll på att säga att, staten, det är alltid så nästan, att staten kommer i kapp verkligheten. Jag menar det här arbetet, en här typen av utvecklingsarbete har pågått länge i kommunerna (Deltagande kommun 11).

Att kommuner och skolor generellt går före i utvecklingen och att staten senare försöker att hinna ikapp dem beskrivs av ytterligare en skolchef:

Ofta det jag ser, då jag sitter i kommunen som förvaltningschef, det är att kommunerna går ju före förändringarna, det är ju oerhört sällan som det kommer något uppifrån som vi tycker; aha, det här var något fullständigt nytt för oss. Utan ofta så ligger kommunen, ja, säkert en tio, femton år före och försöken har pågått länge, startat i liten skala och växer mer och mer och då tar staten liksom tag i det, tar det till någonting övergripande. Och det här är ett så tydligt exempel, så många kommuner är med i det och jag tror att många redan innan hade kunnat säga vad resultatet skulle bli (Icke deltagande kommun 9).

### *D) "Elevernas behov måste upp på dagordningen"*

Argumentet om att timplanen invaggar i en falsk trygghet används när skolcheferna ska redogöra för varför de tror att staten lanserat försöket. Elevernas behov och individualisering framförs i större utsträckning som ett statligt motiv hos skolchefer i deltagande kommuner (i 9 av 16), medan endast ett mindre antal skolchefer (i 3 av 16) kommuner som inte deltar i försöket anger detta.

Därför att vi kan inte ha en skola som bygger på det att man säger att bara för att jag har x antal timmar i svenska så garanteras jag en viss kunskap, utan man måste frigöra tiden (Deltagande kommun 14).

Eftersom vi vet att alla lär sig på olika sätt och har olika lång tid att lära någonting, så varför skulle man då bestämma en exakt tid för att nå vissa mål när den tiden är olika för alla barn (Deltagande kommun 16).

All forskning tyder ju på att en sorts färdigpaketerad modell med  $x$  antal timmar per individ i en viss ålder inte alls gagnar individen som sådan. Sen tror jag väl att det kort och gott är den vetenskapliga insikten, sett ur ett elevperspektiv (Icke deltagande kommun 8).

Eftersom det är ju självklart att du kan inte ha en timplan som är väldigt tydlig och fastslagen, för barn lär sig ju individuellt. Om du bestämmer att ett visst antal timmar behöver en elev för att lära sig grunderna i matematik exempelvis, så vet vi ju att det varierar från elev till elev. Och det här har ju lärare alltid vetat (Icke deltagande kommun 9).

### *Diskussion*

Sammanfattningsvis har de intentioner och de problem försöket riktas mot i förarbetena i mångt och mycket också uppfattats av skolcheferna som statliga motiv för att lansera försöket. Målstyrnings- och decentraliseringsargument, men också argument om individanpassning och förändring är framträdande både i de offentliga texterna och hos skolcheferna. Samtliga framställningar av problemet som urskiljdes i kapitel 5 återfinns hos skolcheferna, även om dessa tenderar att föra fram ett eller två av problemen och inte resonera om flera (och delvis motsatta) motiv. Ett exempel på denna tvetydighet är ”Det händer för lite”-problemet kontra ”Timplanen är redan obsolet i verksamheten”-problemet, vilka tar en något olikartad utgångspunkt för sin argumentation om varför timplanen bör släppas inom försöket. ”Det händer för lite”-problemet uppmärksammar en brist på förändring inom skolan som motiv för timplanens borttagande, medan ”Timplanen är redan obsolet i verksamheten”-problemet snarare utgår från att en förändring redan skett, vilken innebär att timplanen i praktiken är ett styrmedel som saknar effekt. Å ena sidan framstår motivet för försöket att få en förändring till stånd, å andra sidan som att reagera på en förändring som redan skett. Båda dessa motiv framförs av skolcheferna, dock inte hos en och samma intervjuperson.

Ett par skolchefer anser att statens intentioner med försöket är vaga, eller rentav motstridiga. Å ena sidan sänder försöksverksamheten signaler om ökad lokal autonomi och decentralisering, å andra sidan förekom ändringar och justeringar av timplanen under samma tidsperiod om man beslutade om att inrätta försöket (se kap 4):

Jag tycker att det var beklämmande till exempel att då vi gick in i det här så var det precis i samma veckor en debatt om idrott och hälsa och dess omfattning för eleverna. Och det kom ett krav på att vi skulle öka tiden för det här och då vår skolminister säger att det är klart att vi ska se över

om man inte ska öka tiden för det här, och samtidigt har man ett par veckor innan gått ut med ett projekt för 80 kommuner som ska jobba utan timplan. Det naturliga svaret skulle naturligtvis ha varit att detta är upp till skolorna att titta på elevers behov (Deltagande kommun 4).

Skolchefen i deltagande kommun 7 framhåller att den statliga agendan innehåller flera olika frågor och att det finns en otydlighet när det gäller hur styrningen av skolväsendet gestaltar sig:

Det kan man spekulera i (...) Jag tycker att ministern famlar åt, skall vi säga, bra åtgärder för skolan. Vi har en mängd olika projekt från skollag till gymnasiekommitté till skolledarutredningar till SYO och gud vet vad. Det är rätt så svårt att få ihop det här sedan kan jag tycka (...) det behövs något som tydliggör skolpolitiken, dessutom finns det slagsmål mellan kommuner och stat vem som skall bestämma vad. Skall statens reglering finnas rätt in i verksamheten eller skall man ge uppdrag till kommunerna (...) Så jag vet inte riktigt, det är lite otydligt från ovan. (...) Jag skulle önska att det här drevs lite tydligare från departementet (Deltagande kommun 7).

## **Deltagande kommuners ansökningar**

Om föregående avsnitt avsåg att belysa hur skolcheferna uppfattat statens intentioner med timplaneförsöket så leder detta oss nu in på vilka motiv kommunerna själva för fram för att delta, eller avstå från att delta, i försöket. I de 79 deltagande kommunernas ansökningar finns målformuleringar om vad kommunerna önskar göra inom ramen för försöket. I vilken mån avspeglas statens framställningar av problemet som försöket ska lösa i dessa ansökningar?

Kommunerna uttrycker sig uppenbart likartat i sina ansökningar, trots skilda socioekonomiska och geografiska förutsättningar (Lundahl m fl, 2003; 2005a). Det kan finnas flera anledningar till detta. En är att kommunerna står inför samma typ av utmaningar och upplever samma typer av problem, dvs. att en tydlig homogenisering av skolans villkor i kommunerna är framträdande (se t ex Westlund, 2003, s. 97f; Söderberg Forslund, 2000, s. 81f; Mitchell, 1996; Ginsberg, 1996; Scott, 1991). Å andra sidan förefaller det inte orimligt att kommunerna uttrycker sig på ett sätt som de tror kommer att tilltala den som ska bevilja ansökan, dvs. de behärskar koden om vilka nyckelfrågor som ska lyftas fram och hur de ska presenteras.

Även kommunernas syften med att delta kan grupperas utifrån de framställningar av problemet som timplaneförsöket ska lösa som tagits upp i detta och föregående kapitel (tabell 6.2). Vanliga syften som anges i ansökan

är att a) förändra organisation och arbetssätt (jfr ”det händer för lite”-problemet), b) att fokusera på målen (jfr ”hur gör vi med styrsystemet”-problemet), c) att intensifiera det arbete som redan pågår i skolorna (jfr ”timplanen är redan obsolet i verksamheten”-problemet), d) att individualisera undervisningen (jfr ”elevernas behov måste upp på dagordningen”-problemet).

*Tabell 6.2: Kommunansökningarnas syften med ett deltagande i relation till den statliga nivåns framställning av problemet som försöket ska lösa.*

<b>Problem</b>	<b>Kommunernas syften</b>
<i>”Det händer för lite”</i>	<i>Att förändra organisation och arbetssätt</i>
<i>”Hur gör vi med styrsystemet”</i>	<i>Att fokusera på målen</i>
<i>”Timplanen är redan obsolet i verksamheten”</i>	<i>Att intensifiera pågående utvecklingsarbete</i>
<i>”Eleverna har för liten plats på dagordningen”</i>	<i>Att individualisera</i>

Mer än tre fjärdedelar av kommunernas ansökningar behandlar att man önskar *förändra organisation och arbetssätt* inom försökets ram. Vilka förändringar som ska införas varierar. I mer än var fjärde ansökan finns allmänt hållna skrivningar om att öka flexibiliteten i organisationen, utan att innehållet närmare specificeras. Men mer konkret uttryckta förändringar tas också upp, där de vanligaste är att öka förekomsten av tematiskt, ämnesintegrerat eller ämnesövergripande arbete (25 kommuner). Lärarrollens och arbetslagsarbetets utveckling är andra vanliga förändringsteman. Ungefär var tionde kommun för också fram att man vill förbättra betygsresultaten och öka andelen godkända elever. I övrigt kan nämnas årskursintegrering, flexibel skoldag eller erfarenhetsutbyte med andra skolor och kommuner. Ytterligare ett förändringstema berör samarbetet mellan elever, föräldrar och lärare.

Ett skäl för att delta som återfinns i ungefär var tredje ansökan är att *förstärka arbetet med mål och resultat*. Att arbeta timplanelöst ses som ett led i att få bättre måluppfyllelse och att öka styrdokumentens styrkraft, både med avseende på nationella och lokala mål. Att arbeta utan timplan ses som ”ett medel att nå ökad grad av måluppfyllelse” (Botkyrka). I Lerum vill man renodla mål- och resultatstyrningen genom sitt deltagande, i Nacka vill man delta för att minska tidsstyrningen i ett mål- och resultatstyrt system. Redovisning av konkreta aktiviteter som ska vidtas för att förstärka målarbetet är mer sällsynta, men i förekommande fall handlar det exempelvis om att öka personalens och elevernas medvetenhet om lokala och nationella mål, eller att lära sig att formulera och utvärdera uppsatta mål. Dels vill man lyfta fram

målen ytterligare och inte gömma sig bakom timplanen, dels återfinns också planer på att förbättra den organisatoriska kompetensen vad gäller målformulering och utvärdering. Ett led i detta kan vara att ge lärare och arbetslag största möjliga ansvar och möjligheter för att nå målen utan detaljreglering, tillsammans med en ökad diskussion om målen och hur man kan nå dem (Tierp). Att timplanen beskrivs som ett hinder är vanligt förekommande. Timplanen är en ”rest av regelstyrning (...) och kan bli ett hinder för en optimal användning av resurserna i skolan” (Sollentuna)

Drygt var tionde kommun uppger att ett deltagande i timplaneförsöket kan *legitimera och ytterligare påskynda ett utvecklingsarbete som skolan och kommunen redan har satt igång*. På vissa håll har kommunala eller fackliga beslut fattats, som innebär att man i praktiken slagit fast att timplanen ska underordnas målen. I Uddevalla hade nämnden deklarerat att målen går före timplanen i sin skolplan. I Upplands Väsby fanns ett avtal från 1997 om att ge ”garanterade kunskaper istället för garanterad tid” och medge ”utrymme för flexibel timplanetillämpning”. För kommuner som anser sig ha kommit en bit på väg och som ser deltagandet som en fortsättning på vad som redan pågår kan genomförandet ske ”utan större dramatik” (Eslöv), eller som en ”naturlig fortsättning” (Vetlanda). Dessutom ger försöket legitimitet och stöd till redan befintligt utvecklingsarbete. Att timplanen i praktiken är ett svagt styrinstrument påtalas också, exempelvis genom uttryck som att ”tidsredovisningen känns som ett spel för galleriet” (Eksjö), eller att ”i de lägre årskurserna är timplanens styrande effekt i det närmaste borta” (Halmstad). Höganäs skriver också att ”sannolikt görs, (...) redan idag avvikelser från den nationella timplanen”.

Just över hälften av alla deltagande kommuner ser sin medverkan i försöket som en *möjlighet att fokusera på elevernas behov* ur olika aspekter, att befrämja individualisering, elevansvar, val och möjligheter. Sammantaget ser kommunerna utökade möjligheter till individualisering av elevernas undervisning om de får bortse från timplanen. Ungefär var tionde ansökan tar upp ett ökat elevansvar och elevinflytande som en anledning till att släppa timplanen. I de ansökningar som på något sätt knyter sitt deltagande i försöket till att individualisera dominerar allmänna skrivningar om att individualisering ska befrämjas.

Utan timplan kan eleven själv styra sin tid inom varje ämne och har möjlighet att påverka inlärningsresultatet för sig själv och det kan bidra till att eleven blir mera aktiv i beslutsprocessen kring sin utbildning (Järfälla).

Det finns dock ansökningar som mer konkret tar upp olika redskap som ska utvecklas för att individualisera undervisningen, exempelvis portfolio (Katri-

neholm), utvecklingsstegar (Karlstad) och individuella garantier (Ljusdal). Halmstad vill med sitt deltagande utveckla modeller för individuella utvecklingsplaner. Argumentet om att timplanen medför en falsk trygghet, så till vida att ett specificerat antal timmar för ett ämne inte är någon garanti för att basfärdigheter kan nås, har uppmärksammats av kommunerna. Eleverna behöver olika tid till inläring (Hammarö) och timplanen kan invagga i falsk trygghet (Kalmar).

### *Diskussion*

Som nämnts tidigare är uttryckssätten slående likartad i kommunernas ansökningar, och bär även tydliga spår av de resonemang som fördes i försökets förarbeten. Begrepp som målfokusering, skolutveckling, kvalitetsarbete och individualisering är vanligt förekommande när kommunerna uppger man vill göra inom försöket. Ett område som förarbetena till försöksverksamheten däremot inte berörde nämnvärt, men som ett mindre antal kommuner ser möjligheter att utveckla inom försökets ram är föräldrakontakter och föräldrainflytande. Detta är alltså en aspekt av försöket som inte framkommer i de statliga dokumenten. Det är ovanligt att en särskild elev- eller lärargrupp specificeras som målgrupp för försöket. Dock vill Upplands Bro skapa större möjligheter att tillvarata etnisk mångfald, Ljungby vill ge elever som behöver utmaningar ytterligare möjligheter, och Västervik önskar höja statusen för de små ämnena.

Överlag är ämnenas tidstilldelning något kommunerna inte betonar i sina ansökningar. Endast en kommun anger explicit att man ska öka tiden för basämnena: Nyköping ska avsätta mer tid för språkutveckling och matematik, genom att integrera basämnena med andra ämnen. Det kan emellertid påpekas att en ambition att få alla elever godkända i basämnena föreligger i ett mindre antal kommuners ansökningar, men att dessa kommuner inte uttrycker det som en förändring av tid till vissa ämnen. Förändring av arbetssätt och arbetsmetoder uttrycks likartat och de allmänna skrivningarna om flexibilitet är framträdande, men också att införa tematiskt och ämnesövergripande arbete. Dessa arbetssätt är förvisso inte något som den nationella timplanen formellt förhindrar, men i praktiken är det möjligt att föreställa sig att organiseringen av sådan typ av undervisning kan underlättas om timplanen kan läggas åt sidan. Även föreställningen om att försöket legaliserar något som redan pågår framförs. Sammanfattningsvis tycks det inte primärt vara tidsfördelning mellan ämnen som kommunerna har som syfte att förändra inom försöket. Snarare ska den redan existerande timtiden a) individualiseras och b) användas till nya arbetsformer och arbetssätt, dvs.

en förändring av undervisningens form snarare än dess innehåll i form av ämnestid eftersträvas.

## Ansökningsprocessen

I resten av kapitlet är åter skolchefsintervjuerna i fokus, i detta avsnitt genom att hanteringen av den kommunala beslutsprocessen med ett eventuellt deltagande i försöket och dess aktörer beskrivs. Aspekten att vilja framträder här i skolchefernas resonemang kring hurvida det uppvisades enighet eller oenighet i processen, vilka som drivit frågan och vilken roll exempelvis politikerna haft. Genom att studera detta så kan man få en fingervisning om de olika aktörernas uppfattningar om timplaneförsöket, vilket utgör en central del av att vilja.

### *Deltagande kommuner*

#### Från förvaltning och nedåt

Eftersom inbjudan att delta i försöket var riktad till kommunen, så var det vanligtvis tjänstemän på skolförvaltningen (motsvarande) som först tagit del av den. Det i särklass vanligaste tillvägagångssättet att hantera inbjudan på har varit att förvaltningschefen rest frågan på möten där rektorer eller områdeschefer varit närvarande. Rektorerna har sedan fört ut frågan till sina enheter och undersökt intresset för ett deltagande hos den pedagogiska personalen. Frågan har alltså oftast kommit uppifrån i organisationen. Två skolchefer beskriver emellertid hanteringen som ett underifrånförfarande. I den ena kommunen syftar skolchefen på att politikerna inte var de som initierade processen (Deltagande kommun 7), i den andra på att skolchefen på inrådan av rektorerna redan före försöket skrivit till Skolverket och anhållit om att kommunen skulle få slippa timplanen (Deltagande kommun 12). Även i dessa två kommuner har dock förvaltningen handhaft ärendet och sänt det vidare till rektorerna för information och vidare bearbetning.

Timplaneförsöket tycks företrädesvis ha varit ett ärende som primärt förvaltningen hanterat. Anställda vid förvaltningen, tillsammans med rektorer, är också de aktörer som skolcheferna mest frekvent uppger har varit de drivande. Hela 11 av 16 skolchefer för i detta sammanhang fram förvaltningen eller någon funktion inom denna: ”Det är klart att vi på förvaltningsnivå har drivit på för att få genomslag” (Deltagande kommun 9). I vissa fall har det rört sig om skolchefen, i andra fall om områdes- eller utvecklings-

ledare eller motsvarande befattningar. Vid sidan av förvaltningen nämns ofta rektorer som drivande, kollektivt på exempelvis rektorskonferenser, eller enskilda rektorer. Vissa skolchefer uppger att dessa rektorer också ledde de skolor som sedermera kom att delta i försöket. Bara fyra av 16 kommuner nämner lärarna eller arbetslag som drivande i frågan. Ingen kommun nämner dock att lärarna ensamma varit detta. I de fall lärarna eller vissa arbetslag nämns har även andra, såsom rektorer eller förvaltning, också framhållits i detta avseende. Endast två av skolcheferna nämner att politikererna varit drivande och Skolchefen i deltagande kommun 1 är ensam i materialet om att uppge att lärarfackliga organisationer varit särskilt pådrivande.

I förordningen om försöksverksamhet med utbildning utan timplan i grundskolan (SFS 1999:903) föreskriver regeringen bland annat att det krävs att kommunen ”samråder med berörd skolpersonal, elever och föräldrar”. Enligt inbjudan från utbildningsdepartementet ska kommunerna ”ansvara för att de skolor som deltar i försöksverksamheten har förankrat detta hos personal, elever och föräldrar” (Utbildningsdepartementet, 1999, s. 6). I många fall har samråd eller information hållits med exempelvis företrädare för lärarfackliga organisationer, personalgrupper eller föräldrar. Men överlag nämns förankringen hos eleverna mycket sparsamt av skolcheferna, och då rör det sig företrädesvis om information om ett redan fattat beslut snarare än att inhämta elevernas åsikt. Ett undantag är emellertid deltagande kommun 15, vars skolchef uppger att eleverna var tillfrågade, även om de inte var helt eniga ”inte alla elever, men de flesta elever, tycker att vi ska vara med”. Deltagande kommun 16, å andra sidan, förankrade deltagandet hos personalen och skolrådet, inklusive föräldrarna, men de ”förankrade det inte i elevrådet (...) vi såg det mer som att det var någonting för oss vuxna”. I deltagande kommun 1 skulle protokoll från lokal samverkansgrupp och föräldraorganisationer biläggas skolornas ansökan, för att säkerställa att förankringen blev väl dokumenterad, men protokoll från elevråd eller liknande avkrävdes inte. I deltagande kommun 6 inkluderade samtliga deltagande skolor anteckningar från föräldramöte i sina respektive ansökningar. Flera skolchefer anger att rektorerna ansvarade för förankringen hos skolans personal, elever och föräldrar men att rektorernas insatser gentemot föräldrar och elever varierade. I några kommuner fanns lokala styrelser med föräldramajoritet, vilka framhållits som viktiga organ som ansökan passerat.

#### Enighet eller tveksamhet?

I deltagande kommun 3 var förvaltningen den mest drivande aktören ”på gott och ont”, som skolchefen uttrycker det, och fortsätter; ”vi kanske hade

lite större förståelse för vad det här innebar än rektorerna och rektorerna hade lite mer förståelse än vad delar av lärargruppen hade”. Stödet för att delta blev alltså svagare ju längre ned i organisationen frågan togs upp. Detta syns även i andra kommuner. Det blir särskilt tydligt när skolcheferna ska peka ut vilka individer eller grupper som varit tveksamma, eller till och med direkta motståndare till försöksverksamheten. Tretton av 16 skolchefer uppger att det funnits tveksamhet hos vissa personer eller grupper. Den grupp som oftast visat tveksamhet var lärarna. Flera orsaker låg bakom denna inställning. Fyra kommuner nämner att motståndet hos lärarna grundat sig på att man redan ansåg sig vara långt framme och befarade ökad arbetsbörda till följd av ett deltagande. Tre skolchefer nämner explicit att lärarna i de praktiskt-estetiska ämnena varit tveksamma, eftersom de fruktat att ämnestiden skulle minska. Två kommuner anger att lärarna inte känt sig mogna för arbetet. Allra vanligast är att ämneslärare i de senare skolåren beskrivs som tveksamma eller i vissa fall som motståndare (fem kommuner), och ”hur man än informerade så var de övertygade om att de kunde bli utputtade” (Deltagande kommun 2). Förutom lärarna nämner fyra skolchefer att en eller flera rektorer varit skeptiska till att delta, oftast med motiveringen att de inte ansett att skolan är redo för att gå in i försöket. Där rektor varit tveksam har inte heller skolan deltagit i försöket. I deltagande kommun 2 var de fackliga organisationerna oroliga, men gav ändå till slut sitt samtycke till att kommunen skulle delta.

#### Politisk diskussion eller tystnad?

I departementsskrivelsen (Ds 1999:1) föreslogs att beslut om att delta kunde fattas antingen av nämnden/styrelsen eller i fullmäktige. Man förordade en behandling i fullmäktige, eftersom försöket därigenom skulle bli väl förankrat i kommunens ledning och få större tyngd samt en naturlig koppling till budgetarbetet. För nämnds- eller skolstyrelsebeslut talade att processen var mindre tidskrävande, liksom att kommunallagens intention är att ärenden inte bör lyftas till högre instans än vad som är nödvändigt. I departementets inbjudan till kommunerna specificeras inte beslutsinstans, utan bara att ”Beslut om att få delta i försöksverksamheten skall fattas av kommunen” (Utbildningsdepartementet, 1999, s. 5). Enligt de intervjuade skolcheferna är det nämnds- eller skolstyrelsebeslut som är de i särklass vanligaste. Ofta har ärendet varit av informationskaraktär, och i många kommuner har även nämndens arbetsutskott involverats. I ett fåtal fall, ofta kommuner med kommunaldelsnämndsorganisation, har också fullmäktige involverats. Det är således ovanligt att kommunstyrelsen eller fullmäktige tagit beslutet om att delta i försöket eller inte.

Det finns ett mindre antal skolchefer som uttrycker att nämnden inte haft några större synpunkter utan förlitat sig på vad som förordats av dem som befinner sig närmare verksamheten. Förvaltningen i deltagande kommun 7 presenterade försöksverksamheten för politikerna, och skolchefen drar slutsatsen att:

De hade väl inte så stor uppfattning och vi sa att det redan stödde vad vi redan gjorde och lite friare användning, så de tog det väl det utan att gå in på detaljer och vad det innebar, och det kan man ju rimligtvis inte begära heller.

Två skolchefer ger uttryck för att politikernas involvering i frågan har varit ytterst marginell och en av dem lägger till en förklaring: ”för det [*ett borttagande av timplanen*] bryr de sig inte om, utan de är intresserade av att få godkända elever som klarar sig vidare i systemet” (Deltagande kommun 14). Deltagande kommun 11, å andra sidan, är ett exempel där timplanlösheten varit en politisk fråga i ganska stor utsträckning, som involverat både nämnds- och fullmäktigeledamöter. I denna kommun bedrev politikerna i nämnden informationskampanj till skolorna i samband med arbetet att ta fram en ny skolplan. Politikerna passade då på att också föra upp timplanefrågan till diskussion under sina skolbesök. Timplaneförsöket var också uppe som eget ärende hos både kommunstyrelsen och fullmäktige. Det förefaller som att timplanefrågan fick en starkare politisk status i denna kommun i och med att den kopplades samman med att utveckla skolplanen.

Frågan om ett deltagande i försöket har nästan aldrig varit föremål för politiska meningsmotsättningar i kommunerna. Som visats i kapitel 4 och 5 var även partierna på riksplanet eniga när det gällde försöket. Inte minst den borgerliga oppositionen tog tydlig ställning för en slopad timplan. I deltagande kommun 7 nämns särskilt folkpartiet: ”Det här är ju tuffa frågor, för fritidspolitiker. Det finns ju partier, speciellt fp, som drivit det här ganska hårt”. Försöksverksamheten hade överlag inte heller förorsakat politiska stridigheter på lokal nivå. Beslutet har i nästan samtliga kommuner fattats utan partipolitisk diskussion. I deltagande kommun 4 var politikerna särskilt drivande i fråga om att delta, och det var stor uppslutning, oavsett partifärg: ”Det var väldigt enigt, jag vet inte om jag haft upp en fråga i nämnden där de varit så gemensamt eniga” (Deltagande kommun 4). Listan på skolchefer som ger uttryck för den politiska konsensus som rått i frågan kan göras lång, i deltagande kommun 11 rådde också ”fullständig politisk enighet”, och i deltagande kommun 8 var ”den politiska enigheten total”, som två exempel.

Det är bara två av de 16 kommunerna som uppger att någon form av politisk oenighet eller diskussion uppträtt. Dels i deltagande kommun 2, där nämnden emellertid var positivt inställd och godkände ansökan. Denna

sändes sedan till kommunstyrelsen, och det var där diskussionen uppstod. Centerpartiet lämnade in skriftliga protester, ”man hade uppfattat det som att det var något som tvingades på folk och att det då kunde bli merarbete”. Det centerpartistiska kommunalrådet reserverade sig, men det hade inte förekommit partipolitiska motsättningar i facknämnden. I deltagande kommun 10 hade oppositionen, bestående av moderater och folkpartister, synpunkter på de negativa konsekvenser som försöksverksamheten kunde föra med sig:

Vad politikerna sa var att de små ämnena skulle försvinna, risken att man skulle bli den här treämnesskolan. Och det var oppositionen och inte majoriteten, för majoriteten var positiv.

Det kan noteras att centerpartiet, moderaterna och folkpartiet, som uttryckt tveksamhet i dessa två kommuner, istället på riksnivå varit mycket positiva till att slopa timplanen.

#### Att utse deltagande skolor

Det var kommunen som skulle ansöka om att få delta i försöket, och i de kommuner vars ansökningar beviljades var det upp till kommunen själv att välja ut vilka skolor som skulle delta. Detta betyder att i vissa kommuner kom alla skolor att delta, medan det i andra kommuner har skett ett urval av skolor på grundval av olika kriterier. Den absoluta majoriteten av skolcheferna framhåller att skolorna utsetts på grundval av frivillighet, det vill säga att intresserade skolor som anmält sig också har fått delta. Som tidigare nämnts har den kommunala nämndsförvaltningen vanligtvis drivit frågan, ofta tillsammans med rektorer. Hur kraftfullt frågan drivits gentemot skolorna varierar dock. Från vissa av de intervjuade framkommer att insatser gjorts för att övertyga de tveksamma om att gå med: ”Jag peppade några fler” (Deltagande kommun 16), och man har idkat ”lobbyverksamhet för att få lärarna intresserade också” (Deltagande kommun 10).

Det finns emellertid tre undantag från förfarandet med frivillig anmälan för skolorna och i dessa kommuner har antingen alla skolor ingått, eller så har kommunen särskilt vänt sig till vissa utvalda skolor om ett deltagande, utan att en allmän förfrågan sänts ut till alla. I deltagande kommun 3 deltar alla skolor, och det var en ”uttryckt förhoppning från förvaltningen att det var bra om alla skolor var med” och alla skolor gick med efter att de blivit ”medvetandegjorda” om fördelarna med att delta. I deltagande kommun 14 förekom inte heller något förfarande med intresseanmälningar från skolorna, eftersom ”vi har sagt att det här måste ske gemensamt”. I deltagande kommun 13 var det bara skolor som redan deltog i ett annat utvecklings-

projekt som blev tillfrågade om att arbeta timplanelöst. Även om det varit frivilligt att delta kan kommunen ha särskilda förväntningar på de skolor som deltar, t ex som i deltagande kommun 8:

De i försöksverksamheten har vi lite speciella krav på (...) de kan bli lite spjutspetsar också och användas till att utveckla andra skolor, så vi ställer lite högre krav på dem.

### *Icke deltagande kommuner*

#### En fråga för förvaltning och rektorer

På samma sätt som hos de deltagande kommunerna har inbjudan till försöket först hamnat i händerna på förvaltningstjänstemännen. I alla kommuner, utom en, har frågan sedan förts vidare till olika grupperingar där förvaltningspersonalen (oftast skolchef) och rektorerna funnits representerade. I ett fåtal kommuner har det även funnits med nämndspolitiker i dessa fora, ofta benämnda ledningsgrupper. Endast en skolchef nämner att fackliga representanter deltagit i handläggningen och diskussionen av ärendet, men ”det var ingen som drev det, det var ganska stilla” (Icke deltagande kommun 5). Det är också bara en skolchef som anger att denne inte låtit frågan gå vidare ”vare sig till ledningsgruppen eller barnomsorgs- och utbildningsnämnden (...) och eftersom frågan inte är förd vidare så har jag väl förmodligen begått tjänstefel” (Icke deltagande kommun 3). Skolchefen baserade sitt agerande på att rektorerna inte skulle utsättas för ytterligare arbetsbelastning.

Det är bara fyra skolchefer som med säkerhet kan ange att rektorerna tillfrågade lärarna om att delta. Skolchefen i deltagande kommun 11 är en av dessa och visar på att rektor har en viktig roll när det gäller hur förslaget presenteras för lärarna:

Det är klart, lägger de fram det på ett negativt sätt, att vi ska väl inte dra på oss mer, då får man ju ett sådant svar man ropar efter, så det var nog ganska givet.

Vanligast är dock att lärarna inte inbjudits att tycka till: ”Vi gick inte ut brett i frågan (...) det blev aldrig någon ordentlig process runt det här, vi hade ingen dialog nere i verksamheten heller om det” (Icke deltagande kommun 8). I icke deltagande kommun 2 fördes samtal med ”förvaltningsledningen och nämndsordföranden kring hur vi klarar detta i tiden och ett par rektorer har varit med, men det har inte varit diskuterat med fackliga representanter

eller personal”. Ingen av de 16 skolcheferna i icke deltagande kommuner nämner att elever eller föräldrar tillfrågats eller involverats i beslutet. Frågan om att delta eller inte i försöket har således företrädesvis varit en angelägenhet för den kommunala skolförvaltningen och rektorerna.

#### Enighet eller tveksamhet?

Av förklarliga skäl fanns det grupper eller individer som varit tveksamma till att delta i de kommuner som inte medverkar i försöket. Det är bara en skolchef som anger att det inte funnits någon tveksamhet, och denna kommun hade också avsett att ansöka med hann inte handlägga ärendet i tid (Icke deltagande kommun 14). Det finns också ett mindre antal skolchefer som inte vet om det funnits tveksamhet, och det gäller övervägande de kommuner som inte haft någon mer omfattande handläggning av ärendet och inte diskuterat saken i någon större utsträckning. Av de skolchefer som anger att det funnits negativa eller tveksamma individer eller grupper tillägger nästan samtliga att tveksamheten inte avser försöket i sig, dvs. det betonas att man i grunden ser positivt på ett eventuellt slopande av timplanen och försöksverksamheten. Istället har man exempelvis anfört att ett deltagande inte har så mycket att tillföra, eftersom skolorna redan arbetar friare med tiden, eller att det inte var rätt tidpunkt för att dra igång ytterligare projekt. Man har också tvekat inför kraven på dokumentation och kvalitetsredovisning.

Eftersom majoriteten av kommunerna inte har inhämtat lärarnas synpunkter är det också sparsamt med beskrivningar angående lärarnas eventuella tvekan. Ett undantag är emellertid icke deltagande kommun 6, där arbetslagen hade uppvisat blandade reaktioner, dels fanns det en grupp lärare som ville delta, dels en grupp som ”slog ifrån sig på en gång” med hänvisning till tidsbrist och hård arbetsbelastning. I denna kommun var det lärarna i de tidigare skolåren som var mest positiva till försöket, medan man ”har ett ämneslärarsystem att brottas med” i år 7-9. Den kategori som enligt skolcheferna visat mest tvekan är rektorerna (det är ju också oftast den lägsta organisatoriska nivå som diskuterat frågan). I icke deltagande kommun 7 fanns rektorer som ”kände trygghet i reglerna som redan fanns”. Samma trygghetsargument uttrycks också av rektorer i icke deltagande kommun 12, men ur ett elevperspektiv: ”Det finns viss tveksamhet (...) om får alla elever det de ska ha om man går ifrån timplanen, den frågan finns”. Men rektorerna har också uttryckt tvekan angående huruvida man egentligen kan få någonting att hända ute på skolorna och hur man skulle motivera lärarna, att ”se till att det verkligen hände någonting, att man inte låg fast i det gamla i alla fall” (Icke deltagande kommun 10). Avslutningsvis

berättar skolchefen i icke deltagande kommun 11 om en rektor som ”var livrädd för att man skulle ta timmar från språkämnen och allt möjligt”.

Av de 16 icke deltagande kommunerna som omfattas av intervjuundersökningen var det fyra som kommit nära, eller till och med sänt in, en ansökan om att få delta. Oavsett om beslutet varit att sända in en ansökan eller att avstå, så tycker nästan alla skolchefer att det karakteriserats av enighet. Det är bara ett fåtal skolchefer som ger uttryck för att beslutet präglats av oenighet. I två fall har skolchefen varit för ett deltagande men inte fått gehör för sin ståndpunkt bland rektorerna. Skolchefen i icke deltagande kommun 15 förklarar: ”Jag ville inte köra över, jag hade ju kunnat fatta ett annat beslut men det hade ju inte kommit något bra ut det.” I icke deltagande kommun 12 fanns det skolor som ”våldigt, väldigt gärna velat vara med”, men då förvaltningen stod inför ett kraftigt sparbeting ”så var man ändå lojala mot det beslut som togs”. Situationen i icke deltagande kommun 13 var också något splittrad, det skulle inte tillskjutas extra resurser för att stödja deltagande skolor men trots detta var det ”några som tyckte att vi skulle ha gjort det ändå, men det är några och vi kan nämna 10 procent”.

#### En politisk fråga?

I sju av kommunerna har det funnits politisk involvering i frågan på något sätt, medan lika många anger att så inte varit fallet (två skolchefer är osäkra). I icke deltagande kommun 15 förklarar skolchefen att skolornas inställning medförde att det inte kändes angeläget att ta frågan till nämnden: ”Jag tyckte inte det fanns något skäl att föra upp det till en politisk bedömning när skolorna var motståndare.” I de andra kommunerna där politikerna inte handhaft frågan har processen ofta varit kort och frågan har inte diskuterats så mycket. ”Det fanns ingen diskussion kring det, inte ens på facknämnds-nivå (...) det kom aldrig upp som ett ärende” (Icke deltagande kommun 5).

Av de kommuner som haft en politisk behandling är det facknämnden som varit den vanligaste instansen, men i ett par fall har enskilda nämnsledamöter (som exempelvis nämnsordföranden) varit med i beredningen, utan att det blivit ett nämnsärende. Så var fallet i icke deltagande kommun 2. Även om nämnden inte tog ställning i frågan beskriver skolchefen att majoriteten i kommunen, bestående av socialdemokrater och vänsterpartister, var mer positiva till ett slopande av timplanen än minoriteten. I ett fall har kommunstyrelsen fattat beslutet. Det var i icke deltagande kommun 10, som sände in en ansökan till timplanedelegationen. Ansökan avslogs sedan med hänvisning till kvalitetsredovisningskravet. Två av skolcheferna ger också exempel på bristande stöd när frågan tagits upp med politikerna.

Skolchefen i deltagande kommun 11 skildrar att det politiska engagemanget var ganska svagt:

Sedan har vi politiskt (...) så vi nej så var det ingen av dem som kände för att driva detta eller ens föreslog det, utan de, vi bara meddelade att vi tänker inte söka och de bara jaha, ja så, ungefär med en gäspning, men det var liksom ointressant i det läget.

Intresse för att delta i försöket fanns hos politikerna i icke deltagande kommun 13, men här upplevde skolchefen bristande stöd i form av ovilja att tillskjuta resurser:

Jag gjorde mina framställningar till barn- och ungdomsberedningen och där förekommer en direkt kontakt med kommunstyrelsens beredning och vice ordförande sitter med där och sa att det här får ni klara själva, ni ska fortsätta besparingen (...) de sa att det fick inte kosta någonting. Men de tyckte att det var intressant och så där. Man avfärdade inte det sakliga, idéfrågan inte.

## Den nationella timplanens roll

I det föregående avsnittet kan begreppet vilja främst kopplas till skolchefernas utsagor om det stöd (eller bristande sådant) som uppvisats för ett deltagande eller inte. Att vilja kretsar kring preferenser, och ett annat sätt att undersöka viljan att delta är att studera skolchefernas uppfattningar om den nationella timplanen och dess betydelse. En aspekt av att tillämparen ska vilja genomföra den styrandes intentioner är alltså hans/hennes uppfattning om den nationella timplanens vikt och funktion. Rimligtvis bör deltagande kommuner önska att timplanen avskaffas och vilja arbeta mot detta, men gäller detta även för de icke deltagande kommunerna? I vilken mån ser man risker med ett avskaffande och skiljer sig detta åt mellan deltagande och icke deltagande kommuner? Kopplat till inställningen om ett avskaffande eller inte är också synen på hur styrande timplanen egentligen är, och om ett slopande kommer att innebära stora förändringar i verksamheten.

### *Deltagande kommuner*

Slopa timplanen, men...

Samtliga skolchefer i de deltagande kommunerna instämmer i påståendet att det är nödvändigt att avskaffa den nationella timplanen. Det är inte någon

skolchef som anser att timplanen bör vara kvar. Men även om det råder stark konsensus om att det är önskvärt att slopa timplanen, så framför ungefär 4 av 10 skolchefer vissa farhågor, trots den positiva grundinställningen till timplanens avskaffande. Vanligast är att någon form av trygghetsargument åberopas, dvs. att timplanen kan utgöra ett stöd eller en trygghet för att varje elev ska få det som den har rätt till. Timplanen kan underlätta vid kontakter med föräldrar, som i deltagande kommun 16, där ”det finns många skolor som känner att det är en trygghet att hålla sig till, att man inför föräldrar kan redogöra för hur mycket tid man har lagt på någonting.” Ett par skolchefer nämner också att lärarna finner trygghet i timplanen, exempelvis i deltagande kommun 13, där det fanns lärare ”som tycker att timplanen är den fasta ram som gäller och finner en trygghet i det”. Likaså påpekas att en viss oro kan skönjas från fackligt håll inför ett slopande, där man befarar att lärarna ska utsättas för ökad arbetsbelastning och osäkerhet (Deltagande kommun 16). Tre skolchefer resonerar allmänt om att konsekvenserna av ett slopande inte är klarlagda, och att det ofta finns en rädsla inför det som är nytt. Skolchefen i deltagande kommun 10 är den enda som nämner att en slopad timplan kan få konsekvenser för utbildningens likvärdighet.

#### Upplevs timplanen vara styrande?

Enligt flertalet skolchefer har den nationella timplanen en viktig styrande funktion. Det är bara två skolchefer som inte delar detta synsätt. De hävdar att timplanen fått minskad betydelse till förmån för exempelvis de fackliga skolutvecklingsavtalen (Deltagande kommun 7), eller att man mentalt redan lämnat den (Deltagande kommun 1). Nästan samtliga skolchefer ser alltså timplanen som styrande för hur skolan utformar sitt arbete. Tre skolchefer anser att timplanen styr genom att den konserverar gamla tankesätt och därmed förhindrar förnyelse. Tre skolchefer anger explicit att timplanen är särskilt styrande för de senare åren i grundskolan, vilket har att göra med bland annat ämneslärarsystemet. Slutligen styr timplanen verksamheten genom att utgöra en grund för resurstilldelning, exempelvis som underlag för tjänstefördelning. Timplanen styr givetvis också ämnestidens fördelning. Med timplanen som bas fattas beslut angående personalresurser och ämnestid, och fem skolchefer hänför timplanens styrande effekt till detta område.

Kommer då ett slopande av timplanen, enligt skolcheferna, att innebära att stora förändringar av verksamheten kommer att följa i dess spår? Även här anser en majoritet att en slopad timplan kommer att få återverkningar på hur verksamheten läggs upp och genomförs. Motiveringarna härtill rör främst att en borttagen timplan innebär att ett medel för att strukturera upp

organisationen försvinner, i form av ämnestid, lärartid och så vidare. Istället kommer en pedagogisk diskussion om nya arbetsätt och arbetsformer att ställa krav på organisationen.

Det kommer att innebära att man kommer att jobba i helt andra arbetspass, helt annat tänk, kräver mycket mer självständighet ute alltså och så länge vi lever med det här systemet så kommer vi att prata arbetstid, vi kommer att prata timmar och ha schema, rutmönstret och allting så man blir rent trött på det (Deltagande kommun 14).

Det är dock fyra skolchefer som inte tror att slopanget får så stora konsekvenser. I två av kommunerna ser man inte några större förändringar i sikte, beroende på att skolorna redan arbetar timplanelöst i praktiken (Deltagande kommun 1 och 7). De andra två skolcheferna som inte tror att ett slopanget får så stora effekter motiverar detta utifrån att skolans strukturer är trögrörliga och svårföränderliga, och skiljer sig därmed kraftigt från de andra två i sin motivering. Att förändra skolans verksamhet kräver mer än bara en borttagen timplan: ”Det måste till mycket mer än att skipa timplanen” (Deltagande kommun 4) och ”man är så fast i det sättet man arbetar” (Deltagande kommun 2).

### *Icke deltagande kommuner*

Slopa timplanen, men vad kommer i dess ställe?

Liksom skolcheferna i de deltagande kommunerna vill samtliga skolchefer i de kommuner som står utanför försöket att den nationella timplanen ska avskaffas, trots att de inte deltar i försöket. Däremot är det något mera vanligt förekommande att skolcheferna i icke deltagande kommuner framför farhågor eller nämner risker som kan uppstå i samband med ett slopanget av timplanen (ca två av tre), jämfört med skolchefer i de deltagande kommunerna.

I likhet med skolcheferna i de deltagande kommunerna framförs tryggheten som timplanen ger också av de icke deltagande skolcheferna. Skolchefen i icke deltagande kommun 1 är positivt inställd till en slopad timplan, men tillägger att den kan vara ett stöd för dem som önskar att luta sig mot den: ”I vissa delar kan den ju kanske vara bra att ha kvar, men inte som ett absolut måste att följa, men som en vägledning”. Även risken att vissa lärare och ämnen ska bli av med timmar och att ett borttagande leder till mer arbete påtalas. Också i gruppen icke deltagande kommuner är det bara en skolchef som nämner likvärdigheten i samband med detta:

## TID FÖR REFORMERING

Alltså hur ska man då organisera skolan så att vi får en likvärdig skola, för det är ju det som det är frågan om, oavsett om jag bor i Karesuando eller i Stockholm, oavsett om jag är invandrare eller tillhör någon minoritet eller är storsvensk, att jag ska ha samma möjligheter. Och där ser ju jag idag att vi är på väg åt fel håll på många sätt och då kan timplanen vara en trygghet i ett sådant system (Icke deltagande kommun 9).

Fyra av skolcheferna drar trygghetsargumentet något längre än vad skolcheferna i de deltagande kommunerna gör, genom att ställa frågan vad som ska inträda i timplanens ställe, dvs. vad som ska ersätta det borttagna styrmédlet och den trygghet som detta anses stå för. En borttagen timplan innebär för skolchefen i icke deltagande kommun 9 att ”vi måste ersätta den med något annat, och jag tycker att det är det som blir det intressanta att se, vet man egentligen vad det är man ska ersätta det med?” Skolchefen i icke deltagande kommun 2 anser att ett slopande borde följas av någon form av riktlinjer för att säkerställa exempelvis ställningen för naturvetenskapen:

Om man blir helt lös i detta så småningom så, som jag principiellt är för, så tror jag att måste ha med några medskick hur detta bör hanteras för elevers skull och även för professionen (...) Om man skall införa detta på allvar, alltså inte bara i projekt så är det viktigt att det finns med riktlinjer kring hur man bör hantera detta för att inte riskera att marginalisera naturvetenskapen, där är jag orolig faktiskt (Icke deltagande kommun 2).

I icke deltagande kommun 13 betonas istället att förstärka utvärderingssidan i timplanens ställe, då ”vi måste få fram ett fungerande utvärderingssystem i både nationen och i kommunen”. Avslutningsvis påtalar skolchefen i icke deltagande kommun 11 att det dessutom kan finnas aktörer utanför skolans väggar som har ett intresse av att behålla timplanen:

Du har också en annan mycket styrande faktor och det är omvärldsorganisationer och som jag vet har varit på mig och diskuterat det här att ni rör inte timplanen eller någonting och det är idrottsorganisationer, framför allt idrottsämnet har varit ett sådant där riktigt hett ämne. Vi kanske skall ha mer timmar på idrott, ja men det är ju ingen som hindrar ändå att man gör även om man plockar bort en nationell timplan, ja men det är ju ändå en garant. Ja men sa jag det finns ingen skola som inte kan ha lite mer idrott än vad man har. Men det köper man inte, man vill ha en garanti, och där kan jag se problem (Icke deltagande kommun 11).

### Upplevs timplanen vara styrande?

Det är ingen skolchef i de icke deltagande kommunerna som vill behålla den nationella timplanen, och alla samlas kring ståndpunkten att det är nödvän-

digt att ta bort den. Häri skiljer de sig inte från skolcheferna i de deltagande kommunerna. Däremot uttrycks farhågor eller risker i samband med ett slopande i något större utsträckning hos de icke deltagande kommunerna. Betyder detta också att timplanen upplevs ha en kraftigare styrande funktion i dessa kommuner, och att riskerna med att ta bort den därmed upplevs som större? Skolchefer i icke deltagande kommuner tenderar dock att i lägre utsträckning betrakta timplanen som styrande för skolans verksamhet än skolchefer i de deltagande kommunerna. Sex icke deltagande skolchefer (jämfört med två deltagande) tycker inte att timplanen är styrande. Skolcheferna har här i huvudsak baserat sitt ställningstagande på de tidiga åren i grundskolan, upp till år 6, där timplanen sedan länge anses vara överspelad. En skolchef anser att timplanen är underordnad måldokument och kursplaner, vilket gör att de sistnämnda är de som styr och inte timplanen. Skolchefen i icke deltagande kommun 8 exemplifierar timplanens bristande styrande funktion utifrån geografiämnet:

Vi lägger inte ner någon tid på att ordentligt redovisa garanterad undervisningstid uppspaltat per ämne, utan det ligger på arbetspassnivå och integrerat (...) om någon enskild individ säger att jag vill veta exakt hur många timmar jag har haft i geografi så skulle vi ha ett problem för deras undervisning är totalintegrerad. Om än vissa delar och vissa avsnitt och så vidare har fokus på geografi det skulle vara svårt att definiera detta, måste man då i ärlighetens namn säga, att det blir så.

Att den nationella timplanen har en styrande funktion för skolan motiveras på ett likartat sätt som hos de deltagande skolcheferna. Särskilt betonas att styrningen är mest påtaglig i grundskolans senare år. Styrningen från timplanen består dels i att den bevarar gamla tankesätt (Icke deltagande kommun 2 och 3), dels att den förhindrar flexibilitet genom att ge för snäva ramar att agera inom (Icke deltagande kommun 14,15 och 16). Timplanen som grund för resursfördelning, tillsammans med den förvisso borttagna, men ändå ofta i praktiken levande, undervisningsskyldigheten för lärare betraktas som en stark styrning i icke deltagande kommun 2:

Jag tror att man många gånger driver resurserna efter de ordinarie grupperna som blir automatiskt via att man har en timplan i kombination men det gamla usk-begreppet för lärare, som jag inte tror är uttraderat än fastän det ska vara det. Det gör att timplanen i kombination med den tidigare usken gör att det är oerhört styrande.

Lärarnas undervisningsskyldighet (usk) togs bort 1999 ur det centrala löneavtalet. Tanken var bland annat att lokala förhållanden skulle få bli mer styrande vad gäller lärarnas tjänstgöringstid. I praktiken tycks emellertid usken

levt kvar i mycket stor utsträckning. Endast tre av 100 lokalavdelningar hos Lärarförbundet uppger i en enkät att usken *inte* tillämpas hos dem och ”både formellt och informellt lutar sig skolledare och lärare mot den gamla välkända undervisningsskyldigheten” (Petterson, 2004).

Den styrning som utövas via timplanen ses inte som positiv, utan snarare som stelbent och gammalmodig:

Jag tror att det är många gamla regelmänniskor som följer det här, utan att reflektera över det här med målstyrning och elevernas behov och individuell anpassning. Därför så tror jag att den styr en del som den inte borde göra (Icke deltagande kommun 16).

Samma skolchef tillägger dock att timplanen i och för sig egentligen ”stör mer än den styr”.

Skolcheferna i de icke deltagande kommunerna anger alltså i något mindre utsträckning än de deltagande att timplanen är styrande. Särskilt gäller detta de tidigare åren i grundskolan enligt skolcheferna. Kommer då ett slopande att innebära stora att stora förändringar måste göras inom skolan? Här liknar svarsmonstret det för skolchefer i deltagande kommuner, dvs. att en stor majoritet av skolcheferna tror att en borttagen timplan kommer att resultera i förändringar av skolornas verksamhet. Förändringarna består dels i att det skapas ett friutrymme där nya typer av diskussioner kan föras, flexibiliteten kan öka, liksom möjligheten att individualisera för eleverna. En annan förändring som en slopad timplan för med sig är enligt tre av skolcheferna att också lärarnas tid utmanas: ”Och sen är det facken som kommer att bevaka tjänster och tjänsteunderlag och sådant va, så det är mycket i det där (Icke deltagande kommun 16). En tredje typ av förändring är relaterad till ämnestid, och här ges tre exempel: en frihet att öka ämnestiden till de praktiskt-estetiska ämnena (Icke deltagande kommun 6), att öka tiden för idrott och hälsa (Icke deltagande kommun 8) och att kunna gå under de angivna miniminivåerna i timplanen ”till gagn för basämnena” (Icke deltagande kommun 13). Samma skolchef anser också att verksamheten kommer att förändras så till vida att ökade insatser måste göras på uppföljning och utvärdering. Det är fyra skolchefer som inte ansett att timplanens borttagande skulle innebära några större förändringar, två med motiveringen att man redan arbetar som om den vore borta, två som påtalar att målen är det viktiga, och att målarbetet inte påverkas av en borttagen timplan.

## Skäl för att delta respektive att stå utanför försöket

Föregående avsnitt kretsade huvudsakligen kring hur processen för ansökan eller inte sett ut, vilket stöd eller enighet som uppvisats samt hur skolcheferna ser på den nationella timplanen och dess roll, vilket utgör centrala aspekter utifrån vilja perspektivet. Detta avsnitt sätter fokus på skälen till att kommunen gått med, alternativt avstått från att medverka i försöket<sup>1</sup>. Skolchefernas egna motiveringar till varför kommunen är med eller inte berör centrala delar av att kunna, dvs. vilken handlingskapacitet och vilka resurser som tillämparen har till sitt förfogande. Inte minst gäller detta i vilken mån ett timplanelöst arbete är någonting nytt, eller om kommunen redan arbetat på detta sätt. Om det är så att kommunerna redan anser sig arbeta i enlighet med försöket, kan man anta att tillämparen besitter de resurser som krävs för genomförandet, eftersom man redan påbörjat detta arbete.

De intervjuade skolchefernas beskrivningar av varför kommunen valt att gå med, alternativt stå utanför, kan grupperas utifrån tre huvudsakliga motiveringar. För det *första* anser skolcheferna att skolorna i kommunen redan arbetar i enlighet med försökets intentioner. Detta kan vara ett skäl både att delta och att stå utanför. Genom att delta kan det redan igångsatta utvecklingsarbetet mot en timplanelös skola legitimeras och bekräfta att man varit på rätt väg (*jobbar redan så här*), samtidigt som deltagandet också kan vara ett sätt att visa framfötterna utåt (*vill vara på framkant*). Men samma skäl, att kommunen redan arbetar i linje med försökets intentioner, talar också mot ett deltagande. Det finns ett antal icke deltagande kommuner som inte ser några större vinster med att delta. Snarare upplevs krav på uppföljning och dokumentation av något som man redan gör som en ökad arbetsbelastning (*gör det redan*). För det *andra* uppger en grupp skolchefer skälet att ett deltagande kan ge utvecklingen en skjuts framåt, man får en anledning att ta tag i sitt utvecklingsarbete (*behöver draghjälp*). För det *tredje* påtalar skolchefer i icke deltagande kommuner faktorer som ekonomi eller organisation, vilka talar mot ett deltagande (jfr att kunna). Det kan antingen röra sig om att organisationen inte bör utsättas för ytterligare arbetsbelastning i en ansträngd situation (*orkar inte*), eller att själva formkraven för ansökningsproceduren inte uppfyllts (*omständigheter kring ansökan*).

Kommunernas skäl för att delta eller inte har alltså grupperats i sex kategorier, baserade på skolchefernas beskrivningar av varför kommunen gått med i försöket eller avstått (tabell 6.3). Detta representerar givetvis en renodling och förenkling av materialet, men dessa kategorier kan ändå

<sup>1</sup> Analysen i detta avsnitt bygger på Nyroos och Rönnberg (2002; 2004).

användas för att lyfta fram och tydliggöra gemensamma och särskiljande drag mellan de olika skolchefernas svar.

Tabell 6.3: Skäl för att delta eller stå utanför timplane försöket (N=32).

Deltagande kommuner	Icke deltagande kommuner
<i>Vill vara på framkant</i> (3 kommuner): Deltagande kommun 1, 7 och 9.	<i>Omständigheter kring ansökan</i> (4 kommuner): Icke deltagande kommun 7, 10, 14, och 16.
<i>Jobbar redan så här</i> (5 kommuner): Deltagande kommun 4, 11, 12, 15, 16.	<i>Gör det redan</i> (7 kommuner): Icke deltagande kommun 5, 6, 8, 9, 11, 12 och 13.
<i>Behöver draghjälp</i> (8 kommuner): Deltagande kommun 2, 3, 5, 6, 8, 10, 13 och 14.	<i>Orkar inte</i> (5 kommuner): Icke deltagande kommun 1, 2, 3, 4 och 15.

### *Deltagande kommuner*

#### Vill vara på framkant

Av de 16 deltagande kommunerna återfinns tre i kategorin *vill vara på framkant*. Dessa kommuner har som gemensam nämnare att de ser deltagandet som en chans för kommunen att visa framfötterna eller att marknadsföra sitt utvecklingsarbete och visa upp för andra vad man gör. Kommunerna i kategorin *vill vara på framkant* deltar gärna i olika typer av utvecklingsprojekt, inte minst om det innebär att det finns möjlighet att profilera sig nationellt. Deltagande kommun 9 ”vill vara med när något händer i Sverige”, och beslutet i deltagande kommun 1 ”präglades nog av det som brukar prägla oss, vi ska alltid stå på framkant”. I deltagande kommun 7 finns en koncernstruktur och man ”försöker att marknadsföra hela koncernen mot andra kommuner och friskolor”. Samma skolchef uppger också att kommunen är ”ensamma i Sverige” om att ha tagit fram ett särskilt utvecklingsredskap. Skolcheferna i denna grupp uppger också att det timpanelösa inte upplevs som något främmande, och att verksamheten troligen inte behöver läggas om i någon större utsträckning för att man tar bort timplanen. Organisationen är redan förberedd och ofta har man redan andra projekt som gått i samma riktning. Sammantaget finns en strävan efter att utåtriktat försöka visa upp vad kommunens skolor gör, och detta kan man också göra inom försöket. Skolor tenderar till att frivilligt införa förändringar som får dem att framstå som moderna, effektiva, professionella eller utvecklingsintresserade (Pincus, 1974). Detta gäller särskilt om man dessutom inte behöver imple-

mentera i någon större utsträckning. Initieringen kan ha ett politiskt eller symboliskt värde, som inte kopplas till själva förändringen i sig (Fullan, 2001). Ibland kan alltså förändringsprocesser initieras med syftet att visa för andra vad man gör i självhävdande syfte, vilket denna kategori till någon del kan illustrera.

#### Jobbar redan så här

Den andra kategorin deltagande kommuner är de som angett att man *jobbar redan så här*, vilket gäller för ungefär en tredjedel av de deltagande kommunerna. Att delta legitimerar det utvecklingsarbete som redan inletts för dessa kommuner, och ses som en bekräftelse på att kommunen varit på rätt väg. Något som redan sker kan nu göras ”lagligt” inom ramen för en statligt sanktionerad försöksverksamhet. Genomförandet ställer heller inga större krav, eftersom arbetet redan påbörjas och nu snarare kan fördjupas och intensifieras.

Skolcheferna uttrycker det som att ”många tyckte nog att man redan var en bit på väg” (Deltagande kommun 4), eller ”det finns legitimitet för att göra det här nu (...) det finns lagligt utrymme för det (Deltagande kommun 11). För deltagande kommun 16 var försöket ”någonting som låg i linje med hur vi arbetade”, inte minst sedan barn- och utbildningsnämnden genom ett principbeslut redan före försöket infört flexibla arbetsdagar för eleverna. I deltagande kommun 15 förklaras att ”det var ju så att en del jobbar redan så här”. Det ”timplanelösa” arbetet som skolcheferna i denna kategori beskriver redan har kommit igång har skett i olika omfattning och grad, både mellan kommunerna, men också inom kommunerna, där särskilt de tidigare åren framhålls ha en friare hållning gentemot timplanen än de senare åren. Och, även om kommunen och dess skolor sägs ha kommit en bit på väg kan förvisso frågetecken resas om huruvida det i praktiken är ett timplanelöst arbete:

När man tittar på hur det ser ut nu då säger man att vi jobbar timplanelöst (...) men när jag går in och tittar på hur mycket man fördelar till ämnet slöjd till exempel så ser det ju väldigt traditionellt ut, så det följer ju en timplan (Deltagande kommun 4).

Å andra sidan innebar försöket i deltagande kommun 16 att den pedagogiska personalen fick ett kvitto på att man hade hunnit långt i sitt arbete:

När de var på de här konferenserna så blev mina arbetslagsledare förvånade över att de skolor som berättade om hur de arbetade inte hade så

mycket att komma med. Vi gör ju det här redan, var kommentaren. Då kan de ju känna sig stolta.

### Behöver draghjälp

Hälften av de intervjuade skolcheferna i deltagande kommuner uttrycker att man gått med för att få fart på skolutvecklingen i kommunen. Kommunerna som *behöver draghjälp* kan uppleva att det är svårt att dra igång utvecklingsprojekt på egen hand, och genom att delta får skolverksamheten en injektion, och därigenom kan man komma igång med förändringsarbetet.

I deltagande kommun 13 uttrycks att försöket ses ”som en draghjälp många gånger, vi kommer längre på det här viset och vi kommer i rätt riktning”. Timplaneförsöket kan ses som ett led i att förstärka ett utvecklingsarbete som många gånger kan vara svårt att få ned till lägsta organisatoriska nivå, som i deltagande kommun 10:

Vi har haft olika aktiviteter för att få förändringar att nå klassrumsgolvet, att få den pedagogiska debatten att fördjupas så att den verkligen påverkar ända in i klassrummet, påverkar verksamheten.

I två kommuner syns den kommunala tjänstemannaledningens roll i att initiera och påskynda utvecklingsarbetet: ”Skola utan timplan kom att tillfredställa ett behov som vi hade pratat rätt länge om på ledningsnivå, det var rätt fråga vid rätt tillfälle” (Deltagande kommun 6). I deltagande kommun 5 rapporteras att kommunen ”sanktionerar ju försök när det gäller utveckling av metoder och organisation”. Liksom inom kategorin *jobbar redan så här* framhålls att det är de tidigare åren i grundskolan som är bättre rustade inför än borttagen timplan, jämfört med de äldre åren. Skolchefen i deltagande kommun 2 uttrycker detta i sin motivering om varför kommunen deltar i försöket:

Framför allt så var det en förhoppning om att man skulle frigöra sig från schemat i arbetet med de äldre eleverna med täta ämnesbyten och att arbete i arbetslaget skulle utvecklas (...) man är så fast i det sättet man arbetar.

Ytterligare ett skäl för att delta är att undanröja ett hinder som verkar hämmande på förändringar:

Något som man använder som argument för att inte förändra. (...) Nu slår man liksom undan benen för alla motargument och kan säga att det är vårt uppdrag att testa (Deltagande kommun 2).

*Icke deltagande kommuner*

## Omständigheter kring ansökan

Fyra av de 16 icke deltagande kommunerna faller inom kategorin *omständigheter kring ansökan*. Dessa kommuner har varit nära en färdig ansökan, eller något fall ansökt och fått avslag. Det finns skolchefer som ansett att de inte uppfyller de formella kraven för deltagande, exempelvis med avseende på kravet om kvalitetsredovisning, men också mer tillfälliga händelser som att inbjudan skickats till fel instans eller att den inte hunnits färdigställas i tid, uppges som skäl. Icke deltagande kommun 7 hade fått inbjudan om försöksverksamheten till den centrala förvaltningen först i ett sent skede, eftersom kommundelarna fått den i första hand. Därför diskuterade man inte på allvar ett deltagande. I Icke deltagande kommun 14 var man förvisso mycket intresserad av att delta, men uppgav att ansökan inte behandlats genom hela organisationen, bland annat på grund av chefsbyten. Det fanns intresse både från politiskt och från tjänstemannahåll hos icke deltagande kommun 16, men här gjorde man bedömningen att kommunen inte kunde svara mot kravet på kvalitetsredovisning, som deltagandet i försöksverksamheten förutsatte. Icke deltagande kommun 10 sände in en ansökan till delegationen som avlogs med hänvisning till kvalitetsredovisningskravet.

## Gör det redan

Den andra gruppen av kommuner som står utanför försöksverksamheten har benämnts *gör det redan*. Dessa kommuner kan sägas utgöra motsvarigheten till kategorin *Jobbar redan så här* som omfattar deltagande kommuner. Alla sju skolchefer i kategorin *gör det redan* har angett att kommunen till vissa eller stora delar redan arbetar på det sätt som ett deltagande i försöksverksamheten skulle bereda dem formell möjlighet till. Man behöver inte den draghjälp som försöket kan ge:

Vi håller på ganska mycket med utvecklingsarbete och projekt och så vidare, det var därför, vi behöver inte delta i det här timplaneförsöket för att vi jobbar ju redan med det (Icke deltagande kommun 9).

Snarare kan det finnas anledningar som talar mot att man ska delta, eftersom försöksverksamheten ställer krav på dokumentation och uppföljning av de skolor som ingår:

Vi gör ingenting nu så att vi får en massa merarbete för det är ju precis redan så här vi jobbar så det är ingen idé att hoppa på för då ska vi bara sitta och redovisa vad vi gör (Icke deltagande kommun 11).

Timplanen ses i de flesta fall som ett styrmedel vars funktion är i det närmaste överspelad, vilket innebär att ett slopande inte får några större konsekvenser för skolorna, som i icke deltagande kommun 5: ”Timplanen är inget viktigt dokument för oss (...) vi känner oss fria från den i alla fall”, eller icke deltagande kommun 8: ”Vi konstaterade bara att vi mentalt så att säga har lämnat timplanetänkandet, det skulle nog inte innebära något i praktiken för oss”. Men försöksverksamheten kan också sända signaler om att timplanens borttagande är nära förestående, och att detta gör att kommunerna förbereder sig på ett slopande, även om de inte deltar i försöket: ”Det är bara en tidsfråga innan den är borta och vi jobbar inte officiellt sett efter timplanen om rektorerna så inte bedömer” (Icke deltagande kommun 8). Man skulle kunna uttrycka det som att kategorin *gör det redan* ytterligare underbygger ”timplanen är redan obsolet i verksamheten”-problemet, genom att visa på dess empiriska relevans.

### Orkar inte

Avslutningsvis återfinns fem kommuner i kategorin *orkar inte*. Den gemensamma nämnaren är att man anfört skäl i organisationen som talat mot ett deltagande såsom ekonomi, omstruktureringar och behov av arbetsro för lärargruppen. Deltagandet kan innebära en ökad arbetsbelastning, vilket gör att det finns ett antal kommuner som helt enkelt inte orkar ge sig in i ytterligare utvecklingsprojekt. Samtliga dessa kommuner berör personalens arbetsbörda som ett skäl att inte delta. Det är en vanligt förekommande uppfattning att det idag finns så mycket annat för lärarna att ägna tid och uppmärksamhet åt.

Vad som är ålagt dem gör att det känns tryggt att vara nära en timplan nu. (...) Och det jag höra när jag är ute i lärargrupper är att nu måste vi få lite ro, så att det vi håller på med kan sätta sig innan vi går in i nästa fas (Icke deltagande kommun 15).

Icke deltagande kommun 2 stod inför en omfattande organisatorisk omstrukturering ”så vi hade primärt ett uppdrag att få en organisation som fungerade i drift så att säga, så vi hade inte möjlighet att nappa på detta”. Förvaltningsledningen med nämndsordföranden var i grunden positiva till att inbjudan kom, men ”det hade blivit en pålaga uppifrån i ett läge som var sårbart”. I icke deltagande kommun 3 stod skolchefen själv för beslutet att inte gå med och förde aldrig frågan vidare för diskussion på förvaltningen eller skolenheterna: ”Reaktionen hos mig var att det här orkar vi inte med i nuläget (...) min bedömning var helt enkelt nej, jag kan inte belasta min personal mer”. För icke deltagande kommun 4 hade ett uppmärksammat

mobbningsfall varit första punkt på dagordningen ”så jag tror inte att de var mottagliga för sådana här projekt (...) man mäktade inte med fler saker”, även om skolchefen tror att frågan hade behandlats ytterligare om det inte varit så att mobbningsfallet vid detta tillfälle tog kraft och ork. Även skolchefen i icke deltagande kommun 15 var själv positivt inställd till att gå med i försöket, men rektorerna uppvisade inte samma positiva respons gentemot inbjudan att delta, eftersom ”man orkar inte med en sak till”.

## Summering: Det kommunala perspektivet

I detta kapitel har den kommunala nivån varit i fokus, via skolchefernas utsagor och kommuners ansökningar till försöket. Den kommunala nivån har i fallet med timplaneförsöket främst handhaft processen som lett fram till och inkluderat beslutet att gå vidare med (formell) implementering eller inte. Genomgången har visat att denna process kan se mycket olika ut, från ett beslut fattat av ett fåtal eller till och med en ensam aktör, till en bredare förankrad och mer omfattande beslutsprocess. Främst är det kommunens förvaltningsledning och rektorerna som handhaft frågan om ett deltagande eller inte. Föräldrar och elever har endast involverats i marginell utsträckning, även i de deltagande kommunerna. Processen som utspelat sig på den kommunala nivån vad gäller deltagandet i timplaneförsöket är central för avhandlingen så till vida att det som undersöks handlar om hur begreppen att förstå, kunna och vilja genomföra styrningen tar sig uttryck hos dessa aktörer. Kan då begreppstrikotomin belysa varför vissa kommuner beslutat att delta i timplaneförsöket och andra inte?

### *Att förstå*

Att förstå handlar om att tolka och uppfatta styrningens innehåll på det sätt styrningens avsändare avsåg, dvs. att kommunikationen mellan A och B i en styrningsrelation karakteriseras av att A och B förstår varandra (Lundquist, 1987, s. 76f). Det förekommer ett fåtal skolchefer som påtalar otydligheten i statens styrning, exempelvis genom att referera till den förändring av ämnestiden som infördes i timplanen vid samma tidpunkt som man hade beslutat att inrätta en försöksverksamhet utan timplan. Att mål och syften med reformer kan uppfattas som oklara är ingen nyhet inom vare sig utbildningspolitiken eller något annat policyområde (Hill, 1997a; Bengtsson, 1995). Det övergripande intrycket är dock att det i både i skolchefsintervjuerna och i ansökningarna återfinns likartade uttryckssätt angående vilka pro-

blem som timplaneförsöket kan lösa, jämfört med försökets förarbeten. De fyra framställningarna av problemet som timplaneförsöket ska lösa, dvs. dess intentioner, återges av skolcheferna när de ska ge sin syn på varför de tror att man från nationellt håll driver igenom försöket just nu. Även kommunernas ansökningar visar på överensstämmelse mellan intentioner och kommunernas målsättningar. Kommunansökningarna kan användas som indikator på förståelsen hos de kommuner som gått med, och både denna genomgång och intervjustudien talar för att kommunernas uttrycks-sätt och resonemang ligger i linje med de som staten gett uttryck för. Skolcheferna resonerar dock allmänt inte kring flera tänkbara (och delvis motstridiga) syften och problembeskrivningar, men på det hela taget tycks det finnas en stor överensstämmelse mellan vad staten och förarbeten uttrycker om försökets syfte och mål och hur skolcheferna beskriver det. Emellertid nämns ”timplanen är redan obsolet i verksamheten”-problemet nästan uteslutande av deltagande kommuner. Det kan förvisso hållas för troligt att tjänstemän i de deltagande kommunerna är mer insatta i frågan och de diskussioner som föregick försöket, men det är ändå intressant att notera att det kan vara så att det är kommuner som ser ett statligt motiv för försöket i att timplanen tappat sin funktion som också deltar i försöket. Det kan dock tilläggas att skolchefer i de icke deltagande kommunerna i övrigt ger uttryck för att timplanen spelat ut sin roll för verksamheten (jfr kategorin *gör det redan*), men de framhåller inte detta som ett statligt motiv för försöket.

### *Att kunna*

Att kunna kretsar kring aktörens handlingskapacitet när det gäller att realisera styrningen. Ett sätt för A att understödja B:s kunna är givetvis att tilldela medel eller avsätta särskilda resurser för genomförandet. I stat-kommun relationen har detta inte skett i timplaneförsökets fall, då staten inte tillsköt ekonomiska medel till de deltagande kommunerna. Vissa kommuner har dock själva avsatt medel för *skolornas* genomförande av försöket. Ett annan vanlig åtgärd från kommunerna för att stärka skolornas kunna är att ingå i olika typer av stöttande nätverk eller grupperingar, inom och mellan kommuner.

Aktörens handlingskapacitet kan preciseras på flera sätt. Med handlingskapacitet avses inte enbart resurser i form av tid, personal och ekonomi, utan också ”readiness” (Fullan och Stiegelbauer, 1991, s. 63f) och förmågan hos organisationen att driva sin utveckling framåt. De icke deltagande kommuner som ingår i kategorierna *omständigheter kring ansökan* respektive *orkar*

*inte* kan ses som exempel på att tillämparna saknar den resurstillgång som behövs för att genomföra försöket. Det kan handla om allt från brist på kvalitetsredovisning, till turbulent ekonomisk och personalsituation.

Fullan (2001) tar upp förekomsten av innovativa idéer som en av åtta faktorer som kan förklara varför en förändringsprocess initieras eller inte. Grundtanken är att en förändring har lättare att omsättas i praktiken om det redan tidigare funnits tankar och innovativa idéer som kretsat kring det aktuella förändringstemat (jfr även Vedung, 1997a; 1998a, om programmets inriktning och omfattning vars resonemang nära relaterar till detta). Utifrån detta skulle man kunna hävda att aktörens handlingskapacitet och resurstillgång (kunna) förbättras, om det är så att idéer och föreställningar om en mer flexibel tidsanvändning funnits redan före försöket. Det är ingen underdrift att påstå att förekomsten av olika idéer och förändringstankar är ytterst omfattande inom skolsektorn (se t ex se Mitchell, 1996, s. 175f; Ginsberg, 1996, s. 155). Utbudet av möjliga förändringsteman är således generell mycket omfattande. I fallet timplaneförsöket kan till yttermera visso hävdas att skolorna kan ha anammat innovativa idéer rörande skolans tidsanvändning redan före försöket. Detta återspeglades också i en av framställningarna av problemet som försöket ska lösa, nämligen att ta bort ett styrmedel som saknar funktion. Kategorierna *vill vara på framkant* och *jobbar redan så här* hos de deltagande kommunerna är exempel som ligger i linje med denna typ av resonemang. Att delta kräver inte mer handlingskapacitet än vad skolcheferna uppger att skolorna redan besitter, eftersom man uppenbarligen anser sig ha kunnat jobba på detta sätt redan före försöket. Det tycks inte vara resurstillgång i form av innovativa idéer som avgör huruvida kommunen deltar eller inte. Kategorin *gör det redan* för de icke deltagande kommunerna kan användas för att exemplifiera detta. I denna kategori finns uppfattningen att ett deltagande inte skulle ha så mycket att tillföra och att man ser exempelvis dokumentation av ett redan pågående utvecklingsarbete som ett skäl att inte gå med.

### *Att vilja*

Att vilja handlar om aktörens preferenser, och om reformen ses som önskvärd eller inte. När skolcheferna tillfrågats om den nationella timplanen bör avskaffas anser samtliga att det bör ske. Även skolcheferna i icke deltagande kommuner är snara att påpeka att kommunen står utanför inte bör ses som ett motstånd mot idén om den timplanelösa skolan, för den stödjer man, generellt sett. Det finns enligt skolchefsintervjuerna en utbredd vilja att ta bort timplanen. Däremot anger skolchefer i icke deltagande kommuner i

något högre utsträckning farhågor med ett slopande. Farhågor finns förvisso även hos de deltagande kommunerna, men de uttrycks inte i samma omfattning som hos de icke deltagande. Inom kategorin *gör det redan* för icke deltagande kommuner var det särskilt många som påtalade eventuella farhågor som ett slopande kunde innebära (ca 70 procent).

Att vilja delta handlar också om vilket stöd och vilka preferenser som finns för ett deltagande. En förändringsprocess vidtas sällan utan att det finns någon som driver och förespråkar den förestående förändringen. Personal inom den kommunala förvaltningen har, tillsammans med rektorerna, varit de mest drivande aktörerna i de deltagande kommunerna. Man kan uttrycka det som att förvaltningens och rektorernas vilja varit viktigare än lärarnas när det gäller ett deltagande. Det var de lägre organisatoriska nivåerna, särskilt lärarna men även i vissa fall rektorer, som angavs som de mest tveksamma gentemot ett deltagande i försöket. Stödet minskar desto längre ned i organisationen man kommer, och eleverna har sällan blivit medvetna om att kommunen ska delta i försöket. Frågan har generellt inte drivits av politiker och inte heller orsakat större debatt eller meningsmotsättningar på den nivån. De skolor som haft rektorer som varit tveksamma har vanligtvis inte gått med, på så sätt har rektorerna till stora delar fungerat som gatekeepers angående huruvida reformen ska omfatta den enskilda skolan. Detta har även visat sig gälla för de icke deltagande kommunerna och rektorerna har en nyckelroll i hur försöket presenteras för skolorna. I dessa kommuner har rektorerna oftast varit den lägsta nivå som involverats, så om förvaltningsledningens eller rektorernas positiva preferenser för ett deltagande inte funnits har processen inte gått vidare. Lärare och elever har överlag haft en undanskymd roll.

### *Slutligen*

Varför vissa kommuner gått med respektive valt att stå utanför låter sig inte förstås på något enkelt sätt, dock kan begreppstrikotomin att förstå, kunna och vilja kasta visst ljus över detta. Trots en geografisk ojämn fördelning av deltagande kommuner (se Bilaga 3 deltagande kommuner – geografisk fördelning) uttrycker sig skolchefer i deltagande och icke deltagande kommuner likartat på många punkter och systematiska skillnader som ensidigt kan hänföras till kommuntyp har inte framträtt ur intervjumaterialet. Vad gäller aspekten att förstå, finns stöd för att hävda att kommunföreträdarna i både deltagande och icke deltagande kommuner, som i de deltagande kommunernas ansökningar, förmår att relatera till hur staten uttryckt styrningen genom timplaneförsöket. För de deltagande kommunerna kan

dessutom sägas att de i stora drag anser sig besitta de resurser som krävs för genomförandet, och särskilt inom kategorierna *vill vara på framkant* och *jobbar redan så här* finns tidigare erfarenheter att arbeta i linje med försökets intentioner. Det finns dessutom ett stöd för en slopad timplan och skolorvalet har med några få undantag skett genom frivillighet.

För de icke deltagande kommunerna återfinns förhinderande omständigheter främst i aspekterna att kunna och vilja, och de tar sig uttryck på något olika sätt. Ett antal kommuner hänvisar till bristande resurstillgång och handlingskapacitet som en anledning till att man inte deltar, från att tiden för att handlägga ansökan inte fanns eller brist på kunskaper på de formella ansökningskraven (*omständigheter kring ansökan*), till att ekonomi och omorganisationer knuffar ned ytterligare utvecklingsprojekt från den kommunala dagordningen (*orkar inte*). När det gäller vilja uttryckte skolchefer i kategorin *gör det redan* tvekan gentemot merarbete och utökad dokumentation till följd av ett deltagande. Hos kategorin *orkar inte* var både resurstillgången och handlingskapaciteten, liksom viljan i form av prioriteringar och preferenser begränsad och andra uppgifter mer angelägna i en skör organisatorisk omgivning och kommunerna valde att inte delta i försöket.

# Kapitel 7: Försökets genomförande i tre skolor

---

## Inledning

I föregående kapitel har ett trettiotal kommuners hantering av försöksverksamheten stått i centrum. I detta kapitel kommer tre skolors arbete med försöksverksamheten att fokuseras. Formellt sett innebär timplaneförsöket att den statliga styrningen av skolan försvagas. Det är därför av vikt att studera om skolan utvecklar egna handlingslinjer och strategier för att hantera organisation och utformning av undervisningstiden i försökets kölvatten. Timplaneförsöket är en offentlig åtgärd som enligt Rothsteins terminologi (1994, s. 94f) kan klassificeras som dynamisk-interventionistisk, dvs. en åtgärd som skjuter mot ett rörligt mål och i slutändan ska förändra människors handlande eller beteenden. Denna typ av reformer är också de mest komplicerade att genomföra. De karakteriseras vidare av osäkerhet om vad som faktiskt fungerar (programteorin bygger på vaga antaganden) och variation på närbyråkratsnivån.

### *Kapitlets syfte och disposition*

Syftet med kapitlet är att beskriva och analysera den faktiska implementeringen av timplaneförsöket. I centrum står hur försöksverksamheten översätts till konkreta åtgärder i tre skolor. Detta undersöks genom de aktiviteter och åtgärder som rör elevernas tid, med särskilt fokus mot de aktiviteter skolorna själva utpekar som det som sker inom försöket. Utifrån detta belyses huruvida implementeringen av försöket i de tre skolorna skedde i enlighet med det avsedda samt om skolaktörerna, förstår, kan och vill genomföra försökets intentioner. Kapitlet består av tre delar: Den *första* innehåller en kort introduktion till de tre skolorna och behandlar sedan de handlingslinjer som faktiskt implementeras. Det *andra* avsnittet tar sin utgångspunkt i begreppstrikotomin att förstå, kunna och vilja och belyser de tre fallen utifrån dessa tre begrepp. Slutligen, för det *tredje*, analyseras huru-

vida det sker en implementering i enlighet med det avsedda, och hur detta kan relateras till att tillämparen ska förstå, kunna och vilja.

### *Kapitlets empiriska material*

Som framgått av metodkapitlet har urvalet av de tre skolorna skett genom ett kriterierelaterat icke-sannolikhetsurval baserat på personlig kännedom, där experter har rekommenderat lämpliga fall utifrån kriterier som angetts av forskaren (Merriam, 1994, s. 63). Bedömningskriteriet som kommunernas kontaktpersoner för timplaneförsöket tog ställning till gällde förekomst av mer eller mindre flexibel tidsanvändning. De Vita, Gula och Gröna skolorna varierade enligt respektive kontaktperson med avseende på detta. Den Vita skolan var långt framme, den Gröna skolan hade just påbörjat denna utveckling, medan den Gula skolan befann sig någonstans mitt emellan de andra två. I detta kapitel står skolornas implementering av faktiska åtgärder inom ramen för sitt försöksdeltagande i fokus. Om skolorna hade olika grad av tidigare erfarenheter av att arbeta flexibelt när det gäller tid så kan detta i sin tur inverka på de handlingslinjer som sjösätts. Det empiriska materialet består av sammanlagt 70 intervjuer med rektorer, lärare och elever från de tre skolorna, samt av olika typer av dokument. Den huvudsakliga datainsamlingen skedde mellan år 2002 och 2004. Bland annat på grund av att minderåriga har intervjuats har studiens etiska överväganden varit av stor betydelse. De medverkande har utlovats konfidentiell behandling och skolorna har fått fingerade namn. Vid citering anges därför skola med V för Vita, G för Gula och Gr för Gröna. Lärar- och elevintervjuer följer löpande numrering enligt Bilaga 1: Intervjuförteckning. För rektorsintervjuerna anger siffran vilken av de tre intervjuerna som avses, där 1 är den första (år 2002) och 3 den sista (år 2004). För en mer utförlig diskussion om material och tillvägagångssätt, se metodkapitlet.

### *Implementering*

Liksom i förra kapitlet är det analysramens tredje dimension, genomförandet, som står i centrum. Dimensionen består av två delar: Den handlingslinje som implementeras respektive de berördas förstå, kunna och vilja. När det gäller det förstnämnda uppvisar dels skolan som policyområde, dels försöksverksamheten i sig, ett stort utrymme för lokalt beslutsfattande. Därigenom blir det inte helt enkelt att på förhand förutsäga vilka aktiviteter och åtgärder som kommer att vidtas i de skolor som deltar i försöksverksam-

heten. Aspekten *handlingslinje som implementeras* vilar därför på ett antagande om att variation är att förvänta i fråga om enskilda skolors implementering av försöket. Inte minst Lipskys (1980) teori om närbyråkrati betonar detta. Närbyråkraten blir, via sin omfattande handlingsfrihet, den som i slutändan utformar politiken på gräsrotsnivå. Den första delen i detta kapitel kartlägger och beskriver tre skolors arbete inom timplaneförsöket över tid. De aktiviteter och åtgärder som sker i skolorna kan därför med denna utgångspunkt antas skilja sig åt. Vilka likheter och skillnader uppvisar skolorna i försöksverksamhetens genomförandefas?

Den andra aspekten på genomförande i analysramen gäller genomförarnas förstå, kunna och vilja (Lundqvist, 1987). Dessa tre egenskaper ska finnas hos tillämparen för att implementeringen ska genomföras i enlighet med intentionerna. Kriteriet att *förstå* bottnar i att det finns en samstämmighet mellan hur genomföraren uppfattar intentionerna och vad beslutsfattaren avsåg. Detta undersöks genom huruvida det finns en överensstämmelse mellan intentionerna från kapitel 5 och de tre skolornas syftesformuleringar för att delta i försöket. Att *kunna* kretsar kring resurstillgång och handlingskapacitet, dvs. i vilken mån aktören besitter resurser för att förändra sin omgivning. En skola som har erfarenhet av att arbeta i linje med försökets intentioner redan före försöket startade har andra resurser än en skola som saknar sådan erfarenhet. I kapitlet undersöks att kunna genom reformberedskap, tillgång till externa resurser samt hur de interna resurserna organiseras och utnyttjas (skolans infrastruktur). Slutligen, att *vilja*, hänför sig till aktörens preferenser. Här fokuseras alltså genomförarnas inställning till reformen. Huruvida timplanelösheten har stöd hos olika aktörer i skolan (rektor, lärare och elever), vilka som varit pådrivande, liksom hur arbetet prioriteras i konkurrens med annat, dvs. försökets synlighet, utgör därmed viktiga aspekter utifrån kriteriet att vilja.

Det empiriska underlaget när det gäller att förstå utgörs av skolornas ansökningar till försöket, och när det gäller att kunna och vilja av intervjuer med rektorer och lärare samt skriftlig dokumentation. Hur detta undersöks i kapitlet sammanfattas i tabell 7.1:

*Tabell 7.1: Sammanfattning av hur villkoren förstå, kunna och vilja undersöks i kapitel 7.*

<b>Förstå</b>	Perception av innehållet i omgivningens styrning	De statliga intentionernas (fr kap 5) diskrepans eller överensstämmelse med skolornas ansökningar.
<b>Kunna</b>	Resurstillgång och handlingskapacitet	a) Reformberedskap: Tidigare erfarenheter och motiv för att delta. b) Externa resurser: Förekomst av kommunalt stöd, tillgång till nätverk och grupperingar. c) Interna resurser/ skolans infrastruktur: Förekomst av och funktion hos ämnesövergripande arbetslag, personalrekrytering, tid för samplanering, lokalläsningar.
<b>Vilja</b>	Preferenser	a) Uppvisat stöd: Drivande aktörer, enighet/ oenighet och försökets synlighet, i försökets inledningskede och över tid. b) Rektors och lärares inställning till en slopad timplan.

## Handlingslinjer som implementeras

Efter en kort presentation av de tre skolorna med avseende på några beskrivande mått kommer avsnittet att behandla försökets lokala gestaltning i var och en av skolorna. Särskild vikt läggs vid de aktiviteter som aktörerna själva sammankopplar med försöksverksamheten. Eventuella förändringar som handlingslinjerna genomgått över tid berörs också för varje skola. Redovisningen avslutas med en jämförelse av de handlingslinjer som implementeras.

### *En kort beskrivning av skolorna*

För att inledningsvis ge en bild av de tre skolorna redovisas ett antal beskrivande mått (tabell 7.2 nedan). Dessa utgör varken förklaringsvariabler eller urvalskriterier, utan används som ett sätt att beskriva de tre skolorna för att sätta dem i relation till varandra och i ett sammanhang. De Vita, Gula och Gröna skolorna är belägna i tre olika kommuner. De Vita och Gula skolorna ligger i kommuner som betecknas som större städer och den Gröna

skolan i en medelstor stad<sup>1</sup>. Kommunerna varierade inte med avseende på politiska majoritetsförhållanden i kommunfullmäktige: De tre kommunerna hade en stabil socialistisk majoritet, både efter valet 1998 och 2002. Även andra strukturella faktorer (t ex andelen invånare med utländskt medborgarskap, andelen barn i bidragshushåll och skattekraft) var relativt likartade mellan kommunerna. Detta gäller även i förhållande till riksgenomsnittet (Skolverket, 2005c). Samtliga tre skolor är placerade i kommunens centralort. När det gäller skolornas storlek, mätt som antal elever i år 7-9, skiljer sig skolorna åt. Den Vita skolan är en relativt nystartad, tvåparallellig skola med ett betydligt lägre elevantal än de andra två. De Gröna och Gula skolorna har ett större elevantal och följaktligen fler paralleller (a-d eller a-e).

I Bilaga 4 återfinns diagram som visar hur skolorna förhåller sig till varandra och rikssnittet för hela landets skolor för olika mått avseende perioden 1999-2004. Lärartätheten, mätt som antal heltidsarbetande lärare per 100 elever, varierade något mellan skolorna, där den Gula konstant har befunnit sig över riksgenomsnittet, medan de Gröna och Vita skolorna (undantaget år 2000 då lärartätheten var betydligt högre i den Vita skolan) har uppvisat en lärartäthet i linje med riksgenomsnittet. Skolverket tillhandahåller elevstatistik som baserar sig på elever i år 9. De tre skolorna i studien karakteriserades av att de i stort sett hade elever vars föräldrar hade en högre utbildningsnivå än genomsnittet för alla landets elever. Den Vita skolan hade de mest välutbildade föräldrarna. De tre skolorna uppvisade också en lägre andel elever med utländsk bakgrund jämfört med riket (undantaget Gula skolan år 2002-2003 då de hade en andel i linje med riksgenomsnittet). Med avseende på niondeklassarnas betyg (mätt som måluppfyllelse och meritvärde) uppvisade de tre skolorna en varierad bild över tid. Den Vita skolan var den enda av de tre vars elever genomgående befunnit sig över riksgenomsnittet i dessa båda avseenden. Elevernas betyg i de Gula och Gröna skolorna har varit både över och under rikssnittet under tidsperioden.

---

<sup>1</sup> En större stad är en kommun med 50 000-200 000 invånare och med mindre än 40 procent av nattbefolkningen sysselsatta inom industrin. En medelstor stad är en kommun med 20 000-50 000 invånare, en tätortsgrad över 70 procent och färre än 40 procent sysselsatta inom industrin (Skolverket, 2005c).

FÖRSÖKETS GENOMFÖRANDE I TRE SKOLOR

Tabell 7.2: Sammanfattande beskrivning av de tre skolorna, avser år 1999-2004.

	Vita skolan	Gula skolan	Gröna skolan
<b>Kommuntyp</b>	Större stad (ca 100 000 inv)	Större stad (ca 70 000 inv)	Medelstor stad (ca 40 000 inv)
<b>Lokalisering i kommunen</b>	I centralorten	I centralorten	I centralorten
<b>År skolan startade</b>	2000	1965	1962
<b>Elevantal (år 7-9)</b>	Ca 150	Ca 400	Ca 350
<b>Lärartäthet</b>	Över och i linje med riksgenomsnittet	Över riksgenomsnittet	I linje med riksgenomsnittet
<b>Andel elever födda utomlands (år 9)</b>	Under riksgenomsnittet	Under eller i linje med riksgenomsnittet	Mycket under riksgenomsnittet
<b>Föräldrars utbildningsnivå (år 9)</b>	Över riksgenomsnittet	Över eller i linje med riksgenomsnittet	Över riksgenomsnittet
<b>Måluppfyllelse (år 9)</b>	Något över riksgenomsnittet	Över eller i linje med riksgenomsnittet	Både över och under riksgenomsnittet över tid
<b>Meritvärde (år 9)</b>	Mycket över riksgenomsnittet	I huvudsak något under riksgenomsnittet	I huvudsak i linje med riksgenomsnittet

Källa: Skolverket, 2005a; 2005b; 2005c. Se även Bilaga 4: En statistisk beskrivning av skolorna.

### *Vita skolan*

#### Läsning, mentorskap, och elevinflytande

Sedan starten år 2000 har skolan årligen prioriterat tre områden i sitt inre arbete. År 2000-2001 prioriterades temastudier, mentorskap och läsning. Två av dessa, temastudier och mentorskap, var områden som skolan lyfte fram under hela den studerade tidsperioden. Läsningen ersattes år 2001-2002 med elevinflytande. *Läsning* innebar att 90 minuter lagts till de övriga ämnena för att möjliggöra läsning av skönlitteratur varje vecka. Läsning och läsförståelse angavs som grunden för andra ämnen, därför ville man främja detta (V Kvalitetsredovisning 2001-2002). Denna ordning med läsning behölls under hela den studerade perioden. De 90 minuter som lagts till för läsning fick eleverna tillbaka genom en ledig dag i månaden. Personalen använde denna dag till bland annat planering. *Mentorskapet* innebar från början att en lärare hade ansvar för ca 8-12 elever (beroende på tjänstgöringens

omfattning) från flera klasser. Mentorsgrupperna var därmed åldersintegrerade och möttes varje vecka. Förutom fortlöpande samtal om t ex trivsel, trygghet och gruppdynamik hade mentorn ansvar för föräldrakontakter och utvecklingssamtal. Under 2002-2003 förändrades strukturen för mentorskapet, till förmån för mer individuella kontakter istället för att mötas kollektivt i de ålderblandade mentorsgrupperna. *Elevinflytande* som prioriterat område innebar att ”göra eleverna delaktiga och förstå varför de är i skolan och använda sig av de styrdokument som finns (...) regelbundet knyta an det vi gör till läroplaner, kursplaner och betygskriterier” (V Kvalitetsredovisning 2001-2002). Eleverna skulle göras delaktiga och medvetna om de mål som fanns. Elevinflytandet kopplades samman med det prioriterade området temastudier, där elevernas ansvarstagande och planering för sitt eget arbete framhölls.

### Temastudier

*Temastudier* (TS)<sup>2</sup> innebär att det traditionella schemat bryts för fler eller färre ämnen, för längre eller kortare perioder. När det gällde organiseringen av elevernas tid i relation till timplaneförsöket var arbetet med temastudier något som särskilt lyftes fram av den Vita skolan. Rektor uttryckte det som att ”när vi jobbar utifrån temastudier är vi ju också timpanelösa” (V Rektor 3). Studiebesök och diskussion och tolkning av kursplaner hade föregått planeringen och igångsättandet av denna arbetsform (V Kvalitetsredovisning 2000-2001). Avsikten med att på detta sätt genomföra ämnesintegrering runt ett speciellt tema var att det skulle ge eleverna en helhetssyn på lärande; strävnan var att eleverna skulle delta i hela processen från planering till utvärdering av temaområdet. Arbets sättet byggde alltså på en viss process, där planering, genomförande och redovisning var hörnstenarna:

Och då försöker vi också få in att har vi ett område då ska en tredjedel av elevernas tid gå åt till planering och uppstart, en tredjedel till genomförande och en tredjedel till redovisning, uppföljning. Så det blir ett sätt att tänka i arbete för att det som är gamla skolan är ju så att lärarna planerar och eleverna har genomfört och så har lärarna utvärderat. Och vi försöker att få att man på något vis gör det jämbördes, att lärarna och eleverna planerar ihop, att eleverna kommer in tidigare i det här och att man då tillsammans genomför det här och att man då följer upp, vad lärde jag mig, hur gick det, stämde det här med kursplanerna, stämde det här med betygskriterierna (V Rektor 1).

---

<sup>2</sup> Företelesen temastudier hade egentligen en annan benämning i den Vita skolan. Av anonymiseringskäl används begreppet temastudier vid all citering av skolans arbetssätt. Detta innebär att intervjuцитat etc. egentligen innehåller ett annat begrepp än temastudier.

En lärare i teoretiska ämnen beskrev temastudier utifrån exemplet brott och straff på följande sätt:

Det heter brott och straff då, så att då är det svenska, so, no och engelska som är inblandat i det här. I svenska får de lära sig uppbyggnad av en deckare, och även att skriva, så skall de få gå igenom skrivprocessen mera på varandra, för att kunna skriva så bra som möjligt. På so har de fått, det kan ju varvas med inte föreläsningar, men genomgångar och de måste ju den behöriga läraren ta. Där har det varit mycket kring lag och rätt, hur samhället fungerar. I no så har vi olika uppgifter kring DNA och hur kanske polisen jobbar och så där. Och engelska då får de läsa deckare på engelska. De får träna att spela in något och lite så där. Så att sedan så försöker vi att väva samman det här. Vi har haft våra idéer utifrån grunden. Tanken var att vi skulle lägga ut ett mysterium på vägen, nu har det tyvärr gått i stöpet, men tanken var då att vi skulle ge ledtrådar och här skulle vi då väva ihop alla ämnen till, avslutas med en rättegång som eleverna själva skulle genomföra. Men vi får väl ta det någon annat år med någon annan klass (V Lärare 1).

Ofta bestod temaområdena av att de ingående ämnena angav en baskurs som alla eleverna skulle följa. Sedan kunde eleverna gå vidare med fördjupning för olika betygsnivåer. Arbetsprocessen påtalades också som viktig, inte bara slutprodukten. En elev i år 8 beskrev systemet på följande sätt:

Vi får ett papper angående, då står det ungefär hur man ska uppnå för att nå G, VG, MVG och så följer man vad man ska ta reda på. Så att först tar man reda på information och så sedan sorterar man lite och sen skriver man det (...) När man har gjort klart det kan man fördjupa och göra lite själva och så där, skriva en analys och så där. (...) Och sedan är processen viktig (...) de tittar inte så mycket på slutresultatet utan mest hur vi har jobbat under tiden (V Elev 8).

Vilka ämnen som skulle ingå i temastudierna bestämdes utifrån temats karaktär och utifrån den enskilde ämneslärarens intresse och arbetsbelastning. I vissa TS kunde därför många ämnen ingå, medan det i andra fall var färre. Då fortsatte lektionerna som vanligt i de ämnen som inte ingått i temat. Organisatoriskt hade dock ämnena (till en början) lämnat ifrån sig tid till en pott som används för TS. Basen för att genomföra temastudier låg i arbetslagen, som var vertikalt sammansatta (dvs. 7a, 8a och 9a). Arbetslagen hade en stor egen frihet och autonomi, inom de gemensamma ramar som gällde för hela skolan t ex de tre prioriterade områdena (V Rektor 1). Lärarna hade också tilldelats så kallad lagtids, där den enda restriktionen var att tiden skulle komma eleverna till gagn. Lagtiden kunde t ex användas för att arbeta tillsammans, dvs. att två lärare arbetade tillsammans på lektioner, att

klassen delades upp i mindre elevgrupper, att läraren kunde sitta med en enskild elev eller att mentorstiden utökades.

Under temaområdena gick lärarna in som handledare för eleverna även i andra ämnen än de vanligtvis undervisade i. Både lärare och elever såg i huvudsak detta som något oproblemiskt:

Jag tycker eftersom vi har samplanerat TS-arbetena så hänger allting ihop, så det ser jag absolut inga problem med. Sedan är det ju inte alltid man kan svara på frågorna (...) det som är mest betydelsefullt är att man är väl insatt i de olika arbetsområdena (...) det är mycket mindre av faktafrågor, det handlar mer om hur ska jag lösa den här uppgiften, var kan jag hitta den informationen, alltså den typen av frågor, som inte är särskilt hårt knutna till något ämne (V Lärare 8).

Om han inte vet [den ansvariga för passet] får väl han gå och fråga no-läraren eller så får väl jag gå och fråga no-läraren. Eller så får jag hoppa över det och vänta till no-läraren har passet. (I: *Så det spelar ingen roll för dig vem som har ansvar för passet?*) R: Nej (V Elev 1).

#### Temastudier – förändring över tid

TS genomgick en del förändringar under den studerade tidsperioden. Dessa förändringar bestod framför allt i att TS utökades i omfattning och intensitet. Hösten 2002 fördes beteckningen TS in på schemat för att ytterligare underlätta att arbeta på detta sätt. Alla sex klasser på skolan hade TS pass utlagda samtidigt för att möjliggöra ett flexibelt utnyttjande av såväl lokaler, t ex i praktiska ämnen, och lärare, då alla skolans lärare fanns tillgängliga och därmed lättare kunde samarbeta och ingå i temastudierna. Året därefter, 2003, utökades tiden som avsattes till TS ännu mer. Som tidigare nämnts var TS tiden konstruerad genom en tidspott som ämnen lämnade tid till. Natur- och samhällsorienterade ämnen, liksom svenska och engelska lämnade mest tid till potten, med argumentet att det var de som hade lättast att ingå i olika temaområden. Vid denna tidpunkt beräknades ca 40 procent av elevernas tid utgöras av temaarbeten (V Dokumentation till timplanedelegationen 2002-2003). Ytterligare ett år senare, 2003-2004, konstateras att timplanen fortfarande har funnits med som en del av den organisatoriska och tidsmässiga strukturen, trots att man ingår i försöket. Rektor uttrycker det som att man har befunnit sig i två system och att strävan framgent var att endast arbeta efter ett av dem:

Tidigare var ju, jag vet inte om ni minns det här, men man pratade ungefär så här att varje ämne ska ta tid och lägga till dessa TS och det var visst många minuter hit och dit. Det tog vi bort i och med hösttermins-

## FÖRSÖKETS GENOMFÖRANDE I TRE SKOLOR

starten och då tänkte vi att egentligen är alltihopa TS, nu släpper vi det där med att räkna tid och minuter. För det var ju som om man körde med dubbla system, så vi då, både det här gamla systemet och det nya att lägga tid till TS. Så nu skulle vi köra ett system. Och då fanns det också tankar om att lägga om schemat flera gånger på läsåret eftersom beroende på vilka TS vi hade då, vissa områden så dominerade kanske vissa lärare med sina ämnen (V Rektor 3).

Skolan tog således bort att ämnen lämnade tid till temastudierna, och lärarna samarbetade i detta arbets sätt utan att de först hade lämnat sin ämnestid. Det enda ämnet som tilldelats fasta schemapositioner var nu moderna språk, med anledning av att lärare som även var verksamma vid andra skolor tjänstgjorde i dessa ämnen. Alla ämnen hade inte funnits med i det gamla systemet med att lämna tid till en pott. Slöjden hade stått utanför. Efter en förhandling med rektor där slöjden fick mer tid (fler minuter i år 7-9) kom de också att ingå. Redan tidigare hade slöjden deltagit i temaområdena, men inte lämnat någon tid till dem, dvs. eleverna kunde arbeta med sina temauppgifter under den ordinarie slöjdtiden (V Lärare 6). Lärarnas roll utvidgades och sågs utöver det enskilda ämnets:

För att målen ska styra och inte traditioner, timplan eller läroböcker har lärarpersonalen beslutat att utöka sin kunskap om alla kursplaner och inte bara de egna ämnenas. Alla lärare ska också identifiera de mål i kursplanerna som inte går att nå genom att arbeta ämnesintegrerat. De målen måste då arbetas med i respektive ämne (V Dokumentation till timplanedelegationen 2002-2003).

Den ambitiösa målsättningen som uttrycktes som att arbeta timplanelöst och lämna det gamla systemet stötte dock på ett flertal hinder. Lokalfrågorna utpekades särskilt, t ex att vissa lokaler delas med en annan skola vilket medförde lösningar:

Vi tog ytterligare ett steg för att arbeta timplanelöst men upptäckte att hinder fanns som vi inte rädde på. Vi delar slöjd- musik- bildsal och idrottshall med andra skolor och det innebär att vår frihet att arbeta timplanelöst begränsas ganska mycket (V Dokumentation till timplane-delegationen 2003-2004).

### Sammanfattningsvis

De så kallade temastudierna var den aktivitet som främst hade samman-kopplats med försöksverksamheten på den Vita skolan. Över tid hade också arbetsformen förändrats. TS hade successivt ökat i omfattning, dvs. eleverna spenderade mer tid med temastudier i slutet av tidsperioden än i början. Ett

av de sista stegen var att lämna minuttiden i olika ämnen, och istället försöka att enbart resonera i termer av TS och inte ämnestid. Genomgående har en ämnesövergripande strävan varit påtaglig, exempelvis genom att samtliga lärare, oavsett ämnesbehörighet, fungerade som handledare för eleverna under temastudieperioderna.

### *Gula skolan*

#### Läsning, nyheter och öppna pass

Året före starten av försöket, dvs. år 1999, skapades ett system där ämnen gav tid till en samlad pott, som sedan fördelades på olika aktiviteter. Förutom för så kallade *öppna pass*<sup>3</sup> användes denna avgivna tid till läsning av skönlitteratur, tid för kontakt mellan mentorer och elever och till aktiviteten nyheter (att gemensamt i klassen titta på och diskutera morgonens TV-nyheter). Detta innebar att schemat fick andra rubriker än vad det traditionellt uppvisat. Dock har den förstnämnda aktiviteten, öppna pass, kommit att stå som en symbol för skolans formella timplanlöshet (trots att det alltså infördes före försöket).

Öppna pass har som på något sätt blivit, vad ska vi säga, det har varit det som man har pratat om när det gäller timplaneförsöket. (G Rektor 3)

Som jag har uppfattat skillnaden för skolor som inte är med tycker jag är det här med öppna pass (G Lärare 4).

#### Öppna pass

Redan före försöket inrättade alltså den Gula skolan ett system med öppna pass. Detta innebar att timplanetid lämnats från de teoretiska ämnena (matematik, svenska, engelska, So, No och språkval) till en icke ämnesbunden pott. Redan från början var de praktiskt-estetiska ämnena undantagna från detta förfarande. I den Gula skolan fanns fyra (från år 2003 fem) ämnesövergripande arbetslag. Rektor beskrev lagen som ganska självstyrande. Till exempel var det upp till lagen att besluta om eventuellt tematiskt arbete, som emellertid förekom ganska sparsamt under försökets inledning. Under 2003 hade dock ett av arbetslagen ett samarbete över hela läsåret i natur- och samhällsorienterade ämnen. Arbetslagen lämnade också olika mycket tid

---

<sup>3</sup> Företeelsen öppna pass hade egentligen en annan benämning i den Gula skolan. Av anonymiserings-skäl används begreppet öppna pass vid all citering av skolans arbets sätt. Detta innebär att intervju citat etc. egentligen innehåller ett annat begrepp än öppna pass.

till den icke ämnesbundna potten. Exempelvis kunde ett arbetslag lämna dubbelt så mycket tid från de samhällsorienterade ämnena till potten, jämfört med vad ett annat arbetslag gjorde (Gula skolan, internt dokument, Ämnestid 2002-2003). Hur tidspotten skulle läggas ut och organiseras avgjordes därefter av lagen. Därför kom också de öppna passen att variera i omfång och uppläggning. Vissa av lagen hade inrättat så kallade stugor, där en ämnesbehörig lärare finns i en ämnessal som eleven aktivt sökte upp efter den hade bestämt vilket ämne den skulle arbeta med. Den andra varianten var ett system där klassrummet hyste elever som arbetade med flera olika ämnen, där en eller två lärare var ansvariga för passet, oavsett om de undervisade i de ämnen eleverna valde att jobba med eller inte (G Rektor 2). Ett arbetslag kombinerade varianterna och hade både åldersblandade ämnesstugor och klasshomogena pass (G Lärare 8).

I huvudsak kunde eleverna bara välja mellan de teoretiska ämnen som gett tid till den gemensamma potten. Passen var spridda över veckan och således inte koncentrerade till en dag eller en eftermiddag, dvs. de låg inte sammanhängande i schemat. Detta kom sig bland annat av läsningar när det gällde lokaler och olika elevgrupperingar. På den Gula skolan fanns nivågruppering i tre steg i ämnena matematik och engelska, vilket innebar att dessa ämnen behövde parallelläggas i schemat och därmed orsakade att flera positioner blev låsta på schemat.

Tanken bakom de öppna passen var inte minst att få till stånd en individualisering av undervisningen. En elev som hade svårt att hinna med i ett ämne gavs möjligheten att inom ramen för de öppna passen ta tag i de uppgifter som annars kanske inte hanns med under ordinarie lektionstid. På så sätt kompengades en elev som hade det lätt i ett ämne men svårare i ett annat genom att den kunde lägga mer tid på det som den var svagare i. En elev beskriver denna egenskap hos de öppna passen utifrån exemplet No och So:

Det är ett pass där man får göra, alltså de flesta personer har inte lätt för allt (...) ja, men det går segare att jobba i en del ämnen och en del inte. Och då kanske man hinner göra all No på en lektion, även om man får en öppna pass-uppgift, och så jobbar man jättefort. So hinner man inte ens göra det man ska göra på lektionen och då kan man göra det på ett öppet pass. (G Elev 11)

Ytterligare ett motiv var också att denna tid skulle möjliggöra att arbeta med svagpresterande elever i mindre grupper (G Lärare 2). Eftersom vissa elever uppfattades ha svårt att välja vad de skulle arbeta med på de öppna passen hade de en personlig planering med en lärare, oftast mentorn, där arbetet

lades upp. De övriga eleverna hade ingen planering med mentorn om vad de skulle välja att läsa.

Införandet av de öppna passen innebar att också begreppet ”öppna pass-uppgifter” blev en del av elevernas skolvardag. Dessa uppgifter var sådana som lärarna gav eleverna på ordinarie lektion, och som skulle färdigställas under något av de öppna passen under veckan. Logiken bakom mängden och frekvensen av uppgifterna var att den tid som ämnet lagt till potten också skulle tas tillbaka under passen. Ett sätt att säkerställa detta var att ge uppgifter som ungefärligen motsvarade den tid som annars hade gått till ämnet. Rektor och flera lärare beskriver denna logik i samstämmiga termer:

Ja, men vi lämnar 40 minuter B-språk till öppna pass, då ska de jobba i 40 minuter med B-språk på öppna pass, eller ja vi lämnar 40 minuter matte till öppna pass, då ska de jobba i 40 minuter matte (G Rektor 2).

Om vi tittar på mina ämnen, så idag i sjuan till exempel så har jag, där har eleverna tre 40 minuterslektioner i [teoretiskt ämne]. Sedan så, egentligen skulle de ha haft fyra 40 minuterslektioner, om vi skulle ha gått efter, om vi inte hade haft öppna pass. Så då tänker man sig då att de ska jobba ungefär 40 minuter på öppna pass (G Lärare 2).

Man behöver inte bevaka sina minuter, att nu har jag lämnat 30 minuter och då måste jag se till att en elev gör de 30 minuterna (...) fast det är klart att man ger ju arbetspassuppgifter som ska göras så att på det sättet ser man ju till att det blir gjort någonting i alla fall (G Lärare 9).

De öppna passen betraktades således i stor utsträckning som ett nollsummespel, där lämnad tid skulle tas tillbaka på passen i största möjliga mån. Inte sällan rekapitulerades vilka de aktuella öppna pass-uppgifterna för veckan var, genom att de skrevs upp på tavlan vid passets början. Uppgifternas antal kunde också leda till en känsla av att passen blev alltför stoffbemängda:

Ibland kan jag känna att [båda denna lärares teoretiska ämnen] har lämnat så mycket tid att jag hinner inte alltid det jag vill hinna för det är lämnat tid. (...) för att det finns andra öppna passuppgifter från andra ämnen som också har lämnat tid till de öppna passen (G Lärare 4).

### Öppna pass – förändringar över tid

De öppna passen var föremål för diskussion och revideringar under den studerade tidsperioden. Den huvudsakliga argumentationslinjen var att passen inte haft ett lyckat utfall och att de därför inte fungerat som en alternativ pedagogisk metod. Det uttrycktes som att ”öppna pass inte alltid resulterade

i skolutveckling” (G Dokumentation till timplanedelegationen 2002-2003). Ämnen började ta tillbaka tid från den gemensamma potten och ställdes således utanför organisationen av de öppna passen. En lärare som själv inte undervisar i ämnen som lämnat tid beskriver hur språklärarna på skolan resonerat och agerat i frågan:

Jag tror att de upplever att det blir inte den här kvalitetshöjningen och just då handlar det om att språklärare som ger bort tid har väldigt svårt att ta igen den tiden på öppna pass så det blir istället någon annan lärare som skall ha den tiden och försöka gå igenom, just när det gäller språk så är det väldigt problematiskt(...), de har gjort någon jämförelse med andra skolor i kommunen lite grann hur mycket tid som faktiskt ligger på språk och tycker att det märks eller de har fått mindre tid på språk dels för att de lämnat till öppna pass men även för att det lämnats till andra årskurser (G Lärare 7).

Vad som skedde (och inte skedde) under de öppna passen beskrevs också i mindre positiva termer. De högrepresterande eleverna, ofta flickor, missgynnades av de öppna passen som arbetsform, vidare fick de svaga inte extra hjälp, antalet lärare under passen var för få och dessutom ägnades passen i hög utsträckning till läxor:

Det som egentligen har förstört för de lite duktigare det är att vi har infört öppna pass. Tror jag inte alls är bra för dem. Vi trodde ju att öppna pass skulle ge oss möjlighet att hjälpa de svaga, att göra grupper för dem, och det har vi också misslyckats med, de gör inte det utan man är för få lärare på öppna pass för att kunna göra så. De duktiga trodde vi att de skulle kunna ha möjlighet att jobba då mer med sina VG- och MVG-frågor. För att det skulle, vi trodde att, eller vi sa det att för att det skall funka med öppna pass ska eleverna veta vad det skall göra, och det gör de ju, men de prioriterar ju att göra bort läxor, göra bort uppgifter så att de duktiga eleverna de gör det de skall göra sedan är de nöjda för de är ju lediga sedan på eftermiddagar och kvällar. Så det känns som en flopp när det gäller öppna pass (G Lärare 11).

Lärare 1 refererade till en undersökning som genomförts av arbetspassen, som pekade i riktning mot att eleverna främst gjorde läxuppgifter under passen. Läraren instämde därför inte i problembeskrivningen om de stressade flickorna:

Vi har just gjort en undersökning och diskuterat det här med öppna pass därför att det blev så mycket diskussioner kring framför allt de här duktiga tjejerna i nian. Öppna pass, det är för mycket uppgifter på öppna pass, de hinner inte med. De är stressade, far illa, mår dåligt. Och sedan i undersökningen så visade det sig att så är det inte alls. 80 procent hinner

till och med göra läxorna på öppna pass. Och en undersökning som jag gjorde i klassen visade att 30 procent nästan alltid, i stort sett varje vecka gör klart sina läxor på öppna pass. Så det är väldigt mycket läxor som görs (G Lärare 1).

Ytterligare ett problem som lyftes fram var att passen kännetecknades av att de bitvis var röriga och stökiga, dvs. att arbetsron uteblivit och att elever som hade svårt att skapa struktur i sina studier själva blev lidande. Två elever beskrev passen på detta sätt:

Vi har nästan aldrig lärare, eller de springer alltid emellan typ så här fyra klassrum. Fast det är ofta lärare, typ alla sitter bara och pratar utspridda överallt och det är nästan ingen som gör någonting. (...) men kanske om man har 40 minuter då jobbar man 20 och pratar 20. (G Elev 9).

Det som är roligt det gör man ju när man är trött. Så pratar man kanske ett tag när man vilar och sådär (...) Fast det är ju inte så bra för en del för de har jättesvårt för att planera och sådär. Och då är det ju inte alls bra med öppna pass (...) Ibland så är det så här att man bara sitter och det händer inte så mycket på öppna passen (G Elev 8).

En problematik som även rektor lyfte upp med de öppna passen tangerar nollsummespelslogiken, dvs. att de ämnen som gett av sin tid till de öppna passen skulle få tillbaka den, eftersom arbetet fortfarande var hårt ämnesbundet:

De [lärarna] tycker att vissa elever, eller många elever, inte lär sig så mycket av öppna pass-tiden och att de öppna pass-uppgifter man gett under öppna passen blir mer traditionell undervisning, alltså instuderingsfrågor. (...) Om man ser på öppna pass där var det ju mer fortfarande ett specifikt ämne man jobbade med (...) från det så har man nu gått över till och man ser att man vill jobba mer tematiskt och ämnesövergripande. (G Rektor 3)

Med början under 2003 och framåt gick den Gula skolan alltså över mot att utveckla det tematiska arbetet, på bekostnad av de öppna passen. Ämnes-tiden till ämnena började dras tillbaka och istället riktades sökljuset mot ämnesövergripande arbetssätt. Alla arbetslag tog dock inte detta steg, utan vissa hade kvar de gamla öppna passen. Storylinemetoden<sup>4</sup> användes i ett av

---

<sup>4</sup> Storyline är "ett problembaserat lärarstyrt rollspel där ramberättelsen integrerar alla olika ämnen utifrån kursplanen. Ofta skapar eleverna de karaktärer som tillsammans utgör berättelsen. Dessa ges en bakgrund, utseende och olika karaktärsdrag." Skolporten 2005)

arbetslagen. Utifrån en fingerad berättelse arbetade eleverna och lärarna tematiskt tillsammans. Olika ämnen kom in i handlingen med utgångspunkt i vad de kunde bidra med. De öppna passen började således ersättas med alternativa arbetssätt, som uppvisade mer likheter med den Vita skolans temastudier än de tidigare öppna passen. Rektor beskrev ett av dessa temarbeten:

Och nu sist här så var jag i kyrkan och höll ett avslutningstal för dem och då tog de studenten, så det ska alltid vara någon typ av happening i uppstarten, det ska vara en överraskning, de ska inte veta vad det är. Och nu så skulle de ta studenten och sen lära sig att söka jobb, det handlade om att starta en galleria med butiker och allt vad det innebär och de var på arbetsförmedlingen. Då tittar man, vilka ämnen kan vi få in saker från kursplanen ur i det här arbetet. Så att det är väldigt spännande. Och ibland är det ju något ämne som inte är med för man ser att man kanske inte har något just då och då frikopplar man och sen kör det ämnet sin vanliga kurs, medan de andra jobbar tillsammans ämnesövergripande. Och då kan det vara en hel dag man jobbar med storyline och då räknar man inte nu har vi haft så här många minuter matte och så här många minuter svenska och så många minuter So, utan det här är storylinen och under en vecka så kan de jobba nästan bara med den (G Rektor 3).

#### Sammanfattningsvis

Den Gula skolan har präglats av att arbetslagen arbetat ganska olika, och tillåtits variera, under tidsperioden. De öppna passen och överlämnandet av ämnestid till gemensam pott har sett olika ut mellan lagen. Det har rört sig om ämnesstugor eller klasshomogena pass och deras frekvens och omfattning har också skiljt sig åt mellan olika arbetslag. Karakteristiskt för de öppna passen var emellertid uppfattningen om att det var ett slags nollsummespel, där lämnad tid skulle arbetas in under passen. Under den studerade perioden var de öppna passen föremål för diskussion, då de sågs som ineffektiva ur lärandesynpunkt av lärarna själva och ämnen började så småningom ta tillbaka tid från potten. Att de öppna passen i praktiken ägnades åt läxläsning, liksom brist på individualisering och arbetsro, var några av de brister som påtalades. En av de lösningar som definierades var att införa tematiskt- och ämnesövergripande arbete i de öppna passens ställe. De arbetssätt som då nyttjades bar likheter med den Vita skolans temastudier, men förekom i betydligt mer begränsad omfattning.

*Gröna skolan*

## Läsning, små undervisningsgrupper och öppna pass

Sedan år 2001 hade den Gröna skolan haft läsning på schemat, då eleverna startade skoldagen med att läsa skönlitteratur. Detta var något som infördes på rektors initiativ: ”Jag hade hört att man hade det på en annan skola” (Gr Rektor 1). Läsningen hade sedan utvärderats av bland annat eleverna där de fick tycka till om huruvida läsningen skulle kvarstå. Läsningen fanns sedan kvar under de morgnar där eleverna började med ett hade ett teoretiskt ämne, dvs. inte under praktiskt-estetiska ämnen. Läsningen var emellertid inte någon aktivitet som kopplades till försöket. En aspekt av skolverksamheten som både rektorer och lärare däremot kopplade till försöksverksamheten var att det år 2002 organiserades en grupp med svaga flickor respektive pojkar, som arbetar timplanelöst och har en klasslärare istället för ämneslärare:

Och det var en direkt följd av timplanelöst, för då sa alla, men vi är ju timplanelösa, så det kan vi ju göra. Det kan vi ju införa. Och de har ju alltså en egen klasslärare, de grupperna, en pojkgrupp på 7 – 10 elever, och en flickgrupp lika stor, som har klassläraresystem (Gr Rektor 3). Vi räknar inte tiden för dem. De jobbar ju så mycket praktiskt också, som vi kan lyfta in. Så då är det ju målen som styr, att de ska nå de här målen i matte, de här målen i engelska, vi tittar inte på hur mycket tid de använder till de ämnena, inte ett dugg. (Gr Rektor 2)

Utifrån både denna och andra undersökningar av timplaneförsöket framstår inrättandet av små klasser som en relativt ovanlig handlingslinje när skolans frihet över att använda och fördela tiden ökar (se t ex SOU 2005:102). En mer allmänt förekommande aktivitet som skolaktörerna sammankopplar med försöket var de öppna passen. I denna studie hade de Gula och Gröna skolorna gjort detta. I dessa skolor sattes likhetstecken mellan timplaneförsöket och de öppna passen, som i den Gröna skolan ägde rum på onsdagar:

Ja, det skulle ju vara onsdagen då. (Gr Lärare 5)

## Öppna pass

Liksom i den Gula skolan var de öppna passen något som den Gröna skolan sjösatte före försöksverksamheten, redan 1999. Alla teoretiska ämnen hade minskat sin årskursvisa fördelning av undervisningstiden med 20 procent. Detta innebar att en hel skoldag frilades till öppna pass, dvs. att eleverna själva kunde välja vilka teoretiska ämnen de skulle arbeta med

under de sex öppna lektioner som fanns under dagen. Eleverna hade möjlighet att under sexveckorsperioder välja ett praktiskt-estetiskt ämne som elevens val. Detta skedde då på två av de sex positionerna. Det var frivilligt och innebar därmed att det var möjligt att ägna onsdagarna enbart till teoretiska ämnen. De flesta elever utnyttjade emellertid att få göra ett elevens val. Var femte vecka var dagen med öppna pass ersatt med en hemstudiedag, under vilken eleverna kunde arbeta hemma (eller på skolan) och lärarna fick tid för reflektion, studiebesök och liknande. Syftet med öppna passen uttrycktes som att:

Eleven ska ta större ansvar för sitt lärande och ge eleven möjlighet att arbeta upp ett "Ännu icke godkänd" till betyget "Godkänd" eller att förstärka och fördjupa sina kunskaper i olika ämnen och nå ännu bättre resultat. Vår uppgift är att ställa resurser (tid, material, lokal och personal) till elevens förfogande så att denne själv kan välja arbetsuppgift och önskat resultat. (...) Detta ger möjligheter till individualiserad undervisning vilket ökar förutsättningarna för eleverna att uppnå målet "Godkänd" framför allt i svenska, engelska och matematik, men även i övriga ämnen. (Broschyr "Så här gör vi på [Gröna skolan]" 2001-2002, s. 2f).

Organisatoriskt innebar de öppna passen, som alltså låg samlade under en skoldag, att i princip alla lärare var tillgängliga för eleverna. Detta medförde också att dagen för de öppna passen inte var lika känslig för om personal var frånvarande pga. exempelvis sjukskrivningar. På morgonen samlades klasserna i sina hemklassrum för individuell planering av dagen. Denna planering dokumenterades i en speciell bok och mentorn skulle sedan godkänna planeringen innan eleverna gick till sina respektive pass. Planeringsboken åtföljde eleven under dagen, och underskrift av ansvarig lärare krävdes i slutet av varje pass för att kontrollera närvaron. Dagen avslutades med att eleverna återigen samlades i hemklassrummet, där eleven skriftligt utvärderade dagen i sin bok och lämnade in den till mentorn för påseende. Mentorns eventuella kommentarer i boken delades ut veckan därpå. En elev beskrev arbetsgången på detta sätt:

Något man först har när man kommer är ju klassråd och mentor och så där (...) då får man ju välja ämnen. (...) Och för att veta att man bara inte skolkar eller man, ja, jag behöver inte ha något, då har man mentor sista timmen för att de ska kunna se om man har gjort saker och om man gör det man behöver och så. (...) Det är som att vi ska göra upp en planering, pass, ämnesuppgift och så står det utvärdering och då ska man skriva vad man har gjort på lektionen. (...) och på utvärdering då ska vi skriva så här om vi nu har, vi kanske ändrar, oj, vi har prov så nu bytte

jag till engelska. Då ska jag skriva det och skriva vad jag har gjort och så där. (Gr Elev 1)

En lärare visade en planeringsbok och beskrev sin roll i sammanhanget:

Alltså så här kan det se ut då... Då planerar hon, hon skall jobba med hinduismen, där skall hon spela gitarr med musikskolan, och sedan... ja du ser, så har hon planerat det där, skriver in vart hon skall gå. Och då kollar jag att det ser bra ut, eller man går ju runt man går ju inte bara till sina mentorselever, utan hojtar någon och är klara så, och så sätter man okej. Så går de (...) och har sin so och då får de underskrift från sin lärare att de har varit där (Gr Lärare 3).

### Öppna pass – förändringar över tid

Liksom i den Gula skolan hade läxläsning på arbetspassen varit ett diskussionsämne. I början förespråkades en hållning där läxor inte skulle göras under öppna pass, en hållning som efterhand kom att ge vika: ”Nu gör man ju nästan alltid läxor och de [lärarna] säger inget” (Gr Elev 8). Rektor beskrev hur det å ena sidan förvisso inte var lyckat att läxorna lästes i skolan, men å andra sidan kunde detta vara det enda sättet att få vissa elever att göra dem:

Vi har gått ut med information, eleverna ville ju ibland läsa läxorna, på onsdagar och vad skall vi säga då, vi har haft mycket diskussioner runt det här i början. Skall de sitta och läsa sina läxor. Och då sa vi att elever som kämpar för ett godkänt i ett ämne för de är det helt okej att göra det. Det har vi gått ut med till föräldrarna. Men jobbar man för ett VG eller MVG då förväntas man göra andra saker på onsdagarna. Och det här vet föräldrar och elever om. Men de elever som aldrig har gjort en läxa tidigare gör ju det nu. Tack vare att de har möjligheten på onsdagar (Gr Rektor 1).

Nästan samtliga lärare bedömde också att hemuppgifter dominerade elevernas arbete under de öppna passen: ”Allting handlar egentligen om läxläsning” (Gr Lärare 4). Elevernas bild motsade inte lärarnas: ”De ger oss läxa och så får vi välja om vi ska göra läxa på skolan eller hemma” (Gr Elev 1) och ”man slipper göra alla läxor hemma då” (Gr Elev 7) var vanliga kommentarer från elevhåll.

Diskussionen om starka och svaga elever och vad de fick ut av arbetsättet förekom också:

En del elever tar jätteseriöst på onsdagen, skulle alla jobba som de så skulle vi vara, då skulle jag nog vilja ha så här varenda dag. Eller kanske

## FÖRSÖKETS GENOMFÖRANDE I TRE SKOLOR

en dag i veckan som man har vanliga klassiska lektioner. Men det är väl så att vilket arbetssätt man än väljer så kan vissa starka elever klara sig bra så finns det ju andra elever som inte tar lika seriöst på det hela utan försöker att göra allting så att det skall gå åt så mycket tid som möjligt så lite jobb som möjligt och de går på högstadiet och har inte förstått att det drabbar dem i slutändan (Gr Lärare 5).

Nu är jag inne för att det fungerar för de svagare eleverna, för de behöver mer tid för sin grundkurs och sina baskunskaper men uppåt här har vi varit dåliga. Och så går ju snacket så bland oss lärare att det synd att de använde tiden till att göra läxor, ja tänker jag då men har vi verkligen gett verktygen för att göra fördjupningsuppgifter, det har vi inte. (I: *Vad tror du det beror på?*) R: Jag tror att det beror på att var sak har sin tid. Först har det här varit nytt, jag tror att det här kommer att bli nästa steg. Också, det var ju bara en omställning säkert att börja med att eleverna skall planera själva och det är ju en omställning för oss lärare också. Man kanske har varit van att undervisa mera än att handleda kanske (Gr Lärare 8).

I den Gröna skolan resonerade man dock i inte samma utsträckning i termer av nollsummespel som den i den Gula skolan. Inte heller delades öppna pass-uppgifter ut i någon större omfattning. Det uppfattades av eleverna som att man aktivt själv skulle be om fördjupningsuppgifter, och istället för att göra det var det lätt att hänfalla åt läxläsning istället (Gr Elev 10). I den Gula skolan ledde de uppfattade svagheter hos de öppna passen till att blicken istället riktades mot ämnesövergripande och tematiska arbetssätt. Denna utveckling hade inte sin motsvarighet i den Gröna skolan, där temarbeten förekom mycket sparsamt.

### Sammanfattningsvis

I den Gröna skolan hade införandet av små undervisningsgrupper med en klasslärare kopplats samman med deltagandet i försöksverksamheten. I de små undervisningsgrupperna, först inrättades en för pojkar och sedan även en för flickor, hade elever som haft stort behov av extra stöd fått arbeta frikopplat från timplanen. Tiden för olika ämnen hade inte varit en central fråga för grupperna, som arbetat mycket med praktiska ämnen. Det andra som hänfördes till försöket var de öppna passen, där eleverna själva valde ämnen och aktiviteter under en hel skoldag. Dessa pass kom att domineras av läxläsning, vilket kunde vara gynnsamt för de elever som annars aldrig hade gjort sina hemuppgifter. De svagheter, t ex brist på fördjupning för de starkare eleverna, som hade identifierats hade inte lett till att arbetssättet reformerats eller övergivits.

*Jämförelse av de handlingslinjer som implementeras*

Timplaneförsökets implementering i de tre skolorna kretsade framför allt kring förändrad användning av undervisningstid. Det som lyftes fram var nya arbetsformer och arbetssätt (gäller såväl temastudier, öppna pass och Gröna skolans små undervisningsgrupper). Förvisso får dessa arbetssätt konsekvenser för den individuella tidsfördelningen hos den enskilde eleven, men det är värt att notera att det inte primärt är ett slopande av skolans egna timplan det är fråga om. Alla tre skolorna, även den Vita trots dess försök att helt lämna ämnestidstänkandet, hade en timplan där antal minuter i varje ämne och årskurs angavs. Detta dokument var i allra högsta grad levande på de timplanelösa skolor som här studerats (jfr också t ex Tinglev, 2005). Dessa timplaner var mycket mer detaljerade än den slojade nationella timplanen, som ju anger antalet timmar i varje ämne som en klumpsumma över nio års tid och inte via varje skolår som skolornas timplan gör.

Det var främst förändrade arbetsformer som implementerades i anslutning till försöket, men hur mycket varierade arbetsformerna mellan skolorna? Den Vita skolans temastudier skilde sig från de Gula och Gröna skolornas versioner av öppna pass. Gemensamt för samtliga (undantaget Vita skolan från 2004 och framåt) var dock att de i grunden byggde på en tidspott som ämnena från skolans timplan (minuter per år) hade lämnat tid till. Detta är i sig inte något som den nationella timplanen förhindrar. Enligt rådande regelverk får ämnestiden reduceras för varje ämne och ämnesgrupp med upp till 20 procent inom ramen för skolans val (SFS 1985:1100, Bilaga 3). Därför bör det även noteras att man inte behöver delta i försöket för att införa ett system av typen öppna pass.

Den Vita skolan arbetade betydligt mer ämnesövergripande än de två andra. I den Vita skolan ingick också alla ämnen i det ämnesövergripande arbetet inom ramen för temastudierna. Vita skolans beslut i slutskedet av försöket att lämna systemet där ämnen lämnade tid och helt gå över till det man själva kallar för timplanelöst arbete hade inte sin motsvarighet i de två andra skolorna. De Gula och Gröna skolornas versioner av öppna pass var inte heller likartade. En likhet mellan de två skolorna är dock att de praktiskt-estetiska ämnena inte ingick i de öppna passen. I den Gula skolan dominerade öppna pass-uppgifter och ett nollsummetänkande i förhållande till ämnestiden. I båda skolorna var läxornas roll föremål för diskussion. Den Gula skolan gick emellertid vidare mot arbetsformer som mera liknade Vita skolans temastudier, där det ämnesövergripande inslaget stärktes betydligt jämfört med tidigare. Den Gröna skolan tog inte några sådana steg, utan vidhöll i stort sett samma organisation av sina öppna pass under den studerade tidsperioden.

Likheterna mellan skolorna kan summeras för det första med att arbetssätt och arbetsformer har satts som representanter på försökets gestaltning på den lokala nivån. För det andra har det inte varit egentligt tal om att göra genomgripande förändringar i skolornas egna, lokala timplaner. Försöket har inte inneburit förändrad tidsfördelning i samma utsträckning som det kommit att betyda förändrad tidsanvändning. Skillnaderna mellan skolornas val av handlingslinjer att implementera består främst i hur de förändrade arbetsformerna organiserats och kommit till uttryck. Exempelvis när det gäller förekomsten av ämnesövergripande arbete skilde sig den Vita från de övriga två skolorna. Antagandet om variation i form av vilken handlingslinje som implementeras kan t ex visas genom den roll som den Gröna skolan tillskrev de små undervisningsgrupperna. Om man ser till försökets förarbeten var detta en handlingslinje som inte direkt hade varit den som beslutsfattarna explicit förväntade sig inom ramen för försöket (se kap 5). Icke desto mindre framställer den Gröna skolan undervisningsgrupperna som ett direkt resultat av försöksverksamheten. Ingen av de andra två skolorna har resonerat i liknande termer i förhållande till sitt deltagande.

### *Utnyttjades handlingsutrymmet?*

I förarbetena till försöket påtalades att skolornas faktiska handlingsutrymme skulle göras synligt genom slopandet (Ds 1999:1, s. 44), ett handlingsutrymme som skolorna, trots den löst hållna timplanen, inte ansågs ha utnyttjat (Regeringens proposition 1997/98:94, s. 23f). Har då de handlingslinjer som sju satts tagit detta utrymme i anspråk? Den nuvarande timplanen uppvisar en hög grad av friutrymme jämfört med hur timplanerna har sett ut tidigare i grundskolans historia, inte minst genom att den tillåter en omfördelning mellan ämnen och ämnesgrupper på upp till 20 procent av det angivna timantalet (se kap 4). När det gäller den Vita skolan medförde omfattningen av temastudierna att mer än 20 procent av ämnestiden omdisponerades till detta ändamål, åtminstone under den senare delen av undersökningsperioden. Detta innebar att man faktiskt frångick den nationella timplanen. I både de Gula och Gröna skolorna innebar inte förekomsten av de öppna passen att man måste frångå nationella timplanen. De aktiviteter som angavs förhindrades alltså inte formellt av timplanen. Arbetssätten hade sju satts redan före försöket startade, och de rörde sig inom det lagliga utrymmet som redan fanns. Dessa två skolor kan därmed inte sägas utnyttja handlingsutrymmet som en slopad timplan medger. Aktiviteter av typen öppna pass återfinns även i skolor som inte deltar i försöket (Lundahl m fl, 2005b).

Den Gröna skolans små undervisningsgrupper, som betraktades som ett resultat av försöksverksamheten, var inte helt oproblematiska. I sin granskning av skolan påtalade Skolverket att undervisningsgrupperna inte inrättats i enlighet med vad regelverket föreskriver. För det första ska åtgärdsprogram vara upprättat för varje elev som ingår i den särskilda undervisningsgruppen. För det andra ska styrelsen ta ett formellt beslut om att inrätta en särskild undervisningsgrupp (SFS 1994:1194, 5 kap). Även om beslut om särskild undervisningsgrupp och upprättande av åtgärdsprogram hade skett enligt förordningens föreskrifter, så hade undervisningen inte behövt följa den nationella timplanen. I grundskoleförordningen (5kap, 4§) står att särskilda undervisningsgrupper är timplanebefriade. Annat regelverk tillät alltså redan att aktiviteten fick bedrivas utan att följa timplanen.

## Försökets genomförande ur tillämparens perspektiv

I det föregående avsnittet presenterades och jämfördes skolornas handlingslinjer inom ramen för försöksverksamheten med varandra. I detta avsnitt tas utgångspunkten i begreppstrikotomin att förstå, kunna och vilja och därmed hur rektorer och lärare uppfattat försöket, deras preferenser gentemot försöket och en slopad timplan samt vilka resurser och vilken handlingskapacitet som ansågs föreligga. Framställningen belyser de tre skolorna via vart och ett av begreppen.

### *Att förstå*

Kriteriet att förstå handlar om hur styrningen uppfattas, dvs. de implementerande aktörernas perception av försökets intentioner. Bedömningsgrunden vad avser att förstå gäller huruvida det finns en överensstämmelse mellan innehållet i försökets intentioner och hur skolan valt att uttrycka sitt mål med ett deltagande. Här används skolans ansökan om att få delta i försöksverksamheten som empiriskt underlag för analysen av kriteriet att förstå. Genom att jämföra hur skolorna uttryckt sina syften med försöket och hur syftena har uttryckts i försöksverksamhetens förarbeten fås en bild av hur den som skriver ansökan (rektor) valt att uttrycka sig inför både kommunen och timplanedelegationen. Det är således inte de igångsatta handlingslinjerna, dvs. den faktiska implementeringen, som utgör det material analysen utgår från. De handlingslinjer som faktiskt implementeras är inte en helt god indikator på kriteriet att förstå, eftersom en skola kan ha förstått, dvs. uppfattat statens intentioner korrekt, men ändå valt att genomföra hand-

lingslinjer som inte korresponderar mot styrningens intentioner, t ex därför att man inte kan eller vill göra det. Hur man uttryckt sig i ansökan kan vara en indikator på hur väl man behärskar retoriken och det språkbruk som används när man talar om försöksverksamheten. Det utgör därmed en bättre utgångspunkt för att undersöka perceptionen av försökets intentioner än att studera vad skolan faktiskt gör. Huruvida skolan förstår eller inte undersöks följaktligen med avseende på om det finns samstämmighet eller diskrepans mellan skolans syfte med att delta i försöket jämfört med försökets förarbeten i fråga om styrningens innehåll, dvs. intentionerna.

I föregående kapitel redovisades samtliga deltagande kommuners syften med att delta. Kommunernas syften sammankopplades också med de framställningar av problemet som försöket ska lösa så som de framkom i analysen av offentliga texter och förarbeten i kapitel 5 (se tabell 6.2). De tre skolornas syften sammanfaller i stora stycken med de fyra typer av syften som analysen av kommunansökningarna gav: För det första: Att förändra organisation och arbetsätt (jfr ”det händer för lite”-problemet), för det andra att fokusera på målen (jfr ”hur gör vi med styrsystemet”-problemet), för det tredje att intensifiera det arbete som redan pågår i skolorna (jfr ”timplanen är redan obsolet i verksamheten”-problemet) och slutligen att individualisera undervisningen (jfr ”eleverna har för liten plats på dagordningen”-problemet).

Den Vita skolan hade redan vid starten av den nya skolan fått tydliga signaler från kommunen att man skulle ”arbeta med tidsbegreppet och säkerställa kvaliteten på andra sätt än genom tid” (V Ansökan 2000-10-23). Vita skolan betonade målarbete och vikten av ett förhållningssätt där elevens eget lärande och läroprocess synliggörs och underlättas. Syftet med försöket beskrevs även på följande sätt:

Syftet med projektet är att eleverna ska få utvecklas i sin egen takt, därför jobbar man (med) målstyrning och måluppfyllelse istället för att ha tiden som mått. Bättre måluppfyllelse kan uppnås genom: ökad individualisering, mer ämnesövergripande och tematiskt arbetsätt, stärkt helhetssyn på lärande, nya arbetsformer och arbetsätt, ökat elevinflytande över studierna och ökat elevansvar över studierna. (V protokoll från skolnärhetsråd 2000-09-21, ingår i V Ansökan 2000-10-23).

Utgångspunkten togs i att målstyrning, inte reglering av den kvantitativa tiden, var en förutsättning för elevernas utveckling, dvs. enligt grupperingen av kommunernas syften uttryckt som att fokusera på målen. Skolan identifierade ett antal medel för ökad måluppfyllelse, där nya arbetsformer och arbetsätt och individualisering nämns, vilket också korresponderar mot kategoriseringen av de deltagande kommunernas syften. Tre av fyra av de

statliga problemframställningarna återspeglas i den Vita skolans syftesformulering (få något att hända, styrsystemet och elevernas behov). ”Timplanen är redan obsolet i verksamheten”- problemet intar dock ingen framträdande roll, dvs. syftet var inte att exempelvis legitimera eller utveckla det som redan finns. Detta kan emellertid höra samman med att skolan startade år 2000, och att försöksverksamheten och starten av den nya skolan inföll samtidigt. Dock hade skolan uppfattat signalerna från kommunen som att tiden ska spela en underordnad roll.

Även den Gula skolans ansökan betonade måluppfyllelse och att vägen mot denna ska kantas av större elevfokus och ansvarstagande samt nya arbetssätt och strukturer:

Att möjliggöra för eleverna att utifrån egna förutsättningar och val få bättre insikt om sitt eget lärande och bättre kunna nå såväl kursplanemål som individuella mål. Detta kommer att kräva ett större ansvarstagande av eleven samt en tydligare uppföljning av mentor och ämnesansvariga. Tillsammans leder detta till ett förändringsarbete mot nya arbetssätt och nya arbetsstrukturer. (G Ansökan 2001-01-22)

Syftena i de Vita och Gula skolorna var ganska likartade. Utgångspunkten togs i ökad måluppfyllelse och slutade i ett förändringsarbete där nya arbetssätt och arbetsformer stod i fokus. Även i den Gula skolan var det någon form av utveckling som åsyftades. Målfokusering, arbetssätt och individualisering i form av exempelvis uppföljningar var komponenter i den Gula skolans syfte som också syns i kommunansökningarna och de statliga problemframställningarna.

Den Gröna skolans syfte skilde sig något från de andra två skolornas. Det uttrycktes i fyra punkter som skolan hade för avsikt att arbeta med inom försöket. Den första aspekten berörde införandet av de öppna passen:

1. Under läsåret 99/00 förändrades arbetssättet vid skolan. Målsättningen är bland annat att:

- Utöka tiden för elevernas fria val
- Få eleverna att ta större ansvar för sin inläring
- Få större möjlighet att hjälpa eleven utifrån hans/hennes behov och förmåga
- Skapa arbetsglädje – både hos elever och personal
- Skapa förutsättningar för större föräldraengagemang

Vid utvärdering vt 2000 kan vi se att detta slagit väl ut, men att vi behöver göra en del förbättringar. En av dessa åtgärder är att utöka elevernas möjlighet till fria val. Detta skulle vara möjligt genom att arbeta timpanelöst.

## FÖRSÖKETS GENOMFÖRANDE I TRE SKOLOR

2. Avvikelse för de elever som valt sv/en. De som vill, ges möjlighet att inom ramen även välja data eller ett praktiskt/estetiskt ämne (gäller åk 8 och 9).
3. Hk införs i åk 6 istället för åk 5.
4. Språktillvalet i år 9 minskas med 0,5h och förs till engelska åk 9. (Gr Ansökan 2000-05-10).

Skolans första syfte avsåg en förändring som redan införts men som kunde underlättas genom ett deltagande, dvs. att intensifiera det arbete som redan pågick i skolorna. Även här var alltså arbetsätt och arbetsformer centralt (jfr ”Det händer för lite”-problemet). Ett syfte med arbetsättet öppna pass var också att öka individualiseringen. Måluppfyllelsen var det dock ganska tyst kring i den Gröna skolans ansökan. Förutom de öppna passen angavs tre relativt konkreta målsättningar; dels att de som inte valde moderna språk som tillval (och därmed läste svenska och engelska) istället skulle få välja ett praktiskt-estetiskt ämne, dels att hemkunskap skulle införas i år 5 istället för år 6 och slutligen att moderna språk skulle reduceras med 30 minuter i år 9 som istället fördes till engelska. Samtliga dessa tre punkter är emellertid åtgärder som kan vidtas utan befrielse från den nationella timplanen. Den reglerar inte vilka tillval som ska erbjudas, när olika ämnen ska börja läsas, och inte heller eller hur många minuter varje ämne ska ha i varje årskurs. De två sistnämnda faller snarast tillbaka på skolans eller kommunens ”operationaliserade nationella timplan”, dvs. det dokument som ligger till grund för t ex schemaläggning och tjänstefördelning. I och med införandet av läroplanen 1994 försvagades den nationella timplanens styrning kraftigt och i dess ställe kom kommunövergripande eller områdesvisa timplaner att specificeras.

En jämförelse mellan skolornas syften och de offentliga dokumentens problembilder kan visa på hur den som ansöker till försöket valt att uttrycka sig och sina mål med att delta, och därmed hur man uppfattat vad som kan (och bör) åstadkommas inom försöket. I de Vita och Gula skolorna finns tydliga likheter i hur man uttrycker sig om sitt deltagande och det som förs fram i försökets förarbeten. Den Gröna skolans ansökan och syftesformulering skiljer sig från de andra två. Individualisering och förändrade arbetsätt berörs i det första delsyftet, men Gröna skolans ansökan innefattar även åtgärder som devis ligger utanför försökets träffbild, t ex allmän arbetsglädje och föräldrainflytande. I den Gröna skolans syfte anges också åtgärder som inte kräver att timplanen tas bort. Den Gröna skolans ansökan hade en mer begränsad anknytning till den statliga retoriken än vad de andra två skolornas syftesformuleringar uppvisade.

*Att vilja*

Aspekten att vilja lyfter fram preferenser, dvs. inställningen hos olika aktörer till det som ska implementeras. Vilja undersöks i detta kapitel genom a) det stöd som uppvisats mot försöket, både i dess inledningsskede och över tid, och b) inställningen hos rektorer och lärare till en slopad timplan och vilka för och nackdelar detta kan komma att innebära. För att skolorna ska sägas vilja genomföra ska stödet vara starkt och personalen (och inte enbart rektor) driver försöket och är engagerade (även m a p försökets lokala uttryck). Dessutom ska försöket vara synliggjort i skolans inre arbete.

Det stöd som finns för försöket kan analyseras med hjälp av svaren på ett antal intervjufrågor. Detta gäller till exempel bedömningar av vilka som varit drivande, både i inledningsskedet och över tid, samt huruvida det uppvisats oenighet eller tveksamhet och vilket intresse personalen visat gentemot försöket och de förändrade arbetsformerna, dvs. de lokala handlingslinjerna. Ytterligare en komponent berör försökets synlighet, dvs. om försöket är något som varit närvarande på skolan, såväl i interna diskussioner som utåt, i de dokument där man berättar om sig själva. Dessa uttryck kan förstås innehålla både negativa och positiva omdömen om det arbete som bedrivs, men huruvida det pågår diskussioner om försöket kan ändå säga något om viljan att arbeta med timplaneförsöket genom vilket utrymme det tillskrivs i skolans vardag.

I alla tre skolorna har rektor varit pådrivande i försökets inledningsskede och ansökningsfas. I den Vita skolan var förhållandet emellertid sådant att skolan och försöket startade samtidigt: Rektor hade ingen befintlig personal att diskutera ärendet med eller som kunde utgöra drivande aktörer. I de Gula och Gröna skolorna hade rektorerna en framträdande roll vid ansökningsförfarandet. Den Gröna skolans rektor uppgav att hon ”övertygande lärarna om att det var bra” (Gr Rektor 3) att delta, vilket är en bild som lärare 6 och 9 instämmer i och: ”Hon fick med sig i huvudsak de lite yngre, med en brinnande låga” (Gr Lärare 9). I de Gula och Gröna skolorna fortsatte rektor att vara en central aktör när det gällde försöksverksamheten, även om de båda rektorerna påtalade att arbetslagsledarna över tid blev mer centrala personer när det gällde försöket. Situationen i den Vita skolan avvek från de två andra skolornas. Efter ett rektorsbyte sade sig den nya rektorn ha ”en mindre drivande roll, eftersom det drivs så mycket ändå” (V Rektor 2) i den Vita skolan. Lärarna hade alltså tagit över rektors pådrivande roll. Rektor förmedlade en bild av en mycket engagerad personalgrupp som arbetade för att göra något av sin medverkan i försöket:

## FÖRSÖKETS GENOMFÖRANDE I TRE SKOLOR

Och att lärarna här har tagit det på allvar, det är liksom inget projekt där man bara hoppar på utan man äger tanken (V rektor 2).

Lärarna i den Vita skolan beskrev också sitt engagemang och sin egen roll i försöket:

Det är nästan som att man, som med idrottstokiga, man får hålla igen och bromsa, vi vill ju så mycket (V Lärare 4). ”

Vi vill komma längre (...) det finns mycket att göra än (V Lärare 5).

Lärarna och rektorerna i de Gula och Gröna skolorna beskrev inte sig själva i samma termer som den Vita skolan i det här avseendet. Försökets inledningsskede präglades enligt den Gröna skolans rektor av en viss tveksamhet och ”det var inte självklart” (Gr Rektor 3) att skolan skulle delta. Särskilt var det lärare i de praktiskt-estetiska ämnena som var ”jätteoroliga” (Gr rektor 3) för sina ämnen. Försöket togs inte emot okritiskt i den Gula skolan heller, ”eftersom vår erfarenhet ibland av sådana här nationella projekt är mera ord än verklighet” (G Rektor 1). Dock beslöt man att gå med efter diskussioner hållits annat i samverkansgruppen med de fackliga representanterna. Föräldrarådet i den Gula skolan påtalade att de ville att skolan skulle ha en möjlighet att dra sig ur före försökstidens utgång om man kunde påvisa att elevernas kunskaper försämrades (G rektor 1). Föräldrarådet hade informerats både på de Vita och Gröna skolorna och accepterat deltagandet. I den Vita skolan var försöket en permanent punkt på skolrådets dagordning, och enligt rektor hade föräldrarna inte heller uttryckt något missnöje under försökets gång. För alla tre skolorna gällde att eleverna inte involverades i någon större utsträckning vid ansökningsförfarandet, de blev informerade först när beslutet var fattat.

När det gäller försökets synlighet och hur närvarande det var på skolan skiljer sig återigen den Vita skolan jämfört med de två övriga. I den Vita skolan diskuterades försöket en hel del i olika konstellationer och medvetenheten om försöket fanns hos lärarna, liksom en stor grad av aktivitet:

Om du skulle gå ut och fråga mina lärare (...) alla skulle veta att vi var med i ett timplaneprojekt. Jag tror att de flesta skulle kunna ange någon aktivitet som har anknytning till det. Och jag tror att många skulle säga att det händer för lite (V Rektor 1). Det känns som att det är fart i det (V Rektor 2)

Även i skriftlig dokumentation, som lokala arbetsplaner och kvalitetsredovisningar, framhölls försöket, liksom på den Vita skolans hemsida. Företrädare för arbetslagen hade varit med och författat den Vita skolans doku-

mentation till timplanedelegationen. I de andra skolorna har det varit rektor som ansvarat för detta. I den Gula skolan framstod inte försöket som lika synligt som i den Vita skolan, och rektor fungerade här ofta som pådrivande för diskussionen. Rektor gav exempel på hur hon delat ut en skrivelse med frågor om försöket som hon ansåg skulle lyftas kontinuerligt under arbetslagens diskussioner.

Det finns med [försöket], det finns i tankarna, även om det är mer eller mindre hos folk. Jag har gjort så här (*hämtar papper*) vi har funderingar som ska finnas med (...) bland personalen ständigt tycker jag. (...) det här är riktat till arbetslagen (...) Det här är frågor som jag har lyft. Den lämnade jag ut till dem i höstas. Jag skev att alla dessa frågor hinner ni ju inte diskutera över en kafferast, men jag vill att funderingarna alltid genomsyrar era diskussioner (G Rektor 2).

I den Gröna skolan var försöket ännu mindre framträdande än i de andra två skolorna:

Jag kan inte säga att det finns någon som går omkring och funderar över att vi är med i det. Plockar ni ut lärarna nu och frågar de vad de gör utifrån timplanelöst så kan nog säkert några ge en bild av, men några, de andra skulle nog säga att de inte vet. (...) vi nämner inte timplanelösa projektet. Vi har som lämnat det. De tankarna då, utan de vet att nu är det tillåtet att göra utsvävningar (Gr Rektor 1).

Även lärarna i den Gröna skolan beskrev försöket som ganska osynligt i skolvardagen och att det inte diskuterades så mycket (Gr Lärare 4, Gr Lärare 6) även Lärare 7 och 9 höll med om detta:

Det har som inte varit någonting (Gr Lärare 7).

Även om vi då är timplanelöst så är vi, har det inte slagit igenom (Gr Lärare 9).

I den Gröna skolans dokumentation har inte timplaneförsöket varit något som framhållits, med undantag från en broschyr om skolan där samma skrivning om deras deltagande i försöket funnits med från år 2000 och framåt.

Försökets synlighet tycks således ha varit störst i den Vita skolan, följt av den Gula och sedan den Gröna skolan där försöket har levt en ganska undanskymd tillvaro. Något som emellertid är gemensamt för de tre skolorna är att elevernas medvetenhet om försöket inte var särskilt stor. Flera av de studier med elevfokus som genomförts i anslutning till försöksverksamheten visar är att reformen är ganska osynlig för eleverna. Sundberg (2005a)

beskriver eleverna som passiva reformaktörer. Antingen är eleverna inte alls medvetna om försöket, eller så kopplar de det till aktiviteter av typen öppna pass (Andersson, 2005). Detta gäller även för eleverna i de tre fallstudieskolorna:

De pratar temastudier. Vi har inte använt det begreppet [timplaneförsöket] med dem (V Rektor 3).

Frågar du eleverna svarar de onsdagarna – det är timplaneförsöket (Gr Rektor 3).

Nästan alla elever i de tre skolorna var positivt inställda till de alternativa arbetsformerna som skolorna använder sig av, även om de i regel inte ville överge traditionella lektioner för att frigöra mer tid till de alternativa arbetsätten. Eleverna motsatte sig således inte det som av lärare och rektorer framställdes som försöksverksamhetens huvudsakliga lokala uttryck, dvs. temastudier och öppna pass. (För mer om elevperspektivet, se Nyroos m fl, 2004).

Att vilja kretsar kring preferenser, och ytterligare ett sätt att undersöka viljan är att sätta den i relation till rektorernas och lärares uppfattningar om ett slopande av den nationella timplanen. Är det något man är positiv till, eller hyser genomförarna farhågor som minskar deras vilja? Samtliga tre rektorer var positiva till att slopa timplanen. I de Vita och Gula skolorna framförde rektorerna målstyrningsargumentet för sitt ställningstagande: Målen i kursplanerna är tillräckliga som styrmedel och det är dessa som ska användas och inte tiden, menade man. Rektor i Gröna skolan återknöt till argumentet om falsk trygghet i sin motivering: Eleverna behöver olika mycket tid och därför ska elevens behov vara styrande och inte timplanen. Rektorerna såg dock, trots sina uttalade mycket positiva ställningstaganden i fråga om en avskaffad timplan, vissa risker med ett slopande. I de Vita och Gula skolorna ansågs uppföljningar och utvärderingar vara ett mycket viktigt inslag om timplanen tas bort. Detta för att ”stadga upp” (V Rektor 3) friheten som en slopad timplan ger och därmed i förlängningen inte hota likvärdigheten. I den Gröna skolan uppgav rektor att en slopad timplan ställer krav på tydliga och klara mål, liksom att kunskapskraven inte får sänkas i timplanens bortavaro. Slutligen, i den Gula skolan berörde rektor även risken för att vissa ämnen kan styrka på foten utan en nationell timplan, och hänvisade till att de praktiskt-estetiska ämnena är mer kostsamma än teoretiska ämnena och att det finns en risk för att det från kommunhåll blir lockande att nagga de förstnämnda i kanten av besparingsskäl. Farhågorna var inte tillräckliga för att rektorerna skulle ställa sig negativa mot

ett slopande. De berörde eventuella konsekvenser av en borttagen timplan, inte slopandet i sig.

Lärarna i alla tre skolorna ställde sig i huvudsak positiva till det timplane-lösa försöket. Det var bara en lärare som sade sig vara ”halvskeptisk” (G Lärare 6) gentemot försöket, med hänvisning till att de små, praktiskt-estetiska ämnena, kunde komma att marginaliseras. En slopad timplan hävdades föra med sig många möjligheter, som exempelvis att målen får stå i centrum (V Lärare 6) och att elevinflytandet (V Lärare 7) och individuell elevanpassning (Gr Lärare 9) kan öka. En borttagen timplan ansågs också ha fördelen att legitimera det arbete som bedrivs (G Lärare 1, V Lärare 2, Gr Lärare 6). Ett slopande visar också att den nationella nivån litar på att lärarna och eleverna bäst kan avgöra hur tiden ska fördelas (Gr Lärare 5). Dock framfördes en del farhågor om skolan ska styras utan den nationella timplanen som styrmedel. Det centrala temat här var enligt lärarna ämnen och ämneshierarkier, särskilt de små (praktiskt-estetiska) ämnena som fem av lärarna tog upp.

Och om man tar bort timplanen då kan man på något sätt hänvisa till att det har ju faktiskt funnits tid, det har ju faktiskt funnits en mening med musik, att den har haft en egen tid. (...) Alltså om man bortser från den risken att de små ämnena skulle stryka på foten så ser jag nästan bara fördelar med det (G Lärare 7).

Farhågorna som lärarna uttryckte i de tre skolorna gällde främst risken för de små ämnenas utslagning eller minskning. En annan synpunkt rörde dock likvärdighet, av en lärare i den Gröna skolan definierat som att eleverna kommer att ha arbetat olika mycket tid med olika ämnen och de konsekvenser som detta kan medföra (Gr Lärare 5). Avslutningsvis, även om Lärare 6 i den Vita skolan var positivt inställd till en slopad timplan, ansåg denne att en miniminivå för de olika ämnena borde finnas kvar. Den Vita skolan hade enligt hans bedömning mer undervisningstid än andra skolor han hade besökt:

Jag tror att man bör ha någon liten nedre gräns, jag tror det (...) det finns ändå en nedre gräns där som är godtagbar i princip. Jag upplever att vi har väldigt mycket undervisning jämfört med många andra skolor som vi har varit runt och tittat. Vi har väldigt mycket mer timmar alltså, fler minuter utlagda om man säger. Och det är inte säkert att det är den tiden som avgör om det blir bättre det kanske är mera elevrelationer det kanske är det som ger någonting mer eller att man ja man lägger ut vad man anser. Så att det är inte säkert att det precis tiden som gör det. På så sätt tycker jag det är rätt tänkt (V Lärare 6).

Sannerstedt (2001, s. 39) driver argumentet att relationen mellan närbyråkraten och beslutsfattaren kännetecknas av förhandling, snarare än direkt styrning. I och med att denna relation föreligger blir t ex lärarnas fackliga organisationers eventuella stöd för det pågående reformarbetet viktigt. I de tre skolorna har diskussionen om timplaneförsöket inte varit en fråga som rönt negativa fackliga reaktioner. Försöksverksamheten hade inte motarbetats från fackligt håll på de tre skolorna.

### *Att kunna*

Att kunna handlar om aktörens resurstillgång och handlingskapacitet. Tillämparens resurser kan ses både i mer traditionella termer som tid, ekonomi och personal, men också i form av handlingskapacitet, i betydelsen förmåga att organisera sig och bedriva utvecklingsarbete. Det kan dock påpekas att närbyråkratens ansträngda arbetssituation medför att det ligger i dennes intresse att framställa sitt arbete som att resurser saknas (Sannerstedt, 2001, s. 35f). Som hållpunkter för om skolorna kan genomföra intentionerna har fungerande intern och extern infrastruktur samt handlingskapacitet och reformberedskap som inte begränsas av t ex ämnesseparation stått. Ett sätt för den styrande att stärka tillämparens kunna är att avsätta resurser för genomförandet. I fallet med timplaneförsöket har detta inte skett från statens sida, eftersom inga ekonomiska medel avsattes till de deltagande kommunerna eller skolorna.

Detta utesluter inte att kommunerna på olika sätt kan ha tillskjutit resurser för att förbättra skolornas kunnande. Detta har varit fallet för de Vita och Gula skolorna, där ett ekonomiskt stöd utgått, om än en symbolisk summa. Den Gröna skolan hade inte fått något sådant stöd. I kommunen som den Vita skolan är belägen i hade en person på utbildningsförvaltningen varit ”driven” (V Rektor 3) och stöttat de deltagande skolorna genom regelbundna träffar. Den Vita skolan delade sina lokaler med en f-6 skola, som också deltog i försöket. Tillsammans bildade de två enheterna en styrgrupp för försöksverksamheten, där båda rektorerna och en person från varje arbetslag ingick. Gruppen fungerade även som ett mer allmänt forum för formulering av olika strategier för skolutveckling, vilket innebar att timplanefrågan kom att integreras i skolans mer övergripande utvecklingsarbete. I de andra två skolorna saknades en formell gruppering med särskilt ansvar för timplaneförsöket. I övrigt har nätverk, både inom och utanför kommunen funnits för de tre deltagande skolorna. Oftast har det varit rektorerna som har deltagit vid dessa sammankomster, men det finns också

flera exempel i alla skolorna på att lärare varit på studiebesök till andra timplanebefriade skolor.

Men skolan är inte endast avhängig externt stöd, grupperingar och nätverk för att den ska kunna genomföra styrningen. Inom skolans ram finns resurser i form av exempelvis tid och personal som kan användas och organiseras på olika sätt i relation till de handlingslinjer som ska omsättas i praktiken. Redan när den Vita skolan startade sin verksamhet år 2000 stod det klart att man skulle ingå i försöket, och rektor kunde därför vid rekryteringen av lärare ”tala om för min personal när jag anställde dem att vi kommer att vara med i ett timplaneprojekt, det är en del av det uppdrag vi har, så att de som anställdes här visste att de var en del av det” (V Rektor 1). Detta var något som rektor och lärare ofta återkom till. Att det var en ny skola sågs som viktigt, den bar inte det arv och de tidstraditioner som en redan befintlig skola hade att brottas med.

Det är en ny skola, (...) en ny skola med personal som har sökt hit. Det tror jag har betytt allra mest (V Rektor 3).

Och det är alltid svårare att förändra något som är befintligt än att starta från noll och köra (V Lärare 8).

Lärarna gav även uttryck av att känna sig särskilt utvalda på grund av detta rekryteringsförfarande:

Men här var det, den [annonsen] sa mycket mer, den var mycket mera att är du, vill du jobba på det här sättet, tror du på, det var mera en vision som man sökte än en tjänst (...) Vi är anställda liksom utifrån från ett visst tankesätt (V Lärare 6).

Annonsen gick ut då hösten -99, och jag sökte då, ett 80-tal sökande, och sedan så valdes vi då (...) Vi är ju hitplockade så att säga (V Lärare 4).

Vi är ju som utvalda på det viset (V Lärare 2).

Eftersom både de Gula och Gröna skolorna varit etablerade under en längre tidsperiod hade de mer av institutionella trögheter att brottas med, än på den Vita skolan. Att lämna traditioner och gå vidare till någonting nytt var inte en enkel process. I den Gröna skolan startades ämnesövergripande arbetslag under undersökningsperioden. År 2002 skulle lagen börja sitta i samma arbetsrum, men arbetslagsarbetet bestod mer av att hantera elev-sociala ärenden än gemensamma pedagogiska diskussioner. Det skedde istället i ämneslagen. Därmed fanns inte heller en väl inarbetad infrastruktur

för att arbeta med till exempel ämnesövergripande arbete. Dessutom var läraromsättningen bitvis hög under delar av perioden. I den Gula skolan hade ämnesövergripande arbetslag införts ett par år före försöket, genom en medveten matchning av personer från rektors sida (G Rektor 1). Lärarna i arbetslagen satt tillsammans, och förde pedagogiska diskussioner som var bredare än elevsociala ärenden. Dock kunde de praktiskt-estetiska lärarna få en känsla av utanförskap, eftersom de ofta undervisade i klasser från flera arbetslag och därmed stod mellan arbetslagen, samt hade sina arbetsrum i andra lokaler. I den Vita skolan arbetade arbetslagen tätt tillsammans och planerade temastudierna gemensamt. När det inte pågick temastudier fördelade laget ut lektionerna mellan varandra, en process som också krävde tätt samarbete och kommunikation.

I den Vita skolan fanns tid som lärarna fick lägga ut själva, en sk resurstid som kunde användas både för planering av kommande TS och till att exempelvis dela grupper eller vara två lärare på lektionerna. Denna tid minskades under perioden, men gav ändå utrymme för en flexibilitet som de andra två skolorna saknade. I den Gula skolan fick vissa lärare utökad grundbemanning, men den användes för att ta in redan befintliga lärare som vikarier istället för någon utifrån, snarare än att ses som en resurstid enligt den Vita skolans modell. Under 2004 införde även den Gröna skolan en lagtid på ett fåtal timmar som lärarna kunde disponera, till exempel på så sätt som skedde på den Gula skolan. En resurs som pekades ut som central för genomförandet i alla tre skolorna var tid för samplanering. Den Vita skolan hade mest sådan tid, medan den Gula hade något mindre och den Gröna minst. Exempelvis träffades arbetslagen bara en timme var tredje vecka i den Gröna skolan.

Ytterligare ett resurshinder som intervjuerna vittnade om var lokaler och schematekniska lösningar som verkar hindrande för ett mer flexibelt utnyttjande av tiden. Lokalerna för praktiskt-estetiska ämnen, som idrottshall och slöjdsalar, förhindrar att frilägga schemat i större block som kan användas på olika sätt inom arbetslagen. I de Gula och Gröna skolorna fanns dessutom nivågrupperingar i några av kärnämnen, vilket gjorde att schemat låstes upp till stora delar, eftersom alla paralleller i en årskurs skulle läsa t ex matematik och engelska på samma schemapositioner.

Med avseende på handlingskapacitet berör rektorens motiveringar till varför skolan deltar i försöksverksamheten centrala delar av att kunna. Inte minst gäller detta i vilken mån ett timpanelöst arbete är någonting nytt, eller om skolan redan före försöket arbetat på detta sätt. På så sätt kan resursbehoven skifta mellan olika skolor. En skola som har erfarenhet av att arbeta flexibelt med tiden redan innan försöket startade kan antas ha ett annat resursbehov än en skola som saknar sådan erfarenhet.

De tre skolornas motiv för att delta kan grupperas i likhet med de tre kategorier som uppvisades för de deltagande kommunerna i föregående kapitel. Den Vita skolan *vill vara på framkant* och var en nystartad skola med ett explicit uppdrag från kommunen att arbeta friare gentemot tiden. Skolan ingick också i ett kommunalt skolutvecklingsprojekt som skulle generera goda exempel som hjälp för andra skolor som inte ingick i utvecklingsprojektet. Rektor sade att ”vi tänker redan såhär” (V Rektor 1) och över tid kom ett flertal skolor att besöka den Vita skolan, för att få en inblick i deras arbete med temastudierna. Den Gula skolan *Jobbar redan så här*. Flexibel tidsanvändning uppfattades inte som någonting nytt av rektor och genom att delta kunde man legitimera det arbete man redan påbörjat: ”Vårt arbete legaliserades” (G Rektor 1). Den Gröna skolan *Behöver draghjälp* och ingick i försöket som ett led i att kunna utveckla och omsätta utvecklingsidéer i praktiken: ”Det mål som fanns, det var att starta en skolutveckling (...) få något att hända, vi ska komma vidare” (Gr Rektor 2). Försöket blev ett incitament för att förändra skolans verksamhet och undanröjde argument mot att förändra på grund av vad timplanen stipulerade. Enligt klassificeringen av motiv för att delta i försöket tycks det vara de Vita och Gula skolorna som ansåg sig besitta viss handlingskapacitet inför försöket. Det man redan tänkte eller gjorde passade väl in med hur rektorerna såg på försöket. Den Gröna skolan såg istället deltagandet som ett sätt att utveckla idéer, inte primärt att omsätta något som redan fanns eller få lagligt stöd för att göra det man redan gjorde.

## Implementering i enlighet med det avsedda?

Om det skett en implementering i de tre skolorna i enlighet med det avsedda kan förvisso undersökas utifrån kriterier (jfr kap 8). I det här fallet kommer ett följsamhetskriterium (Cuban, 1998) att ligga till grund, som handlar om hur överensstämmelsen mellan intentionerna och de vidtagna åtgärderna ser ut. Det handlar alltså om huruvida innehållet i handlingslinjerna svarar mot förarbetenas intentioner. När det gäller policyskaparnas avsikter och intentioner är det viktigt att återigen påpeka att försöksverksamhetens syfte inte är helt enkelt att fastställa. Konkreta målsättningar saknas, liksom tydliga kriterier som försöket ska utvärderas i relation till. Icke desto mindre visade analysen i kapitel 5 att det finns vissa intentioner som kan urskiljas ur försöksverksamhetens förarbeten. Styrningens innehåll, dvs. de intentioner, som timplaneförsöket hade var enligt analysen att a) stimulera för att åstadkomma förändring (”det händer för lite”-problemet), b) att förstärka och renodla decentralisering och målstyrning (”hur gör vi

med styrsystemet”-problemet), c) att ta bort ett styrmedel som spelat ut sin roll (”timplanen är redan obsolet i verksamheten”-problemet) och d) öka graden av individualisering (”elevernas behov måste upp på dagordningen”-problemet). En implementering i enlighet med det avsedda skulle därför innebära:

- *Förändrade arbetsformer för lärare och elever* (jfr a). Ur lärarperspektivet sågs den timplanelösa skolan vara incitament för att föra pedagogiska diskussioner om frågor som tidigare tagits för givna och tidsfördelningen skulle bli mer av en kollegial angelägenhet. När det gällde eleverna var tematiskt och ämnesövergripande arbete något som särskilt poängterades (Ds 1999:1, s. 38; Regeringens proposition 1997/98:94; 1998/99:110; UbU5:1999/00).
- *Målfokusering hos skolaktörerna* (jfr b). Den uppfattade samtidiga styrningen dels genom mål, vilket läroplanen företräder, och regler, vilket timplanen utgjorde en rest av, skulle renodlas. Mål i läroplanen och kursplanerna ska utgöra den självklara utgångspunkten.
- *Legitimering av tidigare pågående arbete* (jfr c). Timplanen ansågs vara överspeland som styrmedel, exempelvis genom den borttagna kopplingen till statsbidraget, och skolorna hade redan före försöket börjat bortse från timplanen. En slopad timplan ger kvarvarande reglering ökad tyngd och återställer den uppfattade diskrepansen mellan regler och beteende.
- *Ökad individualisering för eleverna* (jfr d). Enligt det ofta återropade argumentet om falsk trygghet är en viss timitid i ett ämne ingen garanti för att eleven når kunskapsmålen. Istället krävs en anpassning av tiden till varje enskild elev och inte att timplanen ska föreskriva hur mycket tid som ska ägnas åt ett ämne.

När det gäller förändrade arbetsformer för lärare och elever (a) pekade förarbetena särskilt ut tematiskt och ämnesövergripande arbete. I den Vita skolan fungerade de så kallade temastudierna både tematiskt och ämnesövergripande. Under den studerade tidsperioden fick TS också allt större utrymme i elevernas skolgång. Uppskattningsvis 40 procent av tiden spenderades på TS (V Dokumentation till timplannedelegationen 2002-2003). Även om tematiska eller ämnesövergripande inslag förekom på den Gula skolan var de inte integrerade och förankrade i skolvardagen på samma sätt som i den Vita skolan. Dock hade ett arbetslag i den Gula skolan tagit steg i denna riktning under slutet av perioden. Det ämnesövergripande arbetet förekom mycket sparsamt i den Gröna skolan. Detsamma gällde tematiskt

arbete. En annan del i önskan om förändrade arbetsformer bestod i att betona lärarnas roll och förhållningssätt. En slopad timplan ansågs ha möjlighet att sätta tidsrelaterade frågor på lärarnas dagordningar, vilket skulle stimulera en medveten pedagogisk diskussion på skolorna. Tiden skulle bli en kollektiv och lärarprofessionell angelägenhet. Den Vita skolans två ämnesövergripande lärarlag arbetade tätt tillsammans och förde ofta sådana diskussioner. Temastudierna planerades och utformades kollektivt. Alla ämnen deltog också, om än i varierande grad, i arbetet med temastudier. Lärarrollen beskrevs under TS som mer handledar- än ämnesföreläsningssinriktad (V Rektor 2), vilket var att betrakta som en förändring av lärarrollen under det aktuella arbetssättet. I den Gröna skolan hade inte tidsfördelningen blivit en kollegial angelägenhet (Ds 1999:1, s. 47) och de lokala pedagogiska samtal som skulle stimuleras (SOU 1997:121, s. 55) hade ännu inte kommit till stånd i de nystartade arbetslagen. Där dryftades främst elevsociala ärenden och inte pedagogiska frågor av utvecklingskaraktär i samma utsträckning. I den Gula skolan försökte rektor påtala vikten av sådana diskussioner i arbetslagen, genom att exempelvis tillhandahålla diskussionsfrågor. Dock framstod inte lärarlagen som ett forum för kollektiv tidsplanering i samma omfattning som i den Vita skolan. I denna skola kunde rektor ha en mindre pådrivande roll, eftersom lärarna var mycket drivande själva (V Rektor 2). Det rådde en stark ämnesuppdelning i den Gula skolan, vilket synliggjordes genom bland annat nollsummespelstänkandet. Det mentala ”hinder för pedagogiskt nytänkande och förändrade arbetssätt” (Regeringens proposition 1997/98:94, s. 24) som timplanen uppfattades utgöra enligt förarbetena visade sig i de Gula och Gröna skolorna vara mycket svårt att frigöra sig från.

Med avseende på skolaktörernas målfokusering (b) hade målen i läroplanen och kursplanen en framträdande plats i den Vita skolan. Inför starten av ett nytt TS identifierades de kursplanemål som temat skulle svara mot i de olika ämnena. Dessutom innebar den kollektiva strävan som fanns inom arbetssättet att lärarna även läste andra kursplaner än det egna ämnets (V Rektor 3). Detta för att skapa en förståelse och underlätta en helhetssyn när olika ämnen och kompetenser skulle arbeta tillsammans inom samma tema. I samband med beslutet i den Vita skolan att lämna det som betecknades som det dubbla systemet, att ämnen lämnade tid till en pott, accentuerades målens betydelse i och med att ämnestiden kom att betraktas som underordnad. Målen saknade förstås inte betydelse i de Gula och Gröna skolorna heller, men det aktiva målarbete som den Vita skolan uppvisade hade inte sin motsvarighet i de andra två skolorna. Å andra sidan kan hävdas att valmöjligheter för enskilda elever genom öppna pass erbjuder en

chans att fokusera på de mest angelägna kunskapsmålen, genom att eleven kan ägna dem mer tid.

När det gäller legitimeringsaspekten (c) finns det ingen mät punkt för den Vita skolan före försöket för aktörerna att relatera till, eftersom skolan startade vid samma tidpunkt som försöket. Dock föll timplaneförsöket mycket väl in i den idé som formulerats för den planerade skolan. De Gula och Gröna skolornas rektorer framhöll båda en legitimeringsaspekt när försöket diskuterades, en känsla av att de öppna passen blev uppmuntrade och sanktionerades i och med att de gick med i försöksverksamheten. Dock hölls de öppna passens omfattning inom de ramar den nationella timplanen tillät, så i författningmässig mening behövdes ingen legitimering i dessa två fall.

Slutligen avseende individualisering (d) var temastudierna i den Vita skolan ofta uppdelade på en grund- och flera fördjupningskurser utifrån vilka mål eleverna strävade efter att uppnå och därmed vilken betygsnivå de siktade på. Att organisera arbetet på detta sätt kan vara ett exempel på individualisering av undervisningen, då innehållet kan anpassas efter eleven och det finns olika grader av utrymme för att välja exempelvis redovisningsform etc. Planering och ansvarstagande var färdigheter som den Vita skolan hoppades att eleverna skulle utveckla under temastudierna. Individualisering och elevinflytande var också ett av de särskilda prioriterade områdena som skolan arbetade med (V Kvalitetsredovisning 2001-2002). Elevrollen förändrades till följd av arbetsättet, mot mer aktivt ansvarstagande och planering. I både de Gula och Gröna skolorna var elevens behov och möjligheter och hinder för individualisering ett gemensamt tema i resonemangen som fördes om de öppna passens styrkor och svagheter. Det fanns frågetecken gällande om det var möjligt att möta alla elevers behov på ett gott sätt under de öppna passen givet den utformning passen hade.

Sammanfattningsvis ägnade sig den Vita skolan mest påtagligt åt en implementering i enlighet försökets intentioner, medan detta inte är lika tydligt vad gäller de Gula och Gröna skolorna. De tre skolorna skiljer sig åt i fråga om hur aktiviteterna förhåller sig till styrningens intentioner, både vad gäller förändrade arbetsätt, målarbete och individualisering. Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att både de Gula och Gröna skolorna skulle kunna uppvisa en implementering i enlighet med det avsedda om tidsperspektivet för den här studien varit ett annat. Bland annat Mazmanian och Sabatier (1989) argumenterar för att en implementeringsanalys bör vidtas efter cirka ett halvt till ett decennium efter ikraftträdandet, inte minst med hänvisning till organisationers trögörlighet. Även ännu längre tidsperspektiv, upp till två decennier, har efterlysts (Sannerstedt, 1992).

## Summering: Skolperspektivet

Enligt Lundqvist (1987) ska tre villkor vara uppfyllda ur tillämparens perspektiv för en lyckosam implementering: Tillämparen ska förstå, kunna och vilja genomföra styrningens intentioner. Två av de tre skolorna uppfyllde kriteriet att förstå. Jämförelsen mellan skolornas syften i ansökan och de statliga problembilderna visade att de Vita och Gula skolornas syftesformuleringar uppvisade samma typ av retorik som den som uttryckts i försökets förarbeten, medan den Gröna skolans ansökan hade en delvis annan träffbild och en mer begränsad överensstämmelse med den statliga nivåns retorik.

När det gäller att kunna besatt den Vita skolan vissa resurser och handlingskapacitet som de två övriga skolorna saknade. Mest framträdande är kanske den specialrekryterade personalen och den nystartade skolan i det Vita fallet. Dessutom fungerade arbetslagen annorlunda i den Vita skolan jämfört med i de två övriga. Det fanns också tid avsatt för samplanering och arbetslagen tog stort ansvar för tidsfördelningen och fler tidsbeslut var delegerade till arbetslagen. Den Vita skolans infrastruktur för försöket underlättades inte bara av arbetslagen och avsatta tidsresurser. I tillägg till detta var en särskild, skolbaserad, arbetsgrupp ansvarig för försöksverksamheten och nöjsamhet med kommunens stöd uttrycktes också.

I de Gula och Gröna skolorna fanns emellertid mer traditioner att förhålla sig till. Tidsfördelningen hade ”institutionaliserats”, dvs. blivit fast, i en viss form som visade sig vara svår att bryta och förändra. I den Gula skolan var exempelvis nollsummespelstänkandet ett uttryck för att ämnes-traditionen tenderade att hålla sig fast. I både den Gula och den Gröna skolan var tiden för samplanering begränsad. Den Gröna skolan var dessutom i uppstartsfasen för att få fungerande arbetslag, och hade en hög läraromsättning, vilket verkade till nackdel för skolans handlingskapacitet. Stödet från kommunen var också ytterst begränsat. I både de Gula och Gröna skolorna var bland annat nivågrupperingen en betydande schemateknisk lösning, som gav mindre spelrum för exempelvis arbetslagen att själva organisera tidsfördelningen.

Den Vita skolans vilja skilde sig också från de andra två skolornas. Dels var personalgruppen mycket engagerad. Rektor var inte den mest betydande drivande kraften för försöket, utan det drevs även underifrån, från lärarna. Lärarna hade inte iklätt sig den rollen i de andra två skolorna i någon större utsträckning, utan rektor framstod här som den som var mest drivande, både i början och över tid. Försöket var också betydligt mer synligt och integrerat i vardagen i den Vita skolan, jämfört med de två andra. Inställningen till den nationella timplanen tycks inte vara avgörande för viljan

(jämför kapitel 6 där samma slutsats dras angående kommunchefernas inställning till den nationella timplanen). Tillämparna ogillar inte det politiska beslutet. Dock har försökets översättning på skolnivå, dvs. de handlingslinjer och aktiviteter som implementeras, mött visst motstånd. Försökets lokala gestaltning har bland annat inneburit arbetslagsarbete, något som lärarna i den Gröna skolan inte helt omfamnat, och ämnesövergripande arbete. Bristande vilja tar sig inte primärt uttryck som motstånd mot en slopad timplan, utan snarare mot det innehåll som handlingslinjerna givits lokalt.

Det är den Vita skolan som kan sägas utnyttja det faktiska handlingsutrymmet som en slopad timplan ger, och i enlighet med intentionerna bakom försöket. De Gula och Gröna skolorna har inte tagit detta i besittning under det tidsperspektiv studien omfattar, även om ett arbetslag i den Gula skolan tycktes gå i riktning mot hur den Vita skolan arbetade i slutet av den studerade perioden. I den Gröna skolan fanns förhindrande omständigheter som bottnade i tillämparens förstå, kunna och vilja, och i den Gula skolan i att kunna och vilja.

# Kapitel 8: Försökets konsekvenser

---

## Inledning

Föregående kapitel avsåg att belysa försöksverksamhetens faktiska genomförande, med utgångspunkt i att beskriva och analysera tre skolors arbete inom försöksverksamheten. Kapitlet visade att det fanns en variation mellan hur skolorna valt att arbeta inom ramen för försöksverksamheten, liksom att förstå, kunna och vilja utgör tre centrala hörnstenar när implementeringen betraktas ur tillämparens perspektiv. Detta kapitel kommer att fokusera på försöksverksamhetens konsekvenser, dvs. om och i sådana fall vilka konsekvenser som kan utläsas mot bakgrund av försöket. Konsekvenser av reformprogram är väsentliga att studera, också grund av deras koppling (eller brist på sådan) till det initialt tänkta och beslutade. Emellertid framstår en försöksverksamhets konsekvenser som om möjligt än mer central att inhämta kunskap om, eftersom ett ofta återopat argument i försökssammanhang just är att konsekvenser ska klarläggas och erfarenheter inhämtas under försöksperioden. Även om en försöksverksamhet kan bedrivas av flera anledningar (se kap 2) kan ändå hävdas att dess eventuella konsekvenser är av stort intresse för att förstå reformprocessen, både i dess övergripande och mindre delar liksom för att kunna utveckla befintlig verksamhet. Inte sällan har policy- och utvärderingsstudier visat på hur svårt det tycks vara att få de resultat som eftersträvades. Också när det gäller skolektorn har denna slutsats varit framträdande:

I diskussionen om den svenska skolan finns ett tema som ständigt återkommer: det har inte blivit som man tänkt sig. De avsikter som kan utläsas i statsmakernas beslut har inte förverkligats. Skolreformerna har inte gett de resultat man hoppats på (Sannerstedt, 1992, s. 275).

Detta kan sättas samband med den strävan efter medveten och ständig förändring och förbättring som präglat utbildningsområdet, i kombination med skolektorns ”svårstyrda” karaktär (Rothstein, 1992, s. 284):

Ofta ställs stora förhoppningar på styrningens möjlighet att förbättra organisationerna – det är bara att tänka på alla de ideal som omgärdat svensk skola sedan snart 200 år tillbaka. Samtidigt karakteriseras också

svensk skoldebatt av en ständig klagan över sakernas nuvarande tillstånd (Hall och Löfgren, 2006, s. 9).

### *Kapitlets syfte och disposition*

Kapitlets syfte är, för det första, att analysera timplaneförsökets konsekvenser utifrån en måluppfyllelsemodell och utifrån detta diskutera huruvida timplaneförsöket i sig haft betydelse för de resultat som nås. Kapitlet avser också, för det andra, att belysa försöksverksamheten utifrån andra kriterier än måluppfyllelse. Kapitlet består av fyra delar. Efter några inledande ord om reformers konsekvenser görs en analys av timplaneförsöket utifrån en målorienterad utgångspunkt, med effektivitets- och följsamhetskriteriet som grund. Såväl elevresultat som intentioner studeras. Därefter angrips frågan om det är insatsen i sig som gett upphov till eventuella konsekvenser. För det tredje vidgas bilden för konsekvensbedömning genom att måluppfyllelse kompletteras med andra bedömningskriterier, som popularitet, anpassningsbarhet och varaktighet. Avslutningsvis summeras kapitlets huvudsakliga slutsatser.

### *Reformers konsekvenser*

Den fjärde dimensionen i avhandlingens analysram handlar om försöksverksamhetens konsekvenser. Denna dimension rymmer två delaspekter, dels måluppfyllelse och försökets eventuella inverkan, dels alternativ till måluppfyllelse. Dock bör det redan inledningsvis poängteras att det finns ett flertal svårigheter med att fånga konsekvenser av reformprogram och försöksverksamheter:

*För det första* är försöksverksamhetens utformning och organisation begränsande för vilka slutsatser som är möjliga att dra när det gäller dess konsekvenser. Samhälleliga försöksverksamheter kan inte liknas vid det ideala randomiserade vetenskapliga experimentet, eftersom enheterna i försöks- respektive kontrollgrupp inte har fördelats oberoende och slumpmässigt. Timplaneförsökets design är inte heller kvasiexperimentell, eftersom det inte skett någon medveten matchning mellan deltagande och icke deltagande skolor. Det finns flera selektionseffekter närvarande när det gäller försökets organisation. Som tidigare framgått har självselektion varit det vägledande stratifieringsinstrumentet, där intresserade kommuner anmält sig och i de allra flesta fall fått tillåtelse att delta. Kommunernas förfaringsätt för att i sin tur avgöra vilka skolor som skulle delta har förvisso varierat.

Självselektion tycks dock ha varit vanligt förekommande även på skolnivån. I 13 av de 16 kommuner som studerades i kapitel 6 hade skolorna själva fått bestämma om de skulle delta. Dessutom skulle deltagande kommuner och skolor svara mot vissa nationellt fastställda krav för att få delta (se kap 4). Dessa selektionseffekter skulle sammantaget kunna verka i positiv riktning, dvs. att deltagande skolor är mer förberedda på förändringar än en genomsnittlig grundskola (Skolverket, 2005d). Det kan vidare också finnas en risk för att överdrivet positiva resultat framhålls i reformarbete och kanske särskilt i försökssammanhang. Ur ett politiskt/administrativt perspektiv kan framtida avancemang och erkännande gynnas av att man kan visa på det lyckosamma i en reform, snarare än motsatsen. Ofta har man från policy-skaparnas sida investerat både pengar och prestige i reformen, och ett avslut av ett misslyckat program kan rendera både ekonomiska och i prestige-mässiga förluster. Dye (1998) hävdar därför att det ofta föreligger en bias mot positiva resultat, särskilt när reformen har experimentella ambitioner, dvs. då den prövas i ett försök.

*För det andra* är det en stor utmaning att isolera effekten av just ett deltagande i timplaneförsöket. Inte minst med anledning av vad som anfördes i förra punkten om försökets design blir det ytterst svårt att mäta effekten av deltagandet i försöket ställt mot annan tänkbar påverkan som försöksgruppen har utsatts för. Sådan påverkan kan inte minst ha sin grund i den reformiver som skolan har utsatts för främst under 1990-talet, vars effekter kan börja synas i försöksskolorna. Andra, från skolan utifrån kommande, stimuli kan exempelvis vara olika typer av riktade satsningar (t ex de sk Wärnerssonpengarna och storstadssatsningen) som har tillkommit under försökets gång. I enskilda skolor kan flertalet olika utvecklingsprojekt pågå parallellt med deltagandet i försöksverksamheten och vara en nog så viktig faktor för skolans utvecklingsarbete som deras deltagande i försöksverksamheten. Både skolchefsstudien och den longitudinella skolstudien visar också att skolor har haft olika ingångsvärden, i termer av hur stora erfarenheter de sedan tidigare haft av att arbeta mer flexibelt med tiden (se kap 6 och 7). Sammantaget gör detta att det inte är helt enkelt att isolera timplaneförsökets inverkan i relation till andra tänkbara förklaringsfaktorer.

*För det tredje* bör en diskussion om konsekvenser och resultat även relateras till det tidsperspektiv som konsekvensbedömningen täcker in. I policy-litteraturen är det vanligt att man varnar för att dra slutsatser om reformers utfall på basis av ett för kort tidsperspektiv (se t ex Mazmanian och Sabatier, 1989). Organisationer är trögrörliga och konsekvenser härledda ur en reform som pågått under fem år kan vara vitt skilda från dem som blir synliga vid en analys ytterligare 10 år senare, då reformen hunnit institutionaliseras i organisationens verksamhet. Det finns således anledning att notera

att tidsperspektivet vad gäller timplaneförsöket fortfarande är relativt begränsat. Å andra sidan kan ett alltför långt tidsperspektiv medföra ännu större svårigheter att isolera effekten av just insatsen enligt det som diskuteras i punkten ovan.

*För det fjärde* är det en central fråga vid resultatbedömning ur vems perspektiv det ska studeras och utifrån vilka kriterier (Anderson, 1979). Inom försöksverksamheten återfinns målformuleringar på tre nivåer, nationellt, på kommunnivå och på skolnivå. Det finns således flera mål som kan utgöra kriterierna vid en målrelaterad utvärdering. Måluppfyllelse är emellertid inte det enda kriteriet som kan användas vid bedömningen av reformer. Såväl resultat- som processorienterade modeller kan användas (Vedung, 2003), och beroende på om det är resultaten, ur ekonomisk eller annan synvinkel, eller processen, t ex i termer av öppenhet, likvärdighet osv., som utgör grund för bedömningen av konsekvenserna kommer samma program att kunna spegla helt olika resultat, beroende på ur vems perspektiv och med vilka kriterier bedömningen görs.

*För det femte* kan effekter från programmet och deltagareffekter vara svåra att skilja från varandra. Den så kallade Hawthorneffekten<sup>1</sup>, dvs. att goda effekter uppträder i en försökssituation just på grund av att det är ett försök, kan orsaka problem när programmet ska bedömas. Det faktum att man som deltagande skola ingår i ett försök som följs från departement och forskargrupper och kanske också av kommunala tjänstemän och politiker, kan medföra att deltagare helt enkelt uppför sig annorlunda i försökssituationen därför att man vet att man är föremål för andras intresse. Hawthorneffekten gör det svårt att generalisera iakttagelser från gruppen som deltar till skolor som eventuellt senare kan omfattas av reformen om den permanentas, eftersom det kan finnas en möjlighet att det är själva deltagandet i försöket i sig som ger upphov till vissa effekter, och man inte vet hur dessa effekter hade sett ut om deltagarna inte var medvetna om att de var observerade och deltog i ett försök. Det kan således vara själva nyhetens behag, kombinerat med medvetenheten om att det man gör följs av någon annan, som i förlängningen leder till att ett program betecknas som mer framgångsrikt under försöksfasen än det egentligen skulle vara om det inte varit en design med vissa som deltar och vissa som inte gör det.

---

<sup>1</sup> Hawthorneffekten har fått sitt namn från Hawthornefabriken i Chicago, där man fann att produktiviteten hos de anställda ökade oavsett vilken förändring i arbetssituationen som än sattes in, till och med att dämpa belysningen då arbetet utfördes ledde till bättre arbetsinsatser (Dye, 1998, s. 347; Weiss, 1998, s. 219).

## Måluppfyllelse och försökets eventuella inverkan

En måluppfyllelsemodell för reformutvärdering innebär att resultaten jämförs med de uppställda målsättningarna, samtidigt som frågan om reformens inverkan på relationen mellan resultaten och målsättningarna undersöks (se t ex Vedung, 2003; 1998a; Björkemarken, 1995). Modellen nöjer sig alltså inte med att sätta målen i relation till utfallet, den tar även hänsyn till programmets ”net impact” (jfr Weiss, 1998), dvs. om det är själva insatsen som haft betydelse för resultaten, eller om det istället är faktorer vid sidan om programmet som var viktiga för låg eller hög måluppfyllelse. Motsatsen till en måluppfyllelsemodell skulle vara en sk målfri utvärdering, där man förutsättningslöst kartlägger effekter utan att det läggs någon vikt vid de målsättningar som förelåg (Scriven, 1976; 1973; Shadish m fl, 1991; Lindensjö och Lundgren, 1992). Trots den målfria modellens förutsättningslösa ingång krävs ändå någon form av uppfattning om vilka de önskvärda konsekvenserna är. Då dessa inte härleds från programmål återstår frågan om hur de ska fastställas. Måluppfyllelsemodellen har åtminstone två starka sidor: För det första talar den om vilka kriterier som resultatet ska speglas mot, dvs. programmets mål. Analysen kan således ta de angivna målsättningarna som bas och behöver därmed inte hamna i gränsdragningsproblem gällande vilka mål och syften som ska anses viktigare än några andra varför, som t ex är fallet där analysen utgår från en preskriptiv kriterieuppsättning som härstammar från analytikern (Fitz m fl, 1999, s 38; Rothstein, 1986, s. 96). Den andra styrkan är att den faller väl in i ett representativt-demokratiskt tankesätt, i och med att det är de politiskt fastställda målen som undersöks. För den representativa demokratins arbetssätt och funktion är det centralt att fattade beslut har en särställning i och med att de fattats under rådande konstitutionella premisser och därmed också utgör en grund för väljarnas möjligheter till ansvarsutkrävande (Vedung, 1998a).

Ett problem för den målinriktade utvärderingen är dock att avgöra vilka mål som insatsens resultat ska vägas mot, eftersom politiska målsättningar inte sällan är oklara eller till och med outtalade. En målrelaterad utvärdering, liksom andra utvärderingsmodeller, är inte värderingsfri. Att ge målen företräde i utvärderingssammanhang innebär ofta att ”hjälten blir den politiska beslutsfattare som anpassar sina begränsade resurser till sina goda, entydiga och stabila mål” och syndabocken är den aktör ”som med sina intentioner och/eller handlande hindrar att hjältens mål förverkligas” (Lindensjö och Lundgren, 1992, s. 232). Inte sällan är det lärarna som fått ikläda sig syndabocksrollen. Ett annat tillkortakommande hos modellen är att oavsiktliga effekter kan komma att falla utanför analysen, samt att den har en alltför konventionell syn på förhållandet mellan politik och administration

(Vedung, 2003, s. 47f). Det senare kan bemötas med samma typ av resonemang som man kan använda som argument för att anlägga ett top-down-perspektiv: Det är inget i måluppfyllelsemodellen som förutsätter att genomförarna kommer att agera målrationellt inom programmet, snarast det motsatta, eftersom modellen lämnar öppet för vilken roll som insatsen i själva verket haft i relation till resultaten. Bara för att ett formellt beslut, eller programmets mål, utgör startpunkten för analysen finns det därigenom inget antagande om att politik och administration kommer att följas hand i hand på ett oproblematiskt sätt.

Som framgått ovan är valet av kriterier att väga reformen mot ett centralt och viktigt vägval. Det kommer att påverka både vilka konsekvenser och nivåer som ses som relevanta att undersöka och bedömningen av hurvida reformen varit lyckosam eller ej. Anderson (1979) uttrycker det som att valet av utvärderingskriterier kommer att vara avgörande för hur vi kommer att uppfatta det problem som policyn ska lösa. Cuban (1998) identifierar fem kriterier som i varierande utsträckning används för att bedöma reformers utfall, i termer av om de varit att betrakta som framgångsrika eller inte. Det första kriteriet är *effektivitetskriteriet*, där det centrala är om programmålen har uppnåtts. När det gäller utbildning är det ofta länkat till någon form av kunskapsmätning hos eleverna. Effektivitet är ett framträdande kriterium i måluppfyllelsemodellen för utvärdering, där en god måluppfyllelse är avgörande för om reformen ska ses som lyckad eller inte. Ett andra kriterium är *följsamhet*, dvs. hur väl policyns intentioner och den efterföljande implementeringen stämmer överens och därmed hur väl policyskaparnas intentioner kan återfinnas hos genomförarna (se kap 7). Det är således inte bara måluppfyllelsen som är viktig, utan också hur väl det som policyskaparna tänkt sig och det tillämparna gör stämmer överens. Även detta kriterium rimmor väl med den målorienterade utvärderingen.

Cuban tar dock upp fler kriterier, som inte lika lätt faller in under måluppfyllelsemodellens logik. Ett tredje kriterium som reformer kan bedömas utifrån är dess *popularitet*. En reform kan betraktas som framgångsrik om den är allmänt omtyckt och ses som önskvärd av breda lager i samhället. Inte sällan kan politiska poäng hämtas hos den part som förespråkar en populär reform, dvs. det politiska stödet kan öka för den reformskapande parten. Cuban tillfogar även ett fjärde och femte kriterium, som snarast tar sin utgångspunkt i hur tillämparna kan tänkas bedöma eventuell framgång, dvs. kriterier som är mer ovanliga att policyskaparna använder för att avgöra reformers framtida öde. Det fjärde kriteriet, *anpassningsbarhet*, har en annan utgångspunkt än följsamhetskriteriet, och handlar om att det ska finnas utrymme för tillämparen att sätta sin egen signatur på reformen. Där följsamhet ställer krav på överensstämmelse mellan reformbeslut och imple-

mentering visar istället anpassningsbarhetskriteriet på önskvärdheten av att skolan sätter sin egen prägel på reformen och så gör den till sin egen. Denna egna prägel kan förvisso empiriskt visa sig överensstämma med de intentioner staten hade, men det är anpassningsbarheten, oavsett eventuell överensstämmelse, som avgör om reformen ska ses som framgångsrik eller inte. Det sista kriteriet Cuban tar upp är ett *varaktighetskriterium*, där reformen bedöms utifrån dess hållbarhet. Att ett program består över tid och således inte blir till en dagslända när nyare innovationer gör entré skulle utifrån detta kriterium visa på en lyckosam reform. Inom skolsektorn är det inte ovanligt att idéer på modet snappas upp av skolor med högt ställda förhoppningar. Dessa grusas inte sällan över tid när nyhetens behag lagt sig (Mitchell, 1996, s. 175f). I avsnitt 9.4 kommer timplaneförsöket även att analyseras med dessa kriterier som grund, inte minst för att illustrera vikten av att kritiskt granska och problematisera på vilket sätt som reformers framgång bedöms och kommuniceras.

### *Kapitlets empiriska material*

I kapitlet används både material som är insamlat för denna avhandling, främst inom ramen för studien av de tre deltagande skolorna från kapitel 7, parallellt med litteraturstudier av andra forsknings- och utvärderingsprojekt som knutits till timplaneförsöket. För att få en så bred och heltäckande bild som möjligt vad gäller försökets konsekvenser har därför både egna data och andras nyttjats. Att lägga flera enskilda studier bredvid varandra med avsikten att skapa en helhetsbild av resultaten kan ses som en meta-analys av redan existerande studier och kartläggningar (Kirst och Young, 1982, s. 144). De fem forsknings- och fyra utvärderingsprojekten har lämnat både del- och slutbetänkanden till timplanedelegationen, deltagit i en forskarantologi i SOU-serien samt publicerat och/eller presenterat sina resultat i vetenskapliga sammanhang. Timplanedelegationen har också själva och via uppdrag till Skolverket genomfört datainsamlingar.

## Måluppfyllelse

I detta avsnitt kommer timplaneförsökets konsekvenser att belysas utifrån en måluppfyllelsemodell. Även om en styrka med modellen är att den lägger tonvikten på de uppsatta målen, är det inte alltid en så enkel empirisk uppgift att identifiera dem. Jag kommer att beröra tre olika typer av målsättningar. För det första förbättrade elevresultat, enligt rekonstruktionen av

programteorin i kapitel 4, för det andra försökets intentioner från kapitel 5. För det tredje kommer jag även att föra en diskussion om de tre olika målnivåer som försöket har, dvs. att även resonera om måluppfyllelse i termer av kommunala mål och skolornas egna mål med sitt deltagande.

### *Elevresultat*

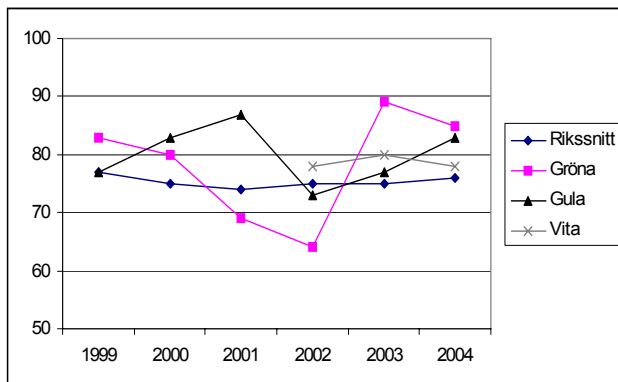
Som visats i kapitel 4 om försöksverksamheten är det svårt att finna en explicit och konsistent målbeskrivning för försöket. Särskilt påfallande är frånvaron av målformuleringar sedan försöket startat. I timplanedelegationens betänkanden (SOU 2005:101; SOU 2004:35) har målsättningarna för försöksverksamheten lyst med sin frånvaro. Snarast har vad försöket inte avser leda till påpekats, t ex att avsikten inte är att åstadkomma kommunala timplaner. I Ds 1999:1, det förarbete som lade ut riktlinjerna för försöket, anges syftet emellertid vara att ”stärka och renodla mål- och resultatstyrningen och därigenom ytterst ge eleverna bättre förutsättningar att nå skolans mål” (s. 50). Enligt rekonstruktionen av förarbetenas normativa programteori framstår elevernas förbättrade förutsättningar för måluppfyllelse som den slutligt önskade effekten (kap 4) eller insatsens huvudeffekt, dvs. ”den centrala konsekvensen beslutsfattarna medvetet önskar uppnå med sin insats” (Vedung, 1997b, s. 290). På motsvarande sätt var det tydligast framskrivna området att bevaka ur ett konsekvensperspektiv i timplanedelegationens kommittédirektiv ”om och hur en avskaffad timplan medför en bättre måluppfyllelse för olika elevgrupper” (Dir. 1999:90). Måluppfyllelse på elevnivå mäts ofta genom betygsstatistiken för år 9, men även andra kunskapsmätningar, t ex de inom ramen för Skolverkets undersökning NU03, förekommer.

#### De Vita, Gula och Gröna skolorna

Betygsstatistiken för de tre deltagande skolor som studerades i föregående kapitel visar att den tenderar att variera ganska kraftigt från en mätpunkt till en annan. En anledning till detta är att dessa mått tenderar att vara känsliga för individuella förändringar. Eftersom antalet elever i år 9 på en skola kan vara ganska få innebär det att individuella avvikelser får stort genomslag i procentberäkningen. Försöksverksamheten startade i skolorna under år 2000, och mätningarna från år 1999 avser alltså tiden före försöket startat.

Andelen elever i de tre skolorna som uppnått målen varierade ganska kraftigt under tidsperioden (figur 8.1).

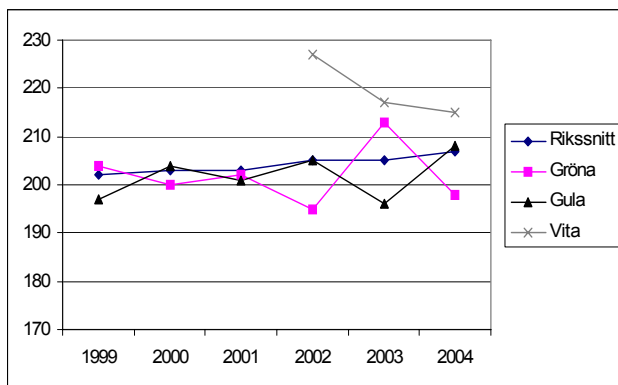
Figur 8.1: Andel elever i år 9 som uppnått målen (procent).



Källa: Skolverket 2005a, egen bearb.

Det är bara den Vita skolan som vid alla sina tre mätpunkter låg över riksgenomsnittet. Den Gröna skolans måluppfyllelse sjönk från strax över 80 procent 1999 till just över 60 procent år 2002, för att sedan stiga till närmare 90 procent året efter. Det genomsnittliga meritvärdet uppvisade också variation mellan 1999 och 2004 (figur 8.2). Riksgenomsnittet uppvisar en svag ökning, medan skolorna inte entydigt följer det mönstret.

Figur 8.2: Genomsnittligt meritvärde år 9.



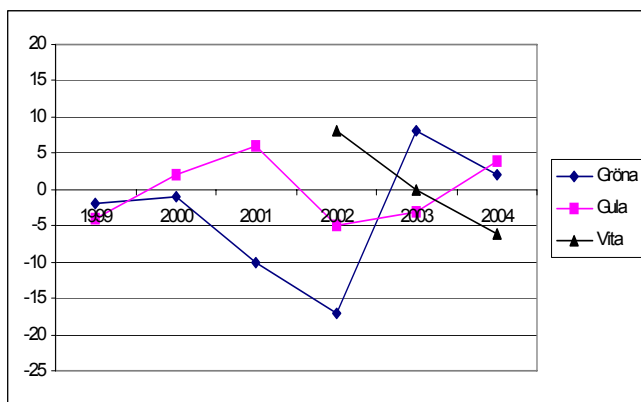
Källa: Skolverket 2005a, egen bearb.

Den Vita skolan startade år 2002 med ett mycket högt meritvärde (figur 8.2) i förhållande till de andra två skolorna och medelvärdet för alla skolor. Meritvärdet sjönk sedan, men låg fortfarande högre än i de andra skolorna. Den Gröna skolans stora ökning av måluppfyllelsen mellan 2002 och 2003

återspeglades även när det gäller meritvärdet. Den Gula skolans elever i år 9 hade ett meritvärde som överensstämde med rikets, med undantag för år 2003 då det låg lägre<sup>2</sup>.

Betygsstatistik kan vara problematisk att tolka av flera skäl. På skolnivå baseras det på ett begränsat antal elever i år 9, vars sammansättning (dvs. elevernas bakgrundsvariabler) kan variera från år till år när betygen jämförs över tid. I Skolverkets databas SALSA ingår jämförelser mellan de faktiska betygsresultaten och de förväntade. De förväntade värdena är genererade utifrån en regressionsmodell som tar hänsyn till variablerna föräldrarnas utbildningsnivå, andel pojkar, andel födda i Sverige och andel födda utomlands (Figur 8.3 och 8.4). Dessa individvariabler har visat sig ha en god prediktionsförmåga vad gäller elevprestationer. Residualen visar skillnaden mellan det modellberäknade, förväntade, värdet och det faktiska utfallet och anger därmed huruvida skolan presterar bättre eller sämre jämfört med det förväntade utfallet (0). Detta är inte platsen för att närmare diskutera användbarheten av dessa beräkningar och dess grunder, men man bör vara försiktig med att dra slutsatser utifrån dem gällande t ex hur framgångsrik skolan uppfattas vara i betydelsen att åstadkomma bättre resultat än vad som kan förväntas av dem med hänsyn till deras elevsammansättning.

Figur 8.3: Residual måluppfyllelse (modellberäknat värde vs faktisk måluppfyllelse).

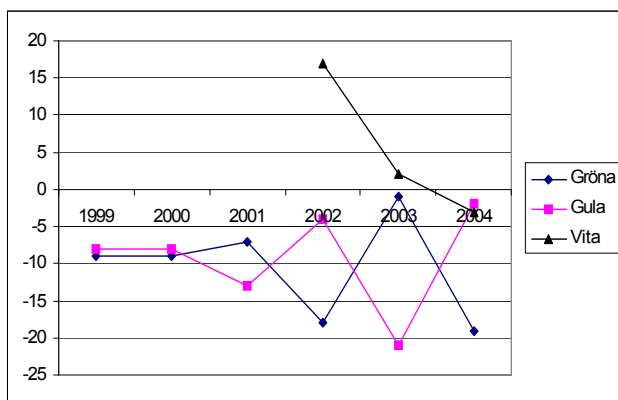


Källa: Skolverket 2005a, egen bearb.

<sup>2</sup> Om uppgifter om skolornas resultat för år 2005 och 2006 studeras så fortsatte de Vita och Gula skolornas måluppfyllelse och meritvärde att sjunka år 2005, medan den trenden bröts år 2006, i synnerhet för den Vita skolan. Den Gröna skolans måluppfyllelse och meritvärde uppvisade en svag ökning under år 2005 och 2006.

När det gäller måluppfyllelse (figur 8.3) varierade samtliga tre skolor genom att uppvisa både högre och lägre värden än de förväntade. Den Gröna skolan hade dock en negativ residual ända fram till 2002, vilket inte var fallet för de andra två skolorna.

Figur 8.4: Residual meritvärde (modellberäknat meritvärde vs faktiskt meritvärde).



Källa: Skolverket 2005a, egen bearb.

Skillnaden mellan de faktiska och förväntade meritvärdena (figur 8.4) visar att både de Gröna och Gula skolorna låg under sina förväntade resultat, även om variationer från år till år förekommer. Den Vita skolans elever hade betydligt högre faktiskt meritvärde än det modellberäknade år 2002, vilket sedan sjönk och t o m blev negativt år 2004. Om det skulle förhålla sig så att skolans residual får ett högre positivt värde över tid skulle försöket kanske kunna vara en av flera tänkbara förklaringar till detta. Detta kan dock inte utläsas ur betygsresultaten för dessa tre skolor. Den Vita skolans residual har sjunkit stadigt under försöksperioden. Därmed tycks timplaneförsocket åtminstone inte utgöra någon enkel lösning för att åstadkomma positiva residualer.

Om den Vita skolan enligt kapitel 7 är en skola som kan sägas förstå, kunna och vilja implementera i enlighet med det avsedda och uppvisat flera drag som inte var utmärkande för de andra studerade skolorna återspeglas åtminstone inte detta i betygsstatistiken. Utifrån den longitudinella studiens tre skolor är det svårt att belägga att försöket skulle ha inneburit en bättre måluppfyllelse för eleverna.

## Nationella resultatjämförelser

Skolverket har på uppdrag av timplanedelegationen analyserat betyg- och provstatistik med syftet att jämföra eleverna i skolor som ingår i försöket med de skolor som står utanför. Meritvärdet i deltagande skolor har ökat från 201,7 till 206,3 under tidsperioden 2000/01 till 2003/04. Motsvarande siffror för icke deltagande skolor var en förändring från 202,6 till 205,6. Även andra betygsmått, som andelen elever med fullständiga betyg eller andelen behöriga till nationellt gymnasieprogram visar på mycket små skillnader. Betyg kan dock vara ett svårtolkat mått, eftersom det är ett uttryck för både lokala betygs-kriterier och hur lärarna värderar elevernas kunskapsnivå. Nationella ämnesprov innehåller inte denna tolkande komponent från läraren i samma utsträckning, men även dessa (från vårterminen 2004) visar på mycket små differenser mellan resultaten i de deltagande respektive icke deltagande skolorna (Skolverket, 2005d). En flernivåanalys<sup>3</sup> av meritvärde och provresultat visar att timplanelösheten inte resulterat i högre elevprestationer. De signifikanta skillnader som uppträdde var dels att pojkar med svensk bakgrund hade ett lägre meritvärde (år 2003/04) än flickor med svensk bakgrund i timplanelösa skolor, liksom att det fanns en svag positiv effekt för pojkar med utländsk bakgrund i deltagande skolor när det gällde det muntliga nationella delprovet i svenska. De effekter som sågs var dock ”så små att de är näst intill försumbara” (Skolverket, 2005d, s. 33). Förvisso kan flernivåanalysen inte heller visa på att försämringar uppträtt i gruppen av deltagande skolor. Slutsatsen som dras är dock att de små skillnader som visas i en deskriptiv analys inte låter sig förklaras av ett deltagande i försöksverksamheten. Istället är det andra variabler på både skol- och individnivå som fångar upp skillnaderna mellan grupperna.

Skolverket genomförde en utvärdering (NU03) våren 2003 i 197 skolor, där ca 10 000 elever ingick. Enkäter och ämnesprov var några av de datainsamlingsinstrument som användes (Skolverket, 2004). Elmeroth m fl (2004, 2005a) har studerat om det finns några skillnader mellan elever i skolor som deltar i försöket och de som inte gör det inom ramen för NU03. Bilden var blandad, i vissa ämnen (engelska och matematik) uppvisade elever i försöks-skolor bättre resultat, och i andra sämre (svenska och fysik). Emellertid har man inte gjort någon flernivåanalys av NU03 data för att utvärdera huruvida deltagandet i försöksverksamheten har någon förklaringskraft vad gäller

---

<sup>3</sup> En vanlig regressionsmodell innehåller ett antagande om oberoende mellan undersökningsenheterna, men om man antar att  $t$  ex elever i en och samma skola har något gemensamt som påverkar deras resultat ( $t$  ex att skolan deltar i försöket) råder det inte oberoende mellan observationerna. Deltagande eller inte i försöket är en variabel på skolnivå och inte elevnivå, vilket flernivåanalysen kan hantera.

dessa observerade skillnader. Liksom i Skolverkets rapport (2005d) konstateras även för NU03 materialet att skillnaderna mellan elever i deltagande och icke deltagande skolor är mycket små (Elmeroth m fl, 2005a, s. 32). Inte heller Hansen och Lander (2005a) kan i sin urvalsundersökning av ca 60 skolor utläsa någon effekt på elevernas betyg utifrån om eleverna går i skolor som deltar i försöksverksamheten eller ej.

Sammantaget tycks det vara rimligt att dra slutsatsen att försöksverksamheten inte bidragit till ökad måluppfyllelse för eleverna, åtminstone inte så som det kommer till uttryck i betyg eller nationella prov i år 9. Det kan dock tilläggas att de underlag som här redovisats förvisso inte täcker in om a) eventuell måluppfyllelse först kommer att uppträda efter att en årskull tagit sig igenom hela grundskolan medan timplanen varit slopad, dvs. att tidsperspektivet är för kort, b) att det kan finnas effekter på t ex ämnesnivå som man inte analyserat i det tillgängliga materialet eller c) att det kan finnas en ökad måluppfyllelse i tidigare åldrar (då betyg inte sätts) som inte de än så länge frivilliga ämnesproven i år 5 eller NU03 urvalsundersökningen fångat in. Även med dessa reservationer i åtanke torde det ändå vara rimligt att ställa frågan varför det överhuvudtaget skulle förväntas att det skulle bli en bättre måluppfyllelse för eleverna. Om vi återvänder till visualiseringen av den normativa programteorin i kapitel 4 finns det så många steg mellan insatsen och utfallet som man kan sätta empiriska frågetecken framför, dvs. om det är rimligt att verkligheten kommer att fungera enligt de kausala mekanismer som policyskaparna hoppats på. Det fanns en förhoppning om bättre måluppfyllelse och betygsresultat. Utifrån de data som redovisats kan en sådan förhoppning inte sägas ha besannats.

### *Intentioner*

Det vore dock att hårdra bilden av försökets mål om man enbart fokuserade på elevernas måluppfyllelse. Även om detta är den slutliga effekten i rekonstruktionen av programteorin så finns det flera led på vägen i den kausala kedjan mellan reformen och dess tänkta utfall. Hur väl policyskaparnas intentioner återfinns hos genomförarna är centralt vid en bedömning av en reforms utfall i relation till följsamhetskriteriet (Cuban, 1998). En del av måluppfyllelseanalysen kan således vara att undersöka i vilken utsträckning beslutsfattarnas intentioner infriats av genomförarna. Vid sidan av förbättrad måluppfyllelse för eleverna har analysen i kapitel 5 visat att det även fanns andra förväntningar i förarbetena som policyskaparna hoppades att den slopade timplanen skulle infria.

Styrningens innehåll, dvs. de intentioner, som timplaneförsöket innebar var enligt analysen i kapitel 5 att a) stimulera för att åstadkomma förändring ("det händer för lite"-problemet), b) att förstärka och renodla decentralisering och målstyrning ("hur gör vi med styrsystemet"-problemet), c) att ta bort ett styrmedel som spelat ut sin roll ("timplanen är redan obsolet i verksamheten"-problemet) och d) öka graden av individualisering ("elevernas behov måste upp på dagordningen"-problemet). Utifrån detta skulle förväntningarna på försöksverksamheten kunna uttryckas som:

- Strävan efter förändrade arbetsformer för lärare och elever (jfr a).
- Ökad målfokusering hos skolaktörerna (jfr b).
- En legitimering av tidigare pågående arbete (jfr c).
- Mot en ökad individualisering för eleverna (jfr d) (se även avsnitt 7.4 i föregående kapitel).

Har då försöksverksamheten gett effekter i form av nya arbetsformer, ökad målfokusering och individualisering samt legitimerat och därmed uppmuntrat det arbete som redan pågick i skolorna? Följsamheten studeras utifrån om intentionerna återfinns i de lokala handlingslinjerna eller inte, snarare än att utröna t ex vilka inbördes relationer intentionerna har, dvs. t ex att rangordna dem i förhållande till varandra eller att någon av intentionerna dominerar på bekostnad av någon annan.

#### De Vita, Gula och Gröna skolorna

I kapitel 7 analyserades hur väl policyskaparnas intentioner återfanns i de tre skolornas handlingslinjer. Sammanfattningsvis framstod den Vita skolan som mer följsam än de andra två skolorna. Den Vita skolans temastudier utgjorde ett annat arbetssätt än det traditionella (jfr a), med ett tydligt ämnesövergripande inslag, vilket var en av mycket få konkreta förändringar som förarbetena pekade ut som önskvärda. Det alternativa arbetssättet påverkar också både lärar- och elevrollerna. Lärarrollen förändrades under temastudierna (TS) i riktning mot vad som beskrevs som handledare snarare än föreläsare, och kom att innefatta en kollektiv komponent i form av tätt samarbete och planering i arbetslag.

Målarbete hade en framträdande plats i den Vita skolan (jfr b), exempelvis läste och diskuterade lärarna även andra kursplaner än i det egna ämnet, för att främja förståelse för andra ämnen och därmed underlätta planeringen och genomförandet av de sk temastudierna. Även elevrollen förändrades under arbetssättet. Individualisering och elevinflytande stod högt på skolans dagordning, vilket exempelvis visade sig i valet av de specificerade områden

skolan särskilt skulle arbeta med. Temastudierna var ofta uppdelade på en grundkurs och olika grader av fördjupning, vilket kan vara ett sätt att individualisera undervisningen (jfr d). Över tid kom tänkandet i termer av ämnestid att minska, inte minst i och med beslutet i slutet av perioden att lämna det dubbla systemet och därmed gå ifrån att ämnena lämnade tid till en pott. Alla ämnen ingick också i det nya arbetssättet, om än i varierande omfattning. I den Gröna skolan hade inte tidsfördelningen blivit en kollegial angelägenhet (Ds 1999:1, s. 47) och de lokala pedagogiska samtal som skulle stimuleras (SOU 1997:121, s. 55) hade inte kommit till stånd. Försöket var inte något som diskuterades i någon större utsträckning i den Gröna skolan. Det ämnesövergripande arbetet som förarbetena lyfte fram förekom mycket sparsamt. I den Gula skolan tog ett av de fem arbetslagen steg i denna riktning i slutet av tidsperioden, men nollsummespelstänkandet (där lämnad ämnestid skulle återtas) innebar att den slopade timplanen inte ensam var tillräcklig för att exempelvis stark ämnesuppdelning skulle överkommas. Det mentala ”hinder för pedagogiskt nytänkande och förändrade arbetssätt” (Regeringens proposition 1997/98:94, s. 24) som timplanen uppfattades utgöra enligt förarbetena visade sig i de Gula och Gröna skolorna vara mycket svårt att frigöra sig från. (Se även kapitel 7).

Den Vita skolans följsamhet visade sig på flera punkter, där målarbetet, individualiseringen och de förändrade arbetssätten för lärare och elever var de mest framträdande. Jämfört med analysen av betygsresultaten så framstår konsekvenserna för den Vita skolan när det gäller följsamhet och intentioner lättare att värdera som lyckosamma. I de Gula och Gröna skolorna var följsamheten inte lika framträdande, och skolornas handlingslinjer bar inte lika tydliga drag av försöksverksamhetens intentioner som var fallet i den Vita skolan. Detta ska dock tolkas med försiktighet, eftersom den studerade tidsperioden är förhållandevis kort.

#### Iakttagelser från andra forsknings- och utvärderingsprojekt

När det gäller förändrade arbetsformer för lärare och elever (a) är detta något som observerats i stor utsträckning i de forsknings- och utvärderingsprojekt som studerat timplaneförsöket. Alm (2003; 2004) noterade i sin schemajämförelse att försöksskolor använde sig av alternativa beteckningar på schemat i större utsträckning än icke deltagande skolor. En jämförelse av skolors scheman säger dock, som Alm också påpekar, inget om vad som faktiskt görs under pass med alternativa beteckningar. Forsknings- och utvärderingsprojekten uttrycker dock samstämigt att skolornas arbetssätt har förändrats mot en inriktning där ämnesövergripande och tematiska arbetssätt är på frammarsch. Sigfridsson och Sundberg (2005, s. 19) gör en

distinktion mellan partiella och genomgripande förändringar, där de senare avser förändringar som omfattar hela organisationen eller hela personalkategorier. Sådana har inte varit lika enkla att påvisa inom försöket som partiella förändringar. Särskilt ser Sigfridsson och Sundberg initieringen av ämnesövergripande och tematiskt arbete som en sådan partiell förändring i de deltagande skolorna. Även i Erikssons m fl (2004; 2005a; 2005b) studie av fem arbetslag dras slutsatsen att försöket tycks ha underlättat för ämnesövergripande arbete. De arbetslag som redan före försöket har haft sådana erfarenheter har fortsatt, och intensifierat, detta arbete. Också Lindgren och Folkestad (2005) rapporterar att försöket har ”accentuerat samarbete över ämnesgränserna” (s. 34) i de tre skolor som undersökts och att det i dessa främst är innehållet i verksamheten som har förändrats under försöksperioden. Söderström (2005a) ser dock inte i sina åtta deltagande skolor att omfattningen av det tematiska arbetet har ökat mellan år 2001 och uppföljningen tre år senare.

De åtta deltagande och tre icke deltagande skolor som Elmeroth m fl (2005a; 2005b) studerat tycks uppvisa god följsamhet enligt intentionen om att åstadkomma förändrade arbetssätt och en förändring av både lärarnas och elevernas roller. Elmeroth m fl beskriver att man ser att en ny lärarroll växer fram, vilket innebär att den kunskapsförmedlande läraren nedtonas till förmån för en lärarroll som befinner sig närmare eleven, som handledare eller mentor. Till följd av det friutrymme som försöket ger har också pedagogiska diskussioner tagit fart (2006; 2005a, s. 60; 2005b, s. 24). Också elevrollen har förändrats, från att eleven är mottagare av och lyssnare till kunskap till ett mer aktivt förhållningssätt. Även Sigfridsson och Sundberg (2005) uppfattar att lärarens roll som handledare eller mentor har ”accentuerats” (s. 55). Man ser också att ökade insatser görs för ämnessamverkan och därmed samplanering och diskussion för lärarna. Försöket innebär enligt författarna också ”ett steg i riktning mot mer flexibla former av undervisningsorganisering” (s. 61). I studierna råder sammantaget stor enighet om att arbetsformer för lärare och elever har förändrats inom försöket. Riktningen är satt mot alternativa arbetsformer för lärare och elever och ökad samverkan och diskussion bland lärarna. Flertalet forskningsprojekt och utvärderingar berör detta i sina studier av försöksverksamheten.

Med avseende på skolornas målarbete inom försöket (b), menar Söderström (2005a; 2005b) att ”den största förändringen i verksamheten är satsningen på att utveckla målstyrningen” (2005b, s. 86). Söderström har studerat 13 arbetslag från samtliga åtta deltagande skolor i en kommun. Lärarna läde ner mycket tid och arbete på att formulera och dokumentera mål i relation till elevernas arbete. Söderström menar att detta kan vara problematiskt, eftersom lärarna samtidigt ger uttryck för en ständig ökning av arbets-

uppgifter och tidsbrist. Även lärarna i Westlunds (2005) fokusgrupper anser att målarbetet har intensifierats och ägnas mycket tid. Det timplanelösa ”betraktas som ett incitament för att verkligen arbeta med innehållsfrågorna (...) och vilka mål som ska uppnås” (s. 95). Av Hadenius (2005a; 2005b; 2005c) enkätmaterial från 5 deltagande och 3 icke deltagande skolor framgår att lärare i försöksskolorna använde kursplanerna mer frekvent än lärarna utanför försöket, och lärare på deltagande skolor uppgav dessutom att de samtalade med andra kollegor om kursplanen i större utsträckning än vad som var fallet för lärarna i icke försöksskolor. En utökad diskussion och fokus på målen följdes ofta av en strävan att inkludera eleverna i detta arbete. I Hadenius elevenkäter hade eleverna i de deltagande skolorna bättre kunskaper om kursplaner och betygskriterier än vad som var fallet för elever i skolor som inte ingick i försöket. I fråga om skolornas målfokusering finns det således ett flertal iakttagelser som pekar mot en följsamhet med försöksverksamhetens intentioner, dvs. att målen skulle ha fått en än mer central roll i skolans inre arbete.

Flera studier visar att skolaktörer har gett uttryck för att de ser försöket som ett sätt att legitimera och uppmuntra en utveckling som redan pågick (c). Enligt Erikssons m fl (2005a) studie i senareskolor hade det skett betydande förändringar redan före försöket startade (s. 84), och det fanns skolor som uppgav att de redan sedan tidigare hade arbetat med det som de själva ansåg vara definitionen av timplanelöst arbete (Eriksson m fl, 2004). Till exempel var ämnesövergripande arbete en aktivitet som arbetslagen praktiserade före försöket, och den slojade timplanen utgjorde ett argument för att fortsätta detta arbete (Eriksson m fl, 2005a). Av Tinglevs (2005) tre deltagande senareskolor var det två som uppgav sig redan ha arbetat utan timplan samt rumsterat om i timfördelningen utan att ha försöket i ryggen (s. 132, 141). Detta mönster visar sig även i vissa skolor som Johansson m fl (2005) studerat, där försöket uppfattades som en legitimering av vad som redan gjordes. Författarna håller också för troligt att ”lärarna stärkts i sin uppfattning av att vara på rätt väg” (s. 80). Man säger vidare att timplaneförsöket främst fyllt en legitimerande funktion. Att försöket bekräftar och ger stöd åt utvecklingsarbetet understryks också skollidarna i Kristianssons (2006) studie. Hansen och Lander (2005b) kan användas för att sammanfatta vad flera av studierna visat, nämligen att: ”Timplaneförsöket har lyft fram arbetssätt och idéer som sedan en tid funnits på förändringsreper-toaren i många grundskolor” (s. 237). Det finns således ett antal iakttagelser som visar på att den timplanelösa skolan inte uppfattas som någonting nytt, utan snarare som en legitimering av vad man tidigare ägnade sig åt.

Slutligen är ökad individualisering (d), innefattande t ex elevanpassning och elevinflytande/ansvar, ett tema som många studier berör. Sigfridsson

och Sundberg (2005, s. 63) anser att timplane-försöket leder till en ökad individualisering och självreglering, dvs. att eleverna styr sitt eget arbete, exempelvis via hjälpmedel som loggböcker och portfolios. Även Eriksson m fl (2004; 2005b) instämmer i denna bild och skriver att: ”Det friutrymme som uppstår tycks accentuera individualiserande tendenser i riktning mot det vi beskrivit som en självreglerande praktik” (2005b, s. 50). Också Söderström (2005a) anser att försöket stödjer en utveckling mot ökad individualisering och ser även att elevernas eget ansvar har ökat när timplanen slopats. Elmeroth m fl (2005a) drar liknande slutsatser, då elevernas ansvar och inflytande ”utvecklats i positiv riktning” (s. 43). Generellt gäller ofta elevernas ansvar att avgöra i vilken ordning saker och ting ska göras (Lindgren och Folkestad, 2005) eller vad som ska göras givet lärarens uppsatta ramar (Johansson m fl, 2005). Eleverna uppskattar också att ta eget ansvar (Johansson m fl, 2005). Enligt Hadenius elevenkäter (2005a) uppfattar elever i försöksskolor sig ha mer inflytande över hur de ska arbeta, jämfört med elever som inte ingår i försöket. Dock sker det inga större förändringar i dessa avseenden över tid (mellan två enkäter), därför drar Hadenius slutsatsen att försöksverksamheten inte drivit på utvecklingen mot ett ökat självbestämmande för eleverna.

Individualiseringen anses allmänt öka, men när det gäller elevernas inflytande och ansvar är resultatet således inte lika entydigt. I de olika studierna framförs också flera farhågor angående utvecklingen när det gäller elevanpassning och elevansvar. Söderström (2005a) och Eriksson m fl (2005b) pekar på att tiden för samspel och gruppaktiviteter minskar när självregleringen ökar och Söderström (2006; 2005a) på att läroprocessen riskerar att privatiseras. Vilka elever som är vinnare respektive förlorare i den individualiserade och självreglerande undervisningen råder det skilda uppfattningar om. Denna inriktning på undervisningen värnar de svaga eleverna enligt Elmeroth m fl (2005a), medan både Andersson (2005) och Westlund (2005) är av uppfattningen att svaga elever med behov av särskilt stöd istället blir förlorare i denna typ av undervisning. Slutligen lyfter Johansson m fl (2005) fram att de så kallade gråzonseleverna, dvs. de som inte vet eller förstår det ”rätta” sättet att agera och handla, förlorar på de friare och individualiserade arbetsformerna. Timplaneavvecklingen tycks enligt rapporterna föra med sig en ökad individualisering, i enlighet med intentionerna. Men huruvida detta lett till att elevernas självbestämmande ökat, eller huruvida denna utveckling är gynnsam för alla typer av elevgrupper råder det delade meningar om i större utsträckning.

Sammantaget tycks iakttagelserna i andra forsknings- och utvärderingsprojekt visa på att speciellt förändrade arbetssätt och arbetsformer, liksom individualiseringssträvanden, varit framträdande inslag i de timpanelösa

skolornas verksamhet. Även förekomsten av ett intensifierat målarbete och legitimering av tidigare arbete har påvisats. Forskningsresultaten visar på följsamhet i relation till försökets intentioner och vad projekten har sett i skolorna.

### *Olika målnivåer*

Det var inte bara aktörer på nationell nivå som via förarbetena uttryckt intentioner med försöket. Både de deltagande kommunerna och varje enskild deltagande skola formulerade också målsättningar med sitt deltagande som sändes in till timplanedelegationen. De deltagande kommunernas målsättningar med att delta i försöket redovisades i kapitel 6. Dessa handlade om att förändra organisation och arbetssätt, fokusera på målen, intensifiera pågående utvecklingsarbete och att öka individualiseringen. Således visade kommunansökningarnas syften god följsamhet med försökets intentioner. Skolornas egna syften har sammanställts av timplanedelegationen, och liksom när det gällde kommunansökningarna har skolornas målsättningar i stort sammanfallit med försökets intentioner. Individualisering var ett mycket vanligt förekommande syfte, liksom fördjupat målarbete samt tema och ämnesintegration, dvs. förändringar relaterade till arbetssätt och arbetsformer (SOU 2004:35, s. 76).

På aggregerad nivå skilde sig kommunernas och skolornas målbeskrivningar inte så mycket från innehållet i de statliga intentionerna, men möjligheten fanns för stora avvikelser i enskilda fall. Tonvikten i kapitlet har dock inte lagts på att systematiskt undersöka om det förhåller sig så och hur det i så fall tar sig uttryck. Det skulle kräva en mycket stor arbetsinsats och tillgång till empiri som inte föreligger. Dock är det väsentligt att förhållandet mellan olika målnivåer inom försöksverksamheten uppmärksammas när det gäller vilka konsekvenser försöket givit utifrån en måluppfyllelsemodell. En måluppfyllelseanalys av försöket kompliceras av att det finns mål på flera nivåer inom programmet. I måluppfyllelsemodellen ges de i politisk form fastslagna målen en särställning (Vedung, 2003). Utifrån detta skulle även de deltagande kommunernas målsättningar kunna inkluderas i måluppfyllelseanalysen, förutsatt att de fastställts genom nämnds/fullmäktige beslut och inte varit en tjänstemannaprodukt, medan skolornas egna målsättningar skulle falla utanför på grund av att de inte fastställts på en politisk arena.

För att bedöma eventuell måluppfyllelse på kommunnivå borde alla deltagande skolor i kommunen givetvis inkluderas i en sådan studie. Även om det är en mindre del av de tre kommunernas skolor som ingår i försöket, skulle ändå en sådan datainsamling bli omfattande. För att exemplifiera hur

de kommunala målsättningarna och skolornas aktiviteter kan länkas samman återvänder jag till de tre skolorna i den longitudinella studien. Detta ger förstås ingen heltäckande bild i termer av måluppfyllelse, men kan visa på dels hur kommunerna kan ha formulerat sina mål, dels hur skolornas aktiviteter kan ses som mer eller mindre framgångsrika givet en viss kommunal målsättning.

Kommunen som den Vita skolan är belägen i hade som allmän målsättning skaffa sig erfarenheter av de nya förutsättningar som en slopad timplan medför för planering och genomförande av undervisning. Dessutom ville kommunen få kunskap om effekterna av den slopade timplanen när det gäller elevernas inläring och engagemang (Vita kommunens ansökan 2000-03-16). Den Vita skolans handlingslinjer inom försöket överensstämmer väl med dessa allmänt hållna målsättningar. Arbetet med temastudierna har genererat nya erfarenheter, som skolans lärare både bjudit in till och åkt till andra skolor för att dela med sig av. Arbetssättets effekter på inläringen är svårare att bedöma, även om betygsstatistiken som visades tidigare i kapitlet tyder på att det inte råder ett enkelt samband mellan arbetssättet och betygsresultaten. Elevernas engagemang, i betydelsen hur de uppfattade arbetssättet, var mer omfattande i den Vita skolan jämfört med hur eleverna i de Gröna och Gula skolorna uttryckte sig om sina skolors respektive handlingslinjer (se t ex Nyroos m fl, 2004). Ett allmänt hållet syfte som handlar om att skaffa sig erfarenheter och kunskap svarar väl mot den Vita skolans arbete inom timplaneförsöket.

Den Gula skolans kommunansökan är påtagligt följsam i förhållande till formuleringarna i förarbetena:

Nuvarande timplan styr mot en tidsindelad ämnesinritad undervisning som till stor del utgör underlaget till lärarnas tjänstgöring. Timplanen upplevs idag som ett hinder för t ex ämnesövergripande undervisning. Den leder till ett schematänkande som tar liten hänsyn till behovet av flexibilitet i undervisningen. Olika elever/individer behöver olika mycket tid för att nå fastställda mål. Målen bör därför vara styrande, inte olika kvantiteter av tid (Gula kommunens ansökan 2000-02-28).

Detta är formuleringar som väl överensstämmer med retoriken i förarbetena. Man ville dels "hitta nya utgångspunkter för fortsatt skolutveckling" och "se en förändrad arbetsorganisation" där ett individualiserat förhållningssätt var centralt. Vidare önskade kommunen ta fram olika modeller för bemanning inom ramen för försöket. Liksom i den Vita kommunen utgör formuleringar som att "hitta", "se" eller att "samla erfarenheter och kunskap" vaga målsättningar så till vida att de inte anger i vilken riktning som förändringen förväntas uppträda. Den Gula skolan har onekligen gjort

erfarenheter i sitt timpanelösa arbete, exempelvis att pottsystemet fungerade dåligt enligt ämneslärarna och att man därför tog tillbaka tid, och att ämnesövergripande arbete började prioriteras framför de öppna passen. Detta kan mycket väl falla in under ”nya utgångspunkter” för skolutveckling. Också arbetsorganisationen på skolan förändrades till viss del, även om lärarna medgav att de individualiserande ambitionerna kan vara svåra att realisera, också inom ramen för de öppna passen. När det gällde bemanningsmodeller infördes under undersökningsperioden ett system som innebar att lärarna vikarierade för varandra inom laget, för att undvika att ta in externa vikarier i möjligaste mån. Även i den Gula skolans aktiviteter inom försöket kan man således finna kopplingar till de kommunala målsättningarna med försöket.

Den Gröna kommunen angav i sin ansökan att man ville underlätta för skolorna att öka sin måluppfyllelse genom att de dem större frihet: ”Ge varje skola frihet att under ansvar själv värdera den tid, som bör avsättas för att nå målen för verksamheten både ur elevens perspektiv och ur skolenhetens perspektiv” (Gröna kommunens ansökan 2000-02-25). Även här betonades elevperspektivet, dvs. att eleverna skulle utgöra utgångspunkten för skolenhetens bedömning av vad som behövs för att nå målen. Vidare angavs att: ”Målet är att öka antalet godkända elever” (Gröna kommunens ansökan 2000-02-25). De särskilda undervisningsgrupperna för pojkar och flickor som den Gröna skolan tillsatte under försöksperioden skulle kunna ses som en frihet skolan tog i anspråk och som utgick från elevens behov samt ökade deras måluppfyllelse. Enligt rektor hade man varit framgångsrik på denna punkt. Liksom i den Gula skolan ifrågasattes de öppna passen ur individualiseringssynpunkt av vissa lärare i den Gröna skolan, medan andra hävdade att passen mötte individens behov. På samma sätt som i den Vita skolan är det inte heller helt enkelt att säga huruvida målet att öka antalet godkända elever har infriats för den Gröna skolan. I den Gröna skolan var det förvisso en större andel elever som gjort detta under 2003 och 2004 än vad som var fallet före försöket. Detta mönster återfinns dock inte när det gäller meritvärde, som är lägre vid undersökningstidens slut än före försöket startade. Som tidigare nämnts är dock inte betygsstatistik ett särskilt gott mått på hur måluppfyllelsen utvecklas under försöket. Av betygsstatistiken som redovisats tidigare i kapitlet kan dock sägas att kommunens mål om att öka antalet godkända elever motsvaras av att eleverna i den Gröna skolan i något större utsträckning blivit behöriga till gymnasieskolan.

En bedömning av måluppfyllelse kan också göras med utgångspunkt i skolans egna målsättningar med försöket. De Vita, Gula och Gröna skolornas målbeskrivningar finns angivna i kapitel 7. Inom ramen för detta kapitel görs dock ingen illustration av skolans egen måluppfyllelse Dessa mål faller

delvis utanför den ram som måluppfyllelsemodellen sätter upp, där de i politisk form fastslagna programmålen intar en särställning, åtminstone ur ett representativt demokratiskt perspektiv. Detta utesluter dock inte att en måluppfyllelsebedömning utifrån skolornas målsättningar skulle vara relevant. Det är den i allra högsta grad, inte minst för skolaktörerna själva när det gäller att dra lärdom av sitt eget utvecklingsarbete.

### *Sammanfattning: Måluppfyllelse – en blandad bild*

Det var svårt att utläsa att försöket skulle ha inneburit ökade elevkunskaper och därmed måluppfyllelse i de tre fallstudieskolorna. Även nationella kunskapsjämförelser visade att skillnaderna mellan försöksskolornas och de icke deltagande skolornas elevresultat var små, och eventuella skillnader var svåra att koppla till deltagandet i försöket. Överlag tycks slutsatsen att det inte finns något samband mellan timplaneförsöket och bättre elevresultat vara rimlig, i motsats till vad den normativa programteorin antog. När det istället gäller försöksverksamhetens intentioner uppvisade den Vita skolan en stor följsamhet, medan denna var mer begränsad i de Gula och Gröna fallen. De övriga forsknings- och utvärderingsprojekt som studerat timplanen beskriver iakttagelser som kan tolkas som att försöksskolorna till stora delar har agerat följsamt i förhållande till intentionerna. Förändrade arbets sätt, ökat målarbete och individualisering är företeelser som många studier har uppmärksammat. Försöksverksamheten innehöll emellertid flera målnivåer, och både skolor och kommuner hade sina egna målsättningar med att delta. Dessa syften faller dock inte lika enkelt in under en måluppfyllelsemodell. De tre skolorna och de berörda kommunernas respektive syften har därför fått illustrera hur en sådan måluppfyllelsebedömning skulle kunna ta sig uttryck.

Sammanfattningsvis ger analysen av betygen respektive försökets intentioner två olika bilder. Medan betygen och kunskapsmätningarna inte gav de resultat som policyskaparna hoppats på, tycks istället följsamhetskriteriet och försökets intentioner ha varit närvarande på skolorna, om än i mycket varierande grad. Det finns indikatorer på att en utveckling av verksamheten äger rum i de deltagande skolorna, men något som problematiserats i för ringa utsträckning är huruvida dessa iakttagna förändringar egentligen kan kopplas till deltagandet i försöksverksamheten och inte exempelvis till andra pågående projekt eller en allmän skolutvecklingsoptimism. Därför är det viktigt att ställa frågan om just insatsen haft betydelse för de processer och konsekvenser som identifierats.

## Försökets eventuella inverkan

Det är en sak huruvida försöksskolorna förändrats under försöksperioden och/eller om det finns skillnader mellan deltagande och icke deltagande skolor i olika avseenden och en annan om detta faktiskt beror på deltagandet i försöksverksamheten, dvs. om det är just själva programmet som ger upphov till konsekvenserna och inte andra faktorer. Vad skulle tala för att försöket skulle ha betydelse för skolornas arbete? Å ena sidan borde en slopad reglering, åtminstone på papperet, ge ett ökat handlingsutrymme för skolorna. Tid som tidigare reglerats kan då fördelas fritt och vad som betecknats som ett av de få kvarvarande regelstyrningsinstrumenten försvinna. Å andra sidan var friheten i den nationella timplanen redan betydande. Ett ökat handlingsutrymme behöver inte heller, för det första, betyda att skolorna faktiskt skulle utnyttja det, eller, för det andra, att ett sådant utrymme faktiskt finns och därmed inte begränsas av andra styrande faktorer. Det finns således skäl som skulle tala både för och mot att timplanens borttagande skulle ha betydelse för skolornas arbete.

### *De Vita, Gula och Gröna skolorna*

När det gäller de tre skolorna kan skuggkontroll vara ett sätt att närma sig frågan om huruvida det är själva insatsen som haft betydelse. Skuggkontroll innebär att aktörer med insikt i programmet får värdera insatsens vikt för resultaten, t ex att rektor får resonera kring vilken betydelse timplaneförsöket egentligen haft för de handlingslinjer som sjuöatts. En reflexiv kontroll, dvs. att skolorna undersöks både före och efter programmets införande, kanske hade varit att föredra eller åtminstone kunnat utgöra komplement till skuggkontrollen (Vedung, 1997b, s. 299f). Detta kan dock inte göras här, eftersom data inte samlats in från tiden före försöket startade. Det lämnas således till stora delar upp till aktörerna själva att uppskatta eventuella förändringar som insatsen i sig kan ha medfört.

I rektorsintervjuerna har frågor ställts om vad som kan hänföras till försöksverksamheten och vilken betydelse deltagandet haft. Rektorerna uppger samstämmt att försöket inte spelat någon avgörande roll för de förändringar av främst arbetssätt och arbetsformer som skolorna gjort:

Jag tror att det finns andra saker som har haft större betydelse, det är min känsla i alla fall (...) Och det är alltid svårt att jämföra då, om man säger att man inte hade varit med i timplaneförsöket, nej, jag tror att det hade blivit ändå faktiskt, jag tror det. (V Rektor 3).

## FÖRSÖKETS KONSEKVENSER

Det som har blivit, det hade ju blivit oavsett timplaneprojektet eller inte (G Rektor 1).

Det har ju inte bara med timplaneprojektet att göra (...) det kanske är av mindre värde (G Rektor 3).

Det är mycket troligt att man kan göra det inom den nationella timplanen, det är fullt möjligt att göra det, (Gr Rektor 2).

När de tre rektorerna resonerar om vilka faktorer som haft betydelse för det skolan valt att göra framträder ett gemensamt tema: andra pågående eller avslutande projekt. Dessa uppges ha haft en nog så central betydelse som timplaneförsöket. Den Gula skolan hade ett projekt som genomfördes i samarbete med ett lokalt organisationsutvecklingsföretag:

Det här [utvecklingsprojektet] som vi hade här på skolan (...) det påverkar kanske i större grad hur det ser ut på skolan idag än kanske vad timplaneprojektet i sig har gjort (...) det viktigaste var ju det man gjorde med personalen, att få de här fungerande arbetslagen (...) det tror jag har större betydelse än kanske just timplaneprojektet. (G Rektor 3)

Dessutom tillskrev rektor i den Gula skolan ett projekt de haft tillsammans med Skolverket större betydelse än försöksverksamheten, inte minst på grund av att skolverksprojektet innefattat finansiella projektmedel:

Där kan jag se kanske större effekter än vad jag kan se av timplane-projektet, för att i [Skolverks]projektet har det ju funnits pengar, vi har fått ganska mycket pengar till att göra insatser medan det har vi ju inte fått i timplaneprojektet (G Rektor 3).

Den Vita skolan hade vid starten valts ut av kommunen som en av ett fåtal skolor som skulle delta i ett kommunalt utvecklingsprojekt som skulle generera goda exempel till övriga skolor. Detta projekt tror rektor varit viktigt för det arbete som skolan gjort. Även i den Gröna skolan har man deltagit i andra projekt parallellt med försöket, bland annat ett som handlade om individuell planering och dokumentation av elever, vilket rektor anser ”också har gett mycket skjuts” (Gr Rektor 3). Samtidigt framhåller rektor i den Gröna skolan att det genom blotta deltagandet i projekt generellt finns incitament eller upplevda krav på att man ska åstadkomma någonting (jämför Hawthorneffekten). Projektet i sig kan vara av mindre betydelse, det är istället själva medverkan som är det centrala: ”om vi är med i någonting måste man åstadkomma någonting” (Gr Rektor 3).

Förutom deltagande i andra projekt finns det ytterligare några omständigheter som bedöms som viktiga. Det handlar i grunden om synen på undervisning, dvs. inställningar och attityder. Den Vita skolans rektor tror att den nystartade skolan med den specialrekryterade personalen ”har betytt allra mest” (V Rektor 3). I den Gula skolan betonas arbetslagens bildande ca 2 år före försökets start som en avgörande faktor, dvs. en organisatorisk förändring som haft stor betydelse för de arbetssätt och arbetsformer skolan ägnat sig åt under försöksperioden.

Försökets roll nedtonas alltså i alla tre skolorna och istället framhålls andra projekt eller faktorer som handlar om personalens inställning eller organisation. Dock påpekar den Gröna skolans rektor att de små undervisningsgrupperna för pojkar och flickor med omfattande stödbehov utgör en ”direkt följd” (Gr Rektor 3) av timplaneförsöket och en åtgärd som rektor tror att skolan inte hade vidtagit om de inte hade ingått: ”för då sa alla, men vi är ju timplanelösa. Det kan vi ju införa” (Gr Rektor 3). Förutom detta kan timplaneförsökets betydelse eventuellt vara att det ändå utgjort något slags stöd eller trygghet på ett mer övergripande plan när det gäller skolornas förändringsarbete:

Det är väl möjligen att man känner stöd, om man säger att det ifrågasätts lite grand, av någon inom organisationen eller utifrån så känner man ju ett väldigt stöd att man är med i projektet och det är ju en trygghet (V Rektor 3).

Jag vet inte om försöket i sig va, vi kanske har sett mellan fingrarna, men vi har kanske kunnat, nu har man ju haft friheten att inte behöva känna oro att vi har kunnat bli stämda liksom (G Rektor 3).

Det blev ett, vad ska jag säga, låtsasargument på något vis. Jag vet inte hur jag ska förklara det här bättre, att säga att ja men vi behöver ju inte bry oss om det, nej då finns det inga hinder. Så på det viset tycker jag att det har varit bra (Gr Rektor 3).

Genomgången av materialet visar sammantaget på att timplaneförsöket, trots dess trygghetsfunktion, tycks ha spelat en underordnad roll, och att det är mycket svårt att särskilja försöksverksamheten från en allmän pågående skolutveckling. Andra projekt, både för att det kan ha förekommit pengar knutna till dem och en deltagareffekt, uppfattats som betydelsefulla. För det andra har lärarna, exempelvis deras syn på undervisning och intresse för ämnesövergripande arbete och deras organisation i arbetslag, pekats ut som nog så viktiga för de förändringar som skett. Möjligen har försöket erbjudit ett stöd, både internt i organisationen och externt mot omvärlden, när det gäller att legitimera de åtgärder som skolorna sätter. Försöket skulle där-

med inte ha varit helt betydelselöst, men å andra sidan inte heller en avgörande faktor. Generellt är rektorernas uppfattning att försöksverksamheten i sig inte varit utslagsgivande. I detta avseende utgör dock den Gröna skolans små undervisningsgrupper ett undantag.

### *Övriga forsknings- och utvärderingsprojekt*

Hur bedömer övriga forsknings- och utvärderingsprojekt vilken roll försöket haft? I de projekt som berört frågan finns det en utbredd enighet att det är mycket vanskligt att ensidigt hänföra de förändringar som observerats just till timplaneförsöket. Söderström (2005a) betecknar studiet av om huruvida försöket lett till de resultat som policyskaparna hoppades på som ett ”omöjligt uppdrag” (s. 33). Försöket kan inte isoleras i förhållande till annat som kan tänkas påverka skolans arbete. Detta framförs även av Sigfridsson och Sundberg (2005; Sundberg, 2005b) som utifrån sina fallstudier konstaterar att det är ytterst svårt att enbart relatera de förändringar som de deltagande skolorna infört till timplaneförsöket. Även Lindgren och Folkestad (2005) kommer till samma slutsats, det sker en förändring gällande främst innehåll i deras fallstudieskolor, men detta kan inte med automatik tillskrivas just skolornas deltagande. Också Hansens och Landers (2005a) observation faller väl in i vad de övriga citerade projekten funnit, dvs. att ”skillnader är emellertid svåra att knyta till försöket, då de existerade redan tidigt i försöket, eller till och med innan det inleddes” (s. 17).

I likhet med vad skuggkontrollen av de tre skolorna pekade på har även Söderströms studie (2005a) visat att ”det var ytterst ovanligt att avvecklingen av timplanen i sig sågs som orsak till de förändringar som skett i skolornas verksamhet” (s. 33). Det var bara i ett av de 13 studerade arbetslagen som timplaneförsöket sågs som anledningen till att en aktivitet, motsvarande det som här benämns öppna pass, sjuvägs. Johansson m fl (2005) uttrycker det som både rektorerna i de Vita, Gula och Gröna skolorna, liksom flera av forsknings- och utvärderingsprojekten visat på, nämligen att: ”Det knappast råder några enkla samband mellan orsak och verkan i komplexa skolmiljöer, där så många krafter samtidigt korsas” (s. 77). Lärarna i Johanssons m fl (2005) studie hade svårt att avgöra försökets betydelse för den utveckling som skett (s. 69). Sammanfattningsvis pekar alltså de forsknings- och utvärderingsprojekt som tagit upp frågan om vilken roll försöket i sig spelat i samma riktning som skuggkontrollen visade: Timplaneförsökets funktion i förändringsarbetet tycks inte vara av avgörande betydelse. Det är förvisso inte helt enkelt att isolera betydelsen av försöket,

men samtidigt kan försöksverksamheten i sig självt inte ensam stå som intäkt på de förändringar som iakttagits.

### *Sammanfattning: Försökets eventuella inverkan*

I början av kapitlet framhölls att det finns ett flertal svårigheter med att bedöma konsekvenser av reformprogram. Försökets design och organisation medför såväl starka selektionseffekter som risk för deltagareffekter. Dessutom är det svårt att jämföra gruppen deltagande och icke deltagande skolor på grund av att försökets design varken är experimentell eller kvasi-experimentell. Även med en uppläggning som jämför deltagande och icke deltagande skolor är det ändå svårt att isolera effekten av just deltagandet i försöksverksamheten, eftersom det finns ett flertal andra faktorer som kan vara i spel vid sidan av programmet. Med tanke på de svårigheter som finns när det gäller att uppskatta effekter som är inbyggda i programmets design, kan skuggkontroll av försökets eventuella inverkan på resultaten därför vara ett acceptabelt tillvägagångssätt. Slutsatsen av skuggkontrollen, kombinerat med iakttagelser från andra timplaneförsöksstudier, blir att timplaneförsökets roll inte ska överskattas.

Många faktorer vid sidan av insatsen kan antas ha betydelse för de resultat som nås. Andra projekt, liksom egenskaper hos personal och organisation var några sådana som rektorerna i de tre skolorna pekade på. Timplaneförsöket kan förvisso vara att betrakta som en påskyndande faktor bland flera, och som bland annat kan legitimera och erbjuda ett slags mentalt stöd för att sätta det förändringsarbete som pågår kring bland annat arbetssätt och arbetsformer. Både rektorernas svar och andra studier visar dock på att sådana aktiviteter troligtvis sätts även utan försöksverksamheten. Som framgick i kapitel 7 var de öppna passen (aktiviteter som av de intervjuade länkades till försöket) i de Gula och Gröna skolorna satta redan innan deras deltagande i timplaneförsöket inleddes. Det friutrymme som den slojade timplanen erbjuder på papperet kan inte direkt översättas till hur skolornas handlingslinjer tar sig uttryck. Förändrade arbetssätt och arbetsformer, liksom individualisering och målarbete, är i sig inte avhängigt den nationella timplanens avveckling.

En anledning till att försöksverksamheten, enligt skuggkontrollen och de andra studier som gjorts, målar upp bilden av en mycket svag koppling mellan försöket och att vissa handlingslinjer och aktiviteter förekommer kan sökas i den tänkta programteorin för försöket. Sannerstedt (2001) uttrycker det som att:

Kausaliteten i den bakomliggande programteorin är inte primärt ett implementeringsproblem, snarare kretsar det kring en mer utvärderingsorienterad fråga om de önskade resultaten uppnås, där en tänkbar felkälla till bristande måluppfyllelse kan vara t ex bristande implementering eller felaktig kausal teori (Sannerstedt, 2001, s. 35)

Betydelsen av timplanens slopande som ett led i att nå det önskade utfallet tycks ha överskattats i policyskaparnas normativa programteori. De data som redovisats här tyder på att länken mellan försökets införande och elevernas förbättrade måluppfyllelse är svår att belägga empiriskt. Vad som däremot kan sägas är att följsamheten gentemot försökets intentioner varit framträdande på sina håll. Detta i sig kan dock inte tas som intäkt på att försöksverksamheten per se varit orsaken till följsamheten. Det kan istället vara så att det sammanfallit väl med skolornas egna utvecklingsdagordningar, oavsett försöksverksamhet eller inte.

### **Alternativ till måluppfyllelse**

#### *Popularitet, anpassningsbarhet och varaktighet*

Det finns flera alternativ till att studera om programmålen nås eller inte för att uttala sig om ett programs funktion och huruvida det varit framgångsrikt eller ej. Måluppfyllelsemodellen har kopplingar till vad Cuban (1998) benämner som effektivitets- och följsamhetskriteriet för att bedöma reformers framgång. Men det finns även flera andra tänkbara kriterier som kan utgöra måttstockar för att bedöma om en reform varit framgångsrik. I det följande avser jag att diskutera hur försöksverksamheten kan bedömas med utgångspunkt i tre sådana alternativa måttstockar: Popularitet, anpassningsbarhet och varaktighet.

#### Popularitet

Utifrån popularitetskriteriet bedöms reformens grad av framgång utifrån hur omtyckt den är. Dye skriver att:

Individuals, groups and whole societies frequently judge public policy in terms of its good intentions rather than its tangible accomplishments. The general popularity and public appraisal of a program may be unrelated to its real impact in terms of desired results (Dye, 1998, s. 341).

Det är alltså i förstone inte alltid de producerade effekterna, utan också hur reformen uppfattas och tas emot som kan vara nog så centralt för om en reform betecknas som lyckad eller inte. Hos vem eller vilka är det som reformen ska vara populär? Premfors säger om just försök att ”kriteriet på framgång är om försöksverksamheten accepteras i politisk mening” (1989, s. 139). Man kan betrakta timplaneförsökets popularitet utifrån hur det tas emot på formulerings- respektive realiseringsarenan (Lindensjö och Lundgren, 1986; 2000). Trots att dessa båda arenor tenderar att sammanflätas allt mer i nutida svensk utbildningspolitik, skiljs här mellan försökets popularitet på en nationell politisk formuleringsarena och en realiseringsarena där skolor och kommuner ska omsätta försökets intentioner i praktisk verksamhet.

På den politiska och administrativa formuleringsarenan uttrycktes inte mycket skepsis i diskussionen före och under försökets gång (se även kapitel 4 och 5). Såväl borgerliga oppositionspartier som det socialdemokratiska regeringspartiet med samarbetspartier var rörande eniga om det goda i att slopa timplanen på försök. Moderaterna var ”övertygade om att den pedagogiska förnyelsen och möjligheterna att nå utbildningens mål förbättras genom ett avskaffande av timplanen” (UbU18:1997/98). Folkpartiet klargjorde att ”för liberaler ska den enskilda människan stå i centrum, även gällande hur många timmar elever studerar i de olika ämnena” (UbU18:1997/98). Även centerpartiet och miljöpartiet tog kraftig ställning för timplanens avveckling. Socialdemokraterna såg positivt på att det ”dubbla kommando” med både läroplan och timplan skulle försvinna, även om man framhöll att man ville avvakta försöksverksamhetens resultat, som svar på kraven från de borgerliga om ett omedelbart slopande. Den politiska populariteten gentemot försöksverksamheten gick inte att ta miste på då försöket planerades och beslutades.

Vissa partier fortsatte att skriva motioner medan försöket pågick. Då försöket varit igång ett par år ville både folkpartiet och centerpartiet fatta ett principbeslut om ett slopande, utan att försöket skulle behöva avslutas först (Ub226:2002/03; Ub336:2002/03). Året därefter motionerade samma partier återigen i frågan med samma åsikt, och fick sällskap av miljöpartiet (UbU11:2003/04). Även kristdemokraterna och moderaterna hade i flera motioner betonat partiernas positiva inställning till den slojade timplanen (t ex Ub276:2003/04; Ub439:2003/04). Under försökets sista år motionerade åter (m), (kd) och (mp) för timplanens slopande. Folkpartiet ansåg fortfarande att timplanen skulle avvecklas, men tyckte samtidigt att Myndigheten för skolutveckling skulle ”informerar skolorna om att svenska, matematik och engelska ska vara prioriterade ämnen” i grundskolan för att säkerställa elevernas baskunskaper (Ub258:2004/05). Samtliga motionsyrkanden under tidsperioden avstyrktes av utskottet, med hänvisning till att man skulle

avvakta försökets slutresultat. Haug (1992, s. 221) anger att en förklaring till att politikerna i hans studie också tenderade att vilja avvakta försökets slut kan vara att man är färgad av en tro på det vetenskapliga experimentidealet. Den omgivande miljön ska då sträva efter att påverka så lite som möjligt för att inte störa experimentet under tiden det genomförs.

När försöket skulle avslutas kom emellertid en svängning i timplane-frågan till uttryck hos folkpartiet. Även om man redan tidigare i den ovan refererade motionen aviserat att kärnnämna skulle ha en särskild plats, så utgjorde Motion Ub344:2005/06 ett brott mot vad partiet tidigare hade anfört i fråga om timplanen. Folkpartiet ville i denna motion återgå till en stadiindelad timplan (dvs. enligt modellen för 1980 års läroplan), dock med möjlighet att flytta tid mellan stadierna om eleven riskerar att inte nå målen. Folkpartiet argumenterade för att ämnens roll och status borde stärkas, och att en slopad timplan utgjorde ett hot mot detta (Folkpartiet, 2005). De övriga borgerliga partierna, liksom (mp) höll dock fast vid det ursprungliga ställningstagandet för ett slopande (UbU14:2005/06). Oenigheten i timplanefrågas hos de borgerliga partierna visade sig i ett skolpolitiskt dokument som representanter från partierna arbetat fram inför valet 2006, där det slås fast att: ”partierna inom Allians för Sverige har olika syn på timplanen för grundskolan (...) förändringar i reglerverket kring timplanen för såväl kommunala som fristående skolor, kan bara göras om de fyra partierna är överens” (Allians för Sverige, 2006). Det är två partier som förändrat sin inställning till timplanen, dels folkpartiet, dels socialdemokraterna. Flera socialdemokrater upplever sig vara ”mer skeptiska än tidigare” (*Skolvärlden* 2005-09-21) och den dåvarande socialdemokratiske skolministern klargjorde i slutet av år 2005 att timplanen inte kan slopas innan det finns andra verktyg som kan ersätta den, och att ytterligare uppföljningar behöver göras (*Svenska Dagbladet* 2005-11-15).

När det gäller realiseringsarenans inställning till reformen präglades den, liksom formuleringsarenan åtminstone före och under försöket, av en påfallande konsensus om det goda och önskvärda i en slopad timplan. En indikator på hur förslaget om den slopade timplanen och försöksverksamheten togs emot av aktörer på tillämparnivån är fackliga och kommunala remissvar på de utredningar som tog upp försöket. I remissvaren syns om reformen är populär, i termer av om den ses önskvärd eller inte. Kommunernas och de fackliga organisationernas inställningar var genomgående positiva i remissvaren, om än i varierande grad. Då försöket tillsattes utgjorde de lärarfackliga organisationerna en del av de instanser som valde att förorda skolkommitténs andra förslag angående timplanen, dvs. en försöksverksamhet (och inte ett direkt slopande som var skolkommitténs alternativa förslag) (Lärarnas Riksförbund, 1998; Lärarförbundet, 1998). Till

skillnad från de fackliga organisationerna var flera kommuner i sina remissvar för ett omedelbart slopande, utan föregående försöksverksamhet (Regeringens proposition 1998/99:110; 1997/98:94). Även Kommunförbundet förhöll sig starkt positivt (Svenska kommunförbundet, 1998; 1999).

Kommunförbundets representant i timplanedelegationen tyckte redan i utredningens delbetänkande (SOU 2004:35) att man kunde föreslå ett avskaffande utan att invänta försökets slut och delegationens slutbetänkande. Men ledamöterna från LR, LF och Skolledarnas förbund ville fullfölja försöket innan man lämnade en definitiv rekommendation. Dock var ledamöterna från de fackliga organisationerna i grunden positiva till en slopad timplan. Timplanedelegationen som helhet var i sitt slutbetänkande enig om att timplanen både kunde och borde avskaffas, eftersom ”erfarenheterna av försöket visar att en avveckling av timplanen på sikt kan bidra till ökad måluppfyllelse genom att stimulera utveckling i skolorna” (SOU 2005:101, s. 159f). De fackliga representanterna lämnade ett dock ett särskilt yttrande, som bland annat påtalade nödvändigheten av en ny skollag innan timplanen avskaffades. I yttrandet klargjorde man dock att man såg att timplanen som styrdokument tillhörde det förgångna. Remissvaren till SOU 2005:101 visade att såväl enskilda kommuner, som Sveriges kommuner och landsting, liksom företrädare för elevorganisationer, var positiva till en slopad timplan. Den fackliga sidan uttryckte dock sig något försiktigare, särskilt Lärarnas Riksförbund (2006).

Sammantaget visar bilden från remissvar och yttranden från ledamöter i timplanedelegationen att lärarnas fackliga företrädare har varit positiva till försöksverksamheten, men inte i samma utsträckning som kommunerna och Kommunförbundet, senare Sveriges kommuner och landsting, varit. Reformen har inte varit impopulär i de fackliga leden, men inte heller omfamnats lika helhjärtat som hos kommunerna, som gärna hade sett ett direkt och/eller snabbare slopande, av remissvaren att döma. I linje med de fackliga remissvarens positiva grundinställning till den timplanelösa skolan visade en intervjuundersökning med lärarfackliga företrädare i 16 deltagande kommuner att reformen inte sågs som hotfull från fackligt håll. Majoriteten av representanterna var positiva till ett slopande (Lundahl m fl, 2005b).

I avhandlingens kapitel 6 om kommuners perspektiv på försöket och kapitel 7 om försökets genomförande i tre skolor har inställningar och preferenser i fråga om ett deltagande i försöket redovisats i anslutning till kriteriet att vilja genomföra reformens intentioner. I kapitel 6 framkom att samtliga 16 deltagande och 16 icke deltagande skolchefer som intervjuats ville avskaffa den nationella timplanen. Även om det rädde en rörande enighet om en avvecklad timplan hos kommunföreträdarna på utbildningsförvaltningen var risker i samband med ett slopande något som berördes i

något större utsträckning av de icke deltagande skolcheferna. Att delta eller inte var dock inte primärt en följd av skolchefernas inställning till den nationella timplanen, dvs. det var det inte motstånd mot reformen och dess idé som gjort att kommunerna inte medverkade, enligt intervjumaterialet. I kapitel 7 var rektorerna i de tre skolorna också eniga om att timplanen borde tas bort. Även lärarna i de tre skolorna förhöll sig positiva, bara en lärare sade sig vara åtminstone ”halvskeptisk” mot försöket. Från fackligt håll lokalt i de tre skolorna hade inte heller just försöksverksamheten varit föremål för diskussion eller konflikter. Således tycks resultaten från det empiriska materialet i kapitel 6 och 7 indikera att reformen varit omtyckt av och populär hos tillämparna på kommun- och skolnivå.

En slopad timplan var populär även hos rektorer, enligt en nationell enkätundersökning (Lundahl m fl, 2005a). Även i detta material, liksom när det gällde skolchefsstudien i kapitel 6, var rektorer i deltagande skolor än mer positiva till en slopad timplan än deras kollegor i icke deltagande skolor. Samtliga 55 rektorer i deltagande skolor, och 80 procent av rektorerna i icke deltagande skolor såg få eller inga risker med en slopad timplan. I lärarenkäter som Hansen och Lander genomfört har detta mönster gått igen. Lärarna i deltagande skolor var i större utsträckning positiva till en avskaffad timplan än vad lärare i skolor utanför försöket uppgav sig vara (SOU 2005:101, s. 132). Att försöket varit populärt hos dem som omfattas av det visas även av de deltagande skolornas årliga redovisningar till timplanedelegationen. I dessa har skolorna påtalat hur svårt det skulle vara att gå tillbaka till en timplan, efter att man deltagit i försöket. Bara i 5 av ca 900 skolor har man velat återinföra timplanen igen (SOU 2005:101, s. 162).

Sammanfattningsvis är det ytterst få motbilder till det stora stödet för att slopa timplanen som kommer till uttryck inledningsvis. Under försökets planerings- och beslutsfas, liksom under försökets gång, är det en slående enighet kring nödvändigheten av en avskaffad timplan som uppvisas både från formulerings- och realiseringsarenans aktörer. Genomgående är det få kritiska röster som hörs, vare sig i materialet från skol- och kommunnivå, eller från den politiska arenan. Emellertid sker ett brott mot denna positiva bild i och med folkpartiets och socialdemokraternas svängning i frågan på formuleringsarenan. När det gäller realiseringsarenans aktörer finns flera indikatorer på att stödet och reformens popularitet är större hos dem som omfattas av försöket. Sammantaget tycks försökets popularitet, och därmed grad av framgång utifrån detta kriterium, ha varit störst före och under försöket, medan denna allmänna och ofta enhälligt uttryckta uppfattning började upplösas vid försökets slut. Om Premfors (1989, s. 139) kriterium för försök framhålls, dvs. att försöksverksamhetens popularitet på den politiska formuleringsarenan är det centrala, blir bilden av försökets popula-

ritet efter försöksverksamhetens slut betydligt mindre ljus än vad den var i början. Genomgående har det dock varit få kritiska röster på realiseringsarenan. En fråga som reses härvid är om detta är fallet på grund av att motbilderna inte tilläts/accepteras när eller om de artikuleras, dvs. att enigheten om vad som är det ”rätta” och ”riktiga” sättet att på ett diskursivt plan uttrycka sig om den nationella timplanens roll, är mycket stark (jmf kap 5)?

### Anpassningsbarhet

Om popularitetskriteriet avsåg reformens grad av framgång utifrån hur omtyckt den var, även hos andra än tillämparna, så anlägger anpassningsbarhetskriteriet delvis ett annat perspektiv. Här handlar det främst om en bedömning av reformen utifrån tillämparens perspektiv, dvs. hur tillämparna själva ofta bedömer grad av framgång. Anpassningsbarhetskriteriet fokuserar således utrymmet för den enskilda skolan att sätta sin egen prägel på reformen, dvs. hur väl den kan anpassas till att ingå i verksamheten på ett naturligt sätt. Detta kriterium handlar om huruvida försöksdeltagandet kan anpassas väl till den enskilda skolan eller inte (Cuban, 1998). När denna typ av bedömningskriterium står i centrum är det inte nödvändigt med en överensstämmelse mellan program mål och implementeringsresultat. Även om detta förvisso empiriskt kan visa sig överensstämma är det inte detta som avgör om reformen ska ses som lyckad eller inte.

Lindensjö och Lundgren (2000, s. 169) skriver att ”Ju mer abstrakt eller oprecist målet för en åtgärd uttrycks centralt, desto sannolikare att målet och åtgärden omvandlas på lokal nivå”. Försöksverksamhetens design och utformning skulle tala för goda möjligheter till lokal anpassning. Särskilt timplanedelegationen var efter att den hade satts i arbete mycket försiktig med att utfärda bestämmelser eller rekommendationer för skolorna: Delegationen har ”inte aktivt påverkat inriktningen av skolornas arbete”, heter det i slutbetänkandet (SOU 2005:101, s. 166) och man har ”avhållit sig från att ge skolorna i försöket direktiv om arbetssätt, stoffurval och arbetsformer” (s, 164). Det fanns ingen konkret ”målkruterielista” som skolorna fick till sig och skulle uppfylla med sitt deltagande. Budskapet man ville förmedla till skolorna var att de inte skulle känna sig innehållsligt styrda. Dock kan tyckas att delegationen i sina årliga vägledningar som utfärdades som grund för skolornas redovisningar till dem pekar ut områden där förändringar förväntades. Vägledningen angav olika teman som skolorna kunde uppfatta som en riktning på hur förändringarna skulle ta sig uttryck och inom vilka områden. Detta skulle kunna ses som att det utgör en ex-post styrning i sig (se kap 4). Sammanfattningsvis var dock försökets utformning sådant att det

skulle borga för att graden av anpassningsbarhet skulle vara stor, men blev det så? Uttrycker skolorna att de kan sätta sin prägel på reformen?

Ett utmärkande drag för de Vita, Gula och Gröna skolorna var att de alla länkat in timplaneförsöket i arbete som antingen redan pågick, eller som enligt rektorerna förmodligen ändå hade skett. Man skulle kunna uttrycka det som att försöket karakteriserats av att det har varit anpassningsbart i den meningen att det har varit lätt att få det att ingå i redan pågående verksamhet. Det fanns inga krav på att nya inslag skulle tillföras till följd av deltagandet. Försöksverksamheten kan föras in i det befintliga utvecklingsarbetet utan att inriktningen på detta behöver förändras. I den Vita skolan kom försöket att sammanföras med det kvalitetsprojekt som skulle generera goda exempel. Till detta projekt hade skolan handplockats av kommunen. Försöket, översatt till arbetet med temastudier, integrerades därmed i det andra projektet. Ett annat drag som utmärkte den Vita skolan var enligt rektor att dess personal "äger tanken" (V Rektor 2) med försöksverksamheten och tog uppgiften på allvar. Försöksverksamheten föll väl in i det tankesätt som den rekryterade personalen redan hade och var villiga att arbeta mot. I de båda andra skolorna gav man inte uttryck för motsvarande delaktighet.

Men försökets grad av anpassningsbarhet behöver inte bara bestå i att det kan anpassas till att falla väl in i linje med vad skolorna antingen redan hade eller skulle ha sjösatt ändå. Försökets anpassningsbarhet kan också innebära att man så s kan behålla status quo, dvs. försöket kan också anpassas till att inte åstadkomma förändringar. Lärarna i Söderströms (2005b) studie visade sig vara än mer positivt inställda till försöket vid en uppföljning år 2004 än vad de hade varit vid det första intervjuutfallet år 2001. Lärarna menade att det timplanelösa inte utgjorde någon nackdel för skolan, eftersom "vill man inte förändra så behöver man ju inte" (s. 89). I den Gula skolan upplevde man även viss brist på vägledning, just på grund av att försöket kunde anpassas till den enskilda skolan i så hög grad. Uppfattningen fanns hos rektor att det var svårt att avgöra vad policyskaparna egentligen ville. Anpassningsbarheten kunde därmed också leda till viss frustration.

Vi var ju skeptiska och så var det ett möte i [kommunen] (...) och nu blev det precis som när man kom från timplanedelegationen i Stockholm, (...) Bara en massa tomma ord, lite osäkert trummande med fingrarna på borden och (...) som inte sa så speciellt mycket (G Rektor 1).

Jag vet inte vad de har förväntat sig (G Rektor 3).

Även om det framstår tydligt att försökets lokala uttryck främst har bestått i förändrade arbetssätt och arbetsformer, så förekommer variation mellan olika skolor med avseende på hur detta har organiserats. Den Vita skolans

temastudier och den Gröna skolans små undervisningsgrupper kan belysa detta. Båda utgör exempel på förändrade arbetssätt och arbetsformer som ses ha en koppling till försöksverksamheten. Den Vita skolans TS omfattade alla elever i alla klasser. Det var förlagt till vissa, längre eller kortare, perioder under läsåret och innefattade många olika lärare, delvis beroende på vilket tema man arbetade med. Den Gröna skolans små undervisningsgrupper riktade sig till ett litet antal elever med speciella behov, som hade sin undervisning i dessa små grupper under längre tid och mötte ett fåtal lärare, dvs. de arbetade mer enligt klasslärarmodell. Dessa två exempel från den longitudinella studien kan visa på variationen i utfallsrummet av timplane-försöket. Också observationer av den typen som Söderström (2005b) beskriver, dvs. att reformen även kan innefatta att avstå från att göra förändringar, talar för att reformens utfallsrum kan vara synnerligen omfattande. Förekomsten av ett sådant stort utfallsrum, som varit svårt att på förhand definiera hur det kunde förväntas variera, kan ses som en indikator på försökets anpassningsbarhet. Att försöket getts många lokala ansikten skulle tala för att det funnits stort utrymme för att göra det varit anpassningsbart till de enskilda skolornas verksamhet. Därmed skulle en bedömning av försöket utifrån kriteriet på förekomst av anpassningsbarhet peka på att försöksverksamheten varit framgångsrik i detta avseende.

### Varaktighet

Ett annat kriterium som enligt Cuban (1998) används för att bedöma reformer är huruvida den visat sig vara hållbar över tid, ett varaktighetskriterium. Liksom anpassningsbarhet är också varaktighet något som Cuban anser härrör från en bedömning som tillämparna – snarare än beslutsfattarna – tenderar att göra. En reform kan vara mer eller mindre varaktig, i termer av hur väl den står sig när andra projekt, innovationer och reformer gör entré. Det är långt ifrån alla nya idéer och innovationer som lyckas stå sig över tid. Från en pessimistiskt hållen utgångspunkt liknar Redefer (1950, citerad i Tyack och Tobin, 1994, s. 469) de generella utsikterna för varaktighet med logiken som gäller för ett nöjesfält: ”Is education a carousel with widely heralded experiments slowly fading from the educational scene as some new attraction takes the spot light and the music goes round and round?” Vad blir kvar över tid sedan reformens målområde utsatts för konkurrens av annat, efter att den initiala fasen då reformen förmodligen fått större uppmärksamhet är över?

Det är inte riktigt rättvisande att göra en bedömning av timplane-försöket utifrån kriteriet om varaktighet, eftersom det pågått under relativt kort tid. I början på kapitlet påtalades att det var viktigt att hålla tidsaspekten i åtanke

när konsekvenser av reformer diskuteras och bedöms. I litteraturen förordas ofta längre tidsperspektiv än vad som i skrivandes stund gäller för försöksverksamheten. För att utröna vad som visar sig vara varaktiga förändringar måste förändringarna ha hunnit institutionaliserats i skolans verksamhet (jfr Fullan, 2001). Tidsmässiga förutsättningar för att detta ska ha skett föreligger ännu inte. I och med att timplanens slopade bedrivits just som en försöksverksamhet, är ju reformen i sig av tillfällig art snarare än permanent och därmed varaktig. Även om försöket inte leder till att timplanen tas bort generellt är detta i och för sig inte något som behöver tala mot att skolornas handlingslinjer ändå skulle kunna vara varaktiga. Försökets lokala uttryck har sällan krävt att det juridiska friutrymmet av en slopad timplan tagits i anspråk, dvs. handlingslinjerna har inte gått utanför det rådande regelverket. De aktiviteter som försöket har satts i samband med i skolorna behöver därmed inte upphöra bara för att timplanen eventuellt skulle kvarstå efter avslutat försök.

Man skulle kunna resonera på så sätt att försökets stora anpassningsbarhet skulle tala för att det kan bli varaktigt, beroende på vad det anpassas till. De aktiviteter och projekt som försöket har sammankopplats med (från att bilda arbetslag till att lägga om organisation för undervisningen på mer genomgripande sätt) kan visa sig vara av mer eller mindre bestående karaktär. Försökets anpassningsbarhet skulle å ena sidan kunna verka i riktning mot att det kan bli varaktigt. Å andra sidan är de aktiviteter som sammankopplas med försöket känsliga för hur vindarna i övrigt blåser, exempelvis gällande elevens roll och utveckling, lärarens roll och funktion osv. De öppna passen i den Gula skolan genomgick förändringar under tidsperioden, och åtminstone ett av arbetslagen såg inte denna handlingslinje som något varaktigt, då man valde att vandra tydligare i riktning mot den Vita skolans ämnesövergripande studier istället. De förändringssträvanden som försöket satts i samband med kan visa sig vara av mer eller mindre bestående karaktär.

### *Vad utelämnas i måluppfyllelsemodellen?*

De tre kriterierna popularitet, anpassningsbarhet och varaktighet utgör alternativa bedömningskriterier för reformers utfall, som inte helt enkelt kan inordnas under måluppfyllelsemodellen (till skillnad från exempelvis effektivitets- och följsamhetskriterierna). Innan kapitlets huvudsakliga slutsatser summeras är det emellertid på sin plats att återigen kort vända siktet mot måluppfyllelsemodellen för att belysa hur några av dess tillkortakommanden framträder i detta empiriska material.

Måluppfyllelsemodellen har, som redan tidigt i kapitlet påtalats, sina svagheter, där kanske oförmågan att upptäcka oförutsedda effekter är en av de mer allvarliga. Svårighet att tolka och mäta målsättningarna kan också ligga modellen i fatet. Hur vet vi om det fanns några oförutsedda effekter som försöksverksamheten antingen gav upphov till eller åtminstone accentuerade? Med utgångspunkt från egna och andras data skulle jag vilja lyfta fram två sådana aspekter: De alternativa arbetsformerna i relation till lärarnas arbetsbelastning samt skolans likvärdighet.

En möjlig bieffekt som kan iakttas är en ökad arbetsbelastning för lärarna. Förändringsarbetet i den Vita skolan hade:

(...) inneburit mer arbete. Tid har behövts för att samtala, ifrågasätta, tänka nytt och enas om beslut (...) när det gäller personalens arbetsmiljö ska vi under året arbeta med att utjämna arbetstoppar (...) så vi minskar stressen för både elever och vuxna i skolan” (V Dokumentation till timplanelogationen 2004-09-07).

Även många av den Vita skolans lärare berörde arbetsbördan som ett problem, och rektor gav uttryck för att detta var något som stod på skolans dagordning att försöka hantera:

Arbetsbördan är stor, det har vi också pratat mycket om. Det här sättet att arbeta, det är ju inte så att det är lindrigt om man ska tänka på arbetsbörda, det är det inte (V Rektor 3).

Iakttagelser från andra forsknings- och utvärderingsprojekt visar också på att tidsåtgången, och därmed stressen, när det gäller planering och genomförande av undervisningen hade ökat (Sigfridsson och Sundberg 2005; Hadenius, 2005b; Söderström, 2005a) och generellt att lärarnas arbetsbörda intensifierats under försökstiden (Johansson m fl, 2005). Den ökade arbetsbördan behöver dock inte ensidigt vara relaterad till försöksverksamheten i sig (jämför resonemanget om försökets betydelse och eventuella inverkan ovan) men de arbetssätt och arbetsformer som försöksskolorna ofta arbetat med, och som av skolorna själva kopplats till det timplanelösa, kan få den effekten att de leder till en ökad tidsåtgång vad gäller samordning och planering, liksom en ökad arbetsbörda. Tyack och Tobin (1994) finner att ett gemensamt tema i de reformer som inte lyckats få långsiktigt fäste i amerikanska skolor har varit just att de medfört ”considerable cognitive and emotional strain for the teachers, for it did not simply add new tasks to familiar routines but also required teachers to replace old behaviour with new and to persuade pupils, colleagues, parents and school boards to accept the new patterns” (s. 478). Ytterligare frågor som kan resas till följd av de

förändrade arbetssätten och arbetsformerna är vilka konsekvenser dessa får för t ex kunskapsutveckling och stöd till olika elevgrupper. Även här har forsknings- och utvärderingsprojekten visat att man åtminstone bör problematisera huruvida denna typ av arbete kan leda till en privatiserad läroprocess (Söderström, 2005a; Eriksson m fl, 2005b), och om detta är gynnsamt för alla elever (Andersson, 2005; Westlund, 2005; Johansson m fl, 2005).

Likvärdighetsfrågan är en aspekt som varit klart undanskymd både före och under försökets gång. Det finns en omfattande diskussion om vad likvärdighetsbegreppet både kan och bör innehålla, liksom hur detta har förändrats och modifierats över tid. Detta är inte platsen att utförligt redogöra för detta, även om likvärdighet i betydelsen enhetlighet delvis fått ge vika för likvärdighet som valfrihet och individualisering, inte minst för att försvara den utbildningspolitiska riktningen under främst 1990-talet mot allt mer försvagad statlig centralstyrning (se t ex Englund, 2005; Quennerstedt, 2006, s. 68ff). Emellertid förtjänar principen om skolans likvärdighet att uppmärksammas i relation till försöksverksamhetens konsekvenser. Ännu kvarstår skrivningarna om likvärdighet i skollagen:

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet (SFS 1985:1100, 1 kap 2§).

Kan utbildningen sägas vara likvärdig, när det kan skilja hela 24 skolveckor i skolornas lokala timplaner inom en och samma kommun i ämnet svenska? Denna fråga kan ställas mot bakgrund av en undersökning från Umeå kommun, som visar på mycket stora skillnader i erbjuden ämnestid mellan olika skolor och ämnen (Malmberg, 2005). Denna undersökning har inte varit inriktad på att undersöka just timplanens slopande, och det är bara en handfull av kommunens skolor som ingår i försöket. Ändå finns dessa stora skillnader, som kan resa ett frågetecken kring huruvida det föreligger ”lika tillgång” till utbildning oavsett geografisk belägenhet. Detta har varken före eller under försöket utmålats som en risk eller någonting problematiskt ur bieffektssynpunkt, men utgör inte desto mindre en undanskymd aspekt som förtjänar att lyftas fram i relation till försöksverksamhetens konsekvenser.

## Summering: Försökets konsekvenser

Utifrån en måluppfyllelsemodell för bedömning av reformer uppvisar försöket ett blandat utfall. Den slutliga effekt som insatsen kausalt kopplas till enligt rekonstruktionen av den normativa programteorin (elevers måluppfyllelse) kan inte styrkas av det tillgängliga empiriska materialet. Varken i de tre skolorna eller i nationella resultatjämförelser kan man finna hållbara belägg för att timplaneförsöket ger bättre elevresultat. När det istället gäller försöksverksamhetens intentioner är det betydligt lättare att påvisa förekomst av följsamhet i hur skolorna hanterat försöket. Den Vita skolans arbete bedömdes som påtagligt följsamt, medan detta inte var lika tydligt för de Gula och Gröna skolorna. Även övriga timplaneförsöksstudier visade på följsamhet mellan intentioner och implementering. Även om det finns tydliga inslag, mer eller mindre framträdande i enskilda fall, av följsamhet i skolornas timplanarbete visar analysen av insatsen betydelse för utfallet att eventuell följsamhet inte enkelt och entydigt kan relateras till just förekomsten av försöksverksamheten. Skuggkontrollen i de tre skolorna, liksom andra timplanestudier, pekar på att försökets roll för skolornas igångsatta förändringsarbete inte ska överskattas. Till detta hör också att det är svårt att empiriskt fastställa försökets konsekvenser, inte minst på grund av försökets design och utformning, innefattande bland annat självselektion och deltagareffekter, och att effekten av ett deltagande svårligen kan skiljas från andra tänkbara stimuli. Skolverkets flernivåanalys av betygsresultat kommer ett steg på vägen, eftersom man med denna teknik kan separera individ- och skoleffekter. Dock kvarstår även för studier av denna karaktär att hantera självselektion, för att inte tala om tillgången på data. Data som mäter försöksverksamhetens intentioner finns inte att tillgå i den nationella statistiken.

Enligt måluppfyllelseanalysen, baserad på kriterierna om effektivitet och följsamhet, kan försöket svårligen ses som framgångsrikt. Det var inte möjligt att utläsa någon effekt på betyg. Även om följsamhet har förekommit, i mer eller mindre grad, så kvarstår fortfarande att denna följsamhet inte med enkelhet kan tillskrivas just försöksverksamheten i sig. Om insatsens betydelse för resultaten kan ifrågasättas, vilket både skuggkontrollen och andra studiers iakttagelser visar på, är det svårt att betrakta försöksverksamheten som lyckosam utifrån en måluppfyllelsemodell. I tillägg till måluppfyllelse har även försökets popularitet, anpassningsbarhet och varaktighet diskuterats, i egenskap av att de utgör alternativa måttstockar för att bedöma reformers framgång eller brist på sådan. Populariteten hos reformen var omfattande och enig hos policyskaparna under planerings- och beslutsfasen. Tillämparna – särskilt de som omfattades av försöket –

uttryckte även de sin uppskattning för den slopade timplanen före och under försökstiden. På formuleringsarenan skedde dock en politisk svängning i timplanefrågan efter försökstidens utgång. Anpassningsbarheten hos försöket har varit omfattande, vilket visas av det stora utfallsrum som finns när det gäller vad skolorna har valt att arbeta med. Varaktigheten hos reformen är emellertid svår att uttala sig om med bestämdhet på grund av tidsperspektivet. Det är möjligt att föreställa sig att en hög grad av anpassningsbarhet kan rendera en ökad popularitet (främst på realiseringsarenan) samt verka för varaktigheten hos de igångsatta åtgärderna.

Sammanfattningsvis, en analys av måluppfyllelse visar att försöksverksamheten knappast kan ses som framgångsrik, inte minst på grund av att insatsens betydelse för resultaten kan ifrågasättas. En analys utifrån kriteriet att en framgångsrik reform ska ha en hög grad av anpassningsbarhet skulle å andra sidan visa på att försökets konsekvenser kan ses som betydligt mer lyckosamma.



**Del IV:**

**AVSLUTNING**

## Kapitel 9: Slutsatser och diskussion

---

### Inledning

Avhandlingens syfte var att utifrån ett policyteoretiskt perspektiv beskriva och analysera hanteringen, dvs. initieringen, beslutet, genomförandet och konsekvenserna, av försöksverksamheten med befrielse från grundskolans nationella timplan. De frågeställningar som väcktes var för det *första* vilka omständigheter som präglade försöket vid dess tillkomst och vilka problem försöket avsågs lösa (dvs. styrningens innehåll). För det *andra* hur försöksverksamheten var utformad och organiserad samt hur försöksverksamhetens normativa programteori såg ut enligt policyskaparna. För det *tredje* vilka handlingslinjer som faktiskt implementerades inom försöksverksamheten och om tillämparna förstod, kunde och ville förverkliga försökets intentioner. Slutligen, för det *fjärde*, vilka konsekvenser som kunde härledas ur försöksverksamheten och vilken betydelse olika bedömningskriterier hade i relation till detta. Frågeställningarna var nära knutna till avhandlingens analysram och fungerade vägledande för dispositionen och uppläggningsen av de empiriska delarna.

Detta kapitel består av två delar. I den första sammanfattas svaren på frågeställningarna. I samband med att frågeställningarna tas upp anknyter jag också till de förväntningar som fanns angivna i teorikapitlets avslutning. Kapitlets andra del syftar till att blicka framåt. Här diskuteras för det första hur grundskolans nationella timplan kan komma att hanteras i framtiden, och för det andra om timplaneförsöket utgör ett exempel på att styra genom självstyrning och vad försöket kan lära oss om detta. För det tredje skisseras avslutningsvis några tänkbara ingångar för fortsatt forskning i relation till ytterligare frågor som arbetet med avhandlingen väckt.

### Sammanfattande slutsatser

#### *Försökets tillkomst och styrningens innehåll*

Den första frågeställningen rörde försökets tillkomst och styrningens innehåll. Enligt den teoretiska genomgången skulle en inkrementell och icke-symbolisk förändring som ligger i linje med den tidigare förda politiken och

beslutas under enighet vara fördelaktigt för en fortsatt implementering i enlighet med reformens intentioner. I kapitel 5 visades att det åtminstone i två av dessa avseenden fanns anledning att förvänta sig en lyckosam implementering. Detta gällde för det första försökets inriktning, som bedömdes vara väl i linje med tidigare utbildningspolitiska reformbeslut och inte innebar någon avgörande ny inriktning jämfört med tidigare beslut och reformer. Det gällde även, för det andra, den politiska situationen, som präglades av en påfallande enighet vid tidpunkten för beredningen och beslutet. Den politiska situationen under och efter försökets avslut får jag anledning att återkomma till då resultatet från kapitel 8 om försökets konsekvenser diskuteras. Förändringarnas omfattning eller storlek var emellertid svårare att bedöma, eftersom försökets möjliga utfallsrum var omfattande. Inte minst på grund av att ett målformuleringsansvar hade förskjutits till kommuner och skolor var försökets omfattning och handlingslinjernas innehåll och utseende något som kunde förväntas variera lokalt. Även förekomsten av symbolpolitik skulle potentiellt kunna vara hindrande för implementeringen. Det fanns vissa drag hos försöksverksamheten som pekade i riktning mot att de politiska sakresultaten inte primärt skulle vara de intressanta, eller åtminstone att det *a priori* inte gick att utesluta att tillämparna skulle kunna uppfatta försöket som symboliskt. Detta gällde bland annat frånvaron av extra ekonomiska och andra medel för genomförandet, liksom frånvaron av konkreta vägledningar för implementering och utvärdering. Det var även möjligt att föreställa sig att beslutet om en försöksverksamhet kunnat hänföras till en fastlåsning, dvs. att beslutsfattarnas tidigare handlingar minskat deras manöverutrymme. Timplaneförsöket skulle också ha kunnat verka i trovärdighetsförstärkande riktning. Genom försöket kan beslutsfattarna i handling visa på äktheten i det återkommande talet om skolans förändrade styrning, där målstyrning och ökat lokalt ansvarstagande varit framträdande honnörsord.

I teorikapitlets avslutning angavs att policyproblem till sin natur bygger på vissa antaganden, där vissa aspekter ges företräde och andra skymts, och att förståelsen för försökets problemsituation kan fördjupas genom att detta synliggörs. Analysen av vilka problem försöket riktas mot i förarbeten och policytexter användes som utgångspunkt för att fastställa försöksverksamhetens intentioner (dvs. innehållet i den styrning som skulle utövas). Dessa var: Förändrade arbetsformer för lärare och elever, ökad målfokusering hos skolaktörerna, legitimering av tidigare pågående arbete och ökad individualisering. Det fanns en viss inkonsistens i de antaganden som låg bakom de olika sätten att framställa problemet på. Å ena sidan byggde tre av dem på ett antagande om att en slopad timplan skulle få betydelse för organisationen och utformningen av skolornas verksamhet. Å andra sidan vilade en av

problemframställningarna ("timplanen är redan obsolet i verksamheten") på ett grundantagande om att den slopade timplanen inte primärt var en förutsättning för att åstadkomma förändringar. Denna intention kan även anknytas till ett symbolpolitiskt resonemang. Sakresultaten blir enligt detta sätt att framställa problemet på inte lika intressanta, eftersom förändringarna förutsätts a) redan ha skett, eller b) sker oavsett den tänkta insatsen. Värdet av en slopad timplan ligger istället i att få en bättre överensstämmelse mellan uppsatta regler och faktiskt beteende och detta kan uppnås enbart genom försöksbeslutet. En legitimering av redan skedda förändringar, snarare än att åstadkomma sådana var en central utgångspunkt när problemet som timplaneförsöket skulle lösa framställdes på detta sätt. Analysen visade också att problemlösningen riktades mot aktörer på skolnivån. Huruvida dessa faktiskt besatt denna problemlösande kapacitet lämnades oproblematiserat. Frågan om skolans likvärdighet utgjorde ytterligare en tystnad i det studerade textmaterialet.

### *Försökets utformning och programteori*

I teorikapitlet angavs att programmets utformning utgör de ramar som tillämparna har att agera inom. Avsaknaden av tydliga och klara målsättningar kan påverka implementeringen på två olika sätt: Dels att det vaga programmet ger ett stort utrymme för tillämparnivån att lokalt bestämma och förankra innehållet utifrån sina upplevda behov, dels att det saknar tillräcklig vägledning för tillämparna att avgöra vad det är som förväntas av dem och hur implementeringsvillkoren ser ut, vilket försvårar ett genomförande. Timplaneförsöket karakteriserades i kapitel 4 som ett vagt utformat program. Frånvaron av tydliga och klara målsättningar, kriterier som skulle uppnås, liksom ett stort lokalt handlingsutrymme för att formulera mål och allokera medel för att nå dem, bidrog till detta. Även om det fanns en skrivning om att timplaneförsöket skulle öka elevernas måluppfyllelse preciserades inte i vilken omfattning detta skulle ske eller hur det skulle mätas. Analysen av de problem försöket riktades mot, dvs. dess intentioner, visade på att det i förarbetena fanns vissa förväntningar policyskaparna hoppades att försöket skulle infria, men dessa förväntningar klargjordes inte explicit för de deltagande skolorna på ett lättillgängligt sätt i form av någon målkatalog eller liknande. Ett sådant förfarande hade kunnat bidra till att ge försöket en ökad tydlighet. Ytterligare en egenskap hos programmet var självselektionen, som inte minst får följderna för hur försökets konsekvenser ska bedömas (jmf kapitel 8). Försöket präglades vidare av att kontrollmöjligheterna av tillämparnas implementering var mycket små.

Mot ovanstående bakgrund framtonar bilden av ett löst hållet program med stort lokalt handlingsutrymme. Ett motiv för att bygga in ett omfattande handlingsutrymme i ett reformprogram kan ha sin grund i beslutsfattarnas bristfälliga kausalkunskap. Vet man inte vilka handlingar som leder till det önskade resultatet kan det vara tilltalande att låta tillämparna få så fritt spelrum som möjligt. Rekonstruktionen av försökets normativa programteori visade att det fanns flera tänkta kausala led mellan försökets införande och den önskade slutliga effekten i form av elevernas ökade måluppfyllelse. Den normativa programteorin som framkom i kapitel 4 kan visa sig ha större eller mindre empirisk relevans. Nedan återkommer jag till detta i samband med att slutsatserna om försökets konsekvenser sammanfattas.

### *Lokala handlingslinjer och att förstå, kunna och vilja*

Skolchefsstudien från kapitel 6 visade att den kommunala beslutsprocessen som föregick ett eventuellt deltagande varierade, från ett beslut fattat av ett fåtal aktörer till en mer omfattande handläggnings- och beslutsprocess, även om den lokalpolitiska enigheten ofta var påfallande. Särskilt har förvaltningsledning och rektorer utgjort centrala aktörer, medan exempelvis föräldrar och elever haft en mer undanskymd roll. Självselektionen, som framhållits som en central egenskap hos programmet (jfr kap 4), skedde utifrån olika bevekelsegrunder. Exempelvis kunde uppfattningen att kommunens skolor redan arbetade i linje med försöket utgöra både ett argument för (legalisering av arbetet) och mot (dokumentationskrav av något som redan pågår) att delta. I kapitel 6 belystes de tre begreppen att förstå, kunna och vilja i anslutning till om de studerade kommunerna beslutat sig för att ingå i försöksverksamheten alternativt att avstå från detta.

Analysen visade att kommunerna förstått intentionerna med försöket – utsagor från skolchefer i såväl deltagande som icke deltagande kommuner, liksom deltagande kommuners ansökningar, uppvisade en överensstämmelse med de statliga intentionerna från kapitel 5. Skillnaderna var tydligare mellan deltagande och icke deltagande kommuner med avseende på att kunna och vilja var än vad som gällde för aspekten att förstå. De deltagande kommunerna som ingick i studien ansåg sig i stort besitta, eller åtminstone kunna utveckla, de resurser och den handlingskapacitet som behövdes. Hos de icke deltagande kommunerna förekom dock hänvisningar till bristande kunnande. Detta gällde exempelvis de formella ansökningskraven (kategorin *omständigheter kring ansökan*), men också ekonomiska och organisatoriska svårigheter som begränsade kunnandet vid tidpunkten då inbjudan kom (kategorin *orkar inte*). När det gäller att vilja kan för det första noteras att

kommunföreträdarna varken i de deltagande eller icke deltagande kommunerna hyste några större tveksamheter gentemot det politiska beslutet att på försök genomföra den timplanelösa skolan. Dock angav skolchefer i icke deltagande kommuner farhågor som kunde följa på ett slopande i något större utsträckning än vad skolchefer i deltagande kommuner gjorde. En grupp icke deltagande kommuner uttryckte tvekan inför det merarbete och de dokumentationskrav ett deltagande skulle innebära (kategorin *gör det redan*). I de fem kommunerna i kategorin *orkar inte* var det inte bara handlingskapaciteten och kunnandet som verkade försvårande; inställningen till och viljan för att ta sig an ytterligare en uppgift i en turbulent omgivning upplevdes inte som något eftersträvansvärt.

En förväntning på det empiriska materialet utifrån den teoretiska delen var att de handlingslinjer skolorna valde att implementera skulle variera bl a med tanke på närbyråkraternas handlingsfrihet, men också programmets vaga utformning skulle understödja detta antagande. I kapitel 7 framkom att de tre studerade skolornas olika handlingslinjer skiljde sig åt. Den Gröna skolans små undervisningsgrupper med klassläraresystem, liksom den Vita skolans temastudier var båda aktiviteter som länkades till försöket. Även om de två på något sätt anknöt till förändrade arbetssätt och arbetsformer, var deras syften, struktur och organisation olikartade. Att handlingslinjerna inom ramen för försöket främst handlat om förändrade arbetssätt och arbetsformer kan i förstörone tyckas mindre självklart. Timplanen som styrdokument innehåller föreskrifter om tidsallokering, men hur tiden ska användas specificeras inte av den. Med tanke på den inriktning som stakas ut i förarbetena, där ämnesintegration och temaarbete, dvs. andra sätt att använda tiden på, tillhörde de mer konkreta önskade utfallen av en slopad timplan, är dock de lokala handlingslinjernas utseende mindre förvånande. Analysen av de tre skolorna visade att handlingslinjerna varierade både med avseende på innehåll och omfattning, dvs. hur stora förändringar som krävdes för deras genomförande. De tre skolorna hade i olika grad tagit det friutrymme som följde i den slopade timplanens kölvatten i anspråk. Den historiska översikten av den styrning som historiskt utövats via timplanen (kap 4) visade att redan den nuvarande timplanen innehåller betydligt större frihetsgrader än vad som tidigare varit fallet i den sammanhållna grundskolans historia. För att skolornas handlingslinjer skulle innebära att man faktiskt rörde sig utanför den nationella timplanens redan vida ramar krävdes att det var ganska omfattande förändringar som vidtogs. Det var bara den Vita skolans temastudier som i praktiken skulle kräva att man var tvungna att frånga den nationella timplanen. Den Vita skolans val av handlingslinje bedömdes också som mer följsam i förhållande till statens intentioner och styrningens innehåll än vad som var fallet för de Gula och Gröna

skolorna, under den tidsperiod studien omfattade. Det är också centralt att erinra om att alla tre skolorna även under sitt deltagande i försöket hade egna, lokala, timplaner som var betydligt mer detaljerade än den nationella timplanen, med angivelse av minuter i varje ämne per år.

De tre skolornas arbete inom försöksverksamheten i kapitel 7 studerades också utifrån begreppstrikotomin att förstå, kunna och vilja. När det gällde att förstå uppvisade både de Vita och Gula skolornas ansökningar till försöksverksamheten överensstämmelse mellan hur skolorna valt att uttrycka sig och de intentioner som kunde utläsas ur förarbeten och dokument till försöket. Den Gröna skolans ansökan hade en mer begränsad anknytning till den statliga retoriken. När det gäller att vilja var förslaget att ta bort timplanen något de tre skolorna, liksom skolcheferna, stödde. Variationen mellan de tre skolornas vilja manifesterades alltså inte i det politiska beslutet, utan istället i de handlingslinjer som försöket kopplades till lokalt. Viljan att genomföra de lokala handlingslinjerna var mest påtaglig i den Vita skolan, där inte enbart rektor utan även lärarna och fungerade pådrivande, och försöket var väl synligt och integrerat i det dagliga arbetet. Stödet för de Gula och Gröna skolornas handlingslinjer var mer varierat, exempelvis i den Gröna skolan där t ex ämnesövergripande och arbetslagsarbete inte helt hade omfamnats av lärarna. Med avseende på skolornas handlingskapacitet och resurser (kunna) skiljde sig den Vita skolan från de andra två skolorna i ett antal avseenden. Särskilt kan personalrekryteringen och arbetslagens funktion och handlingsfrihet lyftas fram här. De Gula och Gröna skolorna hade mer av institutionella trögheter som var svåra att utmana. I den Gröna skolan var arbetslagen under uppbyggnad och personalomsättningen bitvis hög. I den Gula skolan förekom ett ”nollsummespelstänkande” i relation till ämnestiden, som var svårt att bryta. Även skolornas lokaler uppfattades som en betydande läsning som hämmade skolornas handlingskapacitet.

### *Försökets konsekvenser och olika bedömningskriterier*

Den sista frågeställningen handlade om försökets konsekvenser. Redan inledningsvis i kapitel 8 påtalades några av de svårigheter som finns med att bedöma konsekvenser av reformprogram. Bland annat nämndes förekomst av selektionseffekter, flera samtidiga stimuli på undersökningsgruppen, Hawthorneeffekt och val av kriterier och tidsperspektiv. Sammantaget innebär detta att en kritisk hållning gentemot konsekvensbedömningar är nödvändig. Den måluppfyllelseanalys som genomfördes visade, *för det första*, att den empiriska relevansen av programteorin från kapitel 4 var högst diskutabel. Det fanns inga hållbara belägg utifrån det undersökta datamaterialet

för att den slopade timplanen skulle leda till bättre måluppfyllelse för eleverna. Som redan framhållits kan beslutsfattarnas bristande kausalkunskap i detta avseende vara relevant för att förstå varför timplaneförsöket kom till, och hur dess resultat sedan kom att värderas. Men, *för det andra*, om även försökets intentioner från kapitel 5 betraktas som mål, var konsekvenserna mer i samklang med det som efterfrågades. Det fanns tydliga inslag av de önskade förändringarna i skolornas verksamhet. En utgångspunkt från det teoretiska avsnittet var dock att det skulle vara öppet för empirisk prövning om försöksverksamheten *per se* utgjort drivkraften bakom de konsekvenser som kunde utläsas ur försöksskolornas verksamhet. Genomgången i kapitel 8, av både data från denna avhandling och andra timplanestudier, pekade tydligt på att kopplingen mellan att timplaneförsöket och förekomsten av vissa aktiviteter och handlingslinjer i skolorna inte ska över-skattas. Det finns mycket som talar mot att försöket i sig skulle ha haft avgörande betydelse i detta avseende.

Förväntningen på materialet utifrån analysramen var också att bedömningen av försökets konsekvenser kunde variera beroende på vilket bedömningskriterium som legat till grund. Här kan särskilt kriteriet om anpassningsbarhet, dvs. hur väl försöket kan integreras i befintlig verksamhet, lyftas fram som ett alternativ till måluppfyllelseanalysens resultat. Inom försöksverksamheten fanns ett stort lokalt utfallsrum. Ett deltagande i försöksverksamheten hade därför både kunnat innebära a) att nya utvecklingsprojekt startades, b) att man fortsätter att vidareutveckla något man redan påbörjat före försöket (jmf t ex Gula och Gröna skolornas öppna pass), eller t o m c) att man avstod från att göra förändringar. Försökets anpassningsbarhet kan också knytas till dess vaga utformning (kap 4). Huruvida ett vagt utformat program är fördelaktigt för implementeringen eller inte kan i ljuset av denna studie kopplas till valet av kriterier som implementeringsresultatet ska värderas i relation till. Om detta kriterium är anpassningsbarhet blir det vagt utformade programmet centralt för att åstadkomma denna anpassningsbarhet. Om exempelvis måluppfyllelse eller följsamhet istället utgör det som resultaten ska bedömas utifrån kan en tydligare utformning utgöra en mer gynnsam förutsättning. Det är i detta sammanhang också centralt att notera att ett vagt program med stor anpassningsbarhet förvisso också kan leda till att tillämparen upplever brist på vägledning. När det gäller tillämparnas uppfattningar om eventuellt symbolpolitiska inslag kan en vag men anpassningsbar utformning leda till viss frustration och en känsla av ”en massa tomma ord (...) som inte sa så speciellt mycket” (G Rektor 1).

Utifrån kriteriet om popularitet uppvisade aktörer både på formulerings- och realiseringsarenan stor enighet om det önskvärda med en slopad timplan före och under tiden försöket pågick. Dock kom särskilt folkpartiet,

men också socialdemokraterna, att inta en mer skeptisk hållning vid tidpunkten för försökets avslutning. På realiseringsarenan skedde dock inte denna svängning, och de kritiska rösterna var genomgående få. Om försökets popularitet ska fastslås utifrån hur omtyckt det var på den politiska formuleringsarenan skulle således försöket ses som mindre framgångsrikt än om tillämparnas, särskilt försöksdeltagarnas, syn på försöket får väga över. Avslutningsvis, kriteriet varaktighet och försökets hållbarhet över tid kan endast bedömas tentativt och ytterst försiktigt, med hänsyn till det ännu så länge begränsade tidsperspektiv som föreligger. Dock har det i kapitel 8 argumenterats för att försökets anpassningsbarhet också kan komma att tala för dess varaktighet. Den omfattande möjligheten att länka in försöksrelaterade aktiviteter i den befintliga verksamheten kan vara ett skäl för att det också skulle bli varaktigt. Även om försöket inte skulle resultera i ett permanent slopande av den nationella timplanen kan arbetet med de lokala handlingslinjerna fortsätta, i och med att de varit lätta att införliva i en utveckling som redan pågick och ofta ändå rörde sig inom den nationella timplanens vida gränser.

### *Tid som reforminnehåll ur ett policyteoretiskt perspektiv*

Avhandlingen inleddes med ett citat som pekade på den utbredda tilltron till reformering som ett sätt att åstadkomma förändringar. Tron på att vi kan förändra och förbättra vår omgivning via olika slag av reformer tycks inte svikta trots att policylitteraturen erbjuder många exempel på det irrationella, oordnade och sökande snarare än rationella, välordnade och organiserade. Även denna studie av timplaneförsöket pekar i den förstnämnda riktningen. I inledningen urskildes i synnerhet två områden där denna avhandling skulle ha något att tillföra eftersom det till stor del saknas studier. För det första gällde det tid som innehåll i skolreformer, dvs. att reformera styrningen av skolans tid, för det andra nutida policy- och implementeringsteoretiska studier av svenska utbildningsreformer. Avhandlingens syfte, att ur ett policyteoretiskt perspektiv beskriva och analysera hanteringen av försöksverksamheten, formulerades för att täcka båda dessa delar av det kunskapsproblem som avhandlingen tagit sig an.

Skolans tid som föremål för reformsträvanden har, trots dess stora relevans för barnens skolgång, varit föga belyst både internationellt och i Sverige, åtminstone fram till försöksstarten. Avhandlingen har därmed kunnat bidra med en beskrivning och analys av hur en ytterligare avreglering, på ett internationellt sett redan kraftigt decentraliserat policyområde, har hanterats på olika nivåer. Centralt för denna studie har varit att närma

sig försöksverksamheten med ett bredare angreppssätt och annan teoretisk ingång än andra studier av försöket med slopad timplan. Kunskap om försökets implementering i skolor och klassrum har ett uppenbart värde, och har av många av de andra forsknings- och utvärderingsprojekten belysts på ett förtjänstfullt sätt. Med en huvudsaklig inriktning på klassrumsimplementering löper man dock risken att bristande måluppfyllelse för eleverna inom försöket lätt kopplas till faktorer på skolnivån, som i förlängningen skulle peka på brister i skolornas implementering. Som bl a Lindensjö och Lundgren (1992, s. 232) och Sannerstedt (1992, s. 275) påtalat är det inte sällan lärarna som får klä skott för skolreformers uteblivna resultat. I denna studie har det därför varit av vikt att sträva efter ett helhetsperspektiv på försöksverksamheten, där olika delar kan ses i ett sammanhang och i relation till flera aktörer och nivåer. Med det bredare perspektivet, som anlagts i denna studie, kan istället svaret på elevernas uteblivna måluppfyllelse sökas utifrån programmets kausala tankekonstruktion, dvs. i programteorins bristande empiriska relevans. Lärarnas och skolornas timplanelösa arbete skulle således inte vara den primära källan till den uteblivna måluppfyllelsen, utan snarare det empiriska felslut som fanns inbyggt i programmet. Det gäller att ha i åtanke att flera av villkoren för klassrumsimplementeringen härrör från tidigare beslut som har fattats av andra än lärarna själva. Denna studie har, genom bl a att synliggöra de problem försöket riktas mot, försökets villkor och utformning samt policyskaparnas normativa programteori kunnat erbjuda en bredare tolkningsram för hur försöksverksamhetens implementering och utfall ska förstås.

Studien har visat på att policyskapande och policyförverkligande är en komplex verksamhet, där högt ställda förhoppningar i programteori och intentioner ska översättas lokalt och förmås passas in i en reell skolverklighet och vardag. I denna översättning är närbyråkraternas centrala aktörer. Även om studien kan visa på betydelsen av villkor och ramar som är fastlagda före beslutet når tillämparen talar samtidigt resultaten för att närbyråkratin har empirisk relevans och en central roll att spela i svensk utbildningspolitik. Tilltron till närbyråkraternas var omfattande inom försöket. Implementeringen skedde också överlag, förvisso till större eller mindre delar i enskilda fall, följsamt gentemot intentionerna. Dock har studien visat både att försöket i sig inte behöver ha varit avgörande för denna följsamhet, liksom att kausala antaganden om insats-effekt, har kunnat ifrågasättas. Studien har kunnat bidra med kunskap om hur en process som tar sikte på att reformera skolans tid i en kraftigt decentraliserad sektor har hanterats av olika aktörer och nivåer.

Det policyteoretiska perspektiv som anlagts i avhandlingen har visat sig vara både relevant och användbart för att närma sig pågående reform-

processer. Att betrakta policy i form av faser som ett analytiskt redskap för att bringa ordning i en komplex empiri har också visat sig ha poänger i denna studie. Därför finns det anledning att inte på förhand avfärda fruktbarheten i en sådan utgångspunkt. Erfarenheterna från denna studie ligger i linje med vad flera forskare hävdar, dvs. att policyanalytiska fasmodeller fortfarande kan vara ett lämpligt analysredskap (Eger och Marlowe, 2006; Hill och Hupe, 2002; John, 1998; DeLeon, 1999; Nelson, 1998). Inte minst kan fasmodellen vara behjälplig när ambitionen, som i denna avhandling, varit att anlägga ett helhetsperspektiv på policyprocessen för att få en bredare tolkningsram. Fasmodellen behöver dock fyllas med innehåll och är i sig själv ofta otillräcklig som analytiskt verktyg. Med fasmodellen som utgångspunkt kan emellertid olika angreppssätt inordnas, med fördelen att ett brett perspektiv på policyprocessens aktiviteter och processer fortfarande kan erhållas. Trots att studien tagit ett policyperspektiv, dvs. att jag relaterar mina resultat till politiska beslut, och vägletts av ett ramverk som i grunden bygger på policyanalytiska fasmodeller har jag kunnat visa på det ordnade och sökande när en reform ska planeras och genomföras. Även detta kan sägas vara ett uttryck för att också mer konventionella perspektiv på policy förmår fånga dess komplexitet. Sammantaget har det policyteoretiska studiet av försöksverksamheten bidragit till att pågående reformsträvanden som handlar om skolans tid har kunnat beskrivas och analyseras utifrån ett helhetsperspektiv, där olika fasers och aktörers betydelse för utbildningspolitiskt policyskapande och policyförverkligande kunnat visas.

### *Sammanfattningsvis*

Sammantaget har studien av timplaneförsöket gett ett tudelat bidrag: Dels genom att belysa reformer som förändrar styrningen av skolans tid, dels genom att skildra detta ur ett policyteoretiskt perspektiv. Studien har, för det första, visat att försökets intentioner både riktades mot att åstadkomma förändringar (av t ex arbetssätt, målfokus och individualisering) och att legitimera redan skedda sådana. Vissa drag i försökets tillkomsthistoria som förutsätts vara gynnsamma för en implementering i enlighet med det avsedda kunde också påvisas (politisk enighet, inriktning i linje med tidigare reformbeslut). För det andra utgjorde timplaneförsöket ett vagt utformat program som skulle konkretiseras lokalt. Det kausala förhållandet mellan timplanens slopande och ökad måluppfyllelse för eleverna stod att finna i flera led, vars empiriska relevans kunde ifrågasättas. För det tredje visade den longitudinella skolstudien att inriktningen i försökets lokala handlingslinjer tog sig uttryck som förändrade arbetsformer snarare än förändrad tidsfördelning.

Ofta rörde sig handlingslinjerna dessutom inom det friutrymme som fanns redan före försöket. Tillämparnas förståelse, kunnande och vilja visade sig ha betydelse för om de undersökta kommunerna valde att delta i försöket och för graden av följsamhet gentemot försökets intentioner i de tre skolornas lokala handlingslinjer. För det fjärde kunde försökets konsekvenser ses på flera sätt. Försöket hade inte lett till ökad måluppfyllelse, däremot förekom arbete med tydliga beröringspunkter med de förändringar försökets förarbeten pekade ut, men utan att försöket i sig direkt kunde ses som den centrala orsaken till detta. Anledningen till den uteblivna måluppfyllelsen ska dock inte enbart sökas i närbyråkraternas implementering, utan också i ljuset av bristerna i försökets kausala teori och i intentionernas och programmets oklara utformning. Måluppfyllelse är emellertid inte det enda kriteriet som kan bedöma reformers framgång. En bedömning utifrån att försöket skulle vara anpassningsbart till den lokala verksamheten skulle visa ett mindre nedslående resultat. Försökets vaga organisation, utformning och intentioner fungerade i detta avseende istället gynnsamt och gav skolorna en stor frihet att integrera, eller avstå från att integrera, försöket i sin verksamhet.

## En framåtblick: Timplaneförsöket som reformförsök

I detta avsnitt diskuteras tre teman: Inledningsvis timplanens framtida öde, därefter kopplingen mellan slopad reglering och förhoppningen om ett ökat självstyre och för det tredje kortfattat om hur området fortsättningsvis kan studeras.

### *Timplanens framtid*

Det är förstas behäftat med stor osäkerhet att försöka förutsäga vad som kommer att hända med grundskolans nationella timplan. I det längre tidsperspektivet<sup>1</sup> finns det dock egentligen bara två möjliga utfall när det

---

<sup>1</sup> I skrivande stund framstår det som att timplaneförsöket i ett kortare tidsperspektiv, dvs. åtminstone under innestående mandatperiod, kommer att förlängas för de deltagande skolorna men inte få generell giltighet. Den borgerliga regeringen hade före valet 2006 deklarerat att man enats kring att försöksverksamheten skulle få fortsätta, men att inget beslut skulle fattas i frågan så länge inte alla partierna var överens (Allians för Sverige, 2006, s. 8). Eftersom folkpartiet i nuläget motsätter sig en slopad timplan, medan övriga tre partier är positiva till detta, föreligger inte någon sådan enighet. Beslutet om att slopa eller att behålla timplanen skulle därmed ytterligare skjutas på framtiden.

gäller försöksverksamheten: Antingen att den får generell giltighet, dvs. att ett politiskt beslut fattas där timplanen slopas, eller, omvänt, att försöket avslutas och timplanen behålls, antingen i nuvarande eller i reviderad form.

Två skäl kan komma att tala för att timplanen kommer att tas bort. Det första handlar om styrmedlets bristande legitimitet ur tillämparens perspektiv och det andra om politikens incitamentsstruktur. Skolkommittén från 1997 pekade på det förstnämnda i samband med att tiden för slöjd samt idrott och hälsa skulle utökas i timplanen:

Det är inte logiskt att från regeringens sida hävda att timplanen inte ska och inte bör vara styrande och samtidigt föreslå detaljändringar i denna timplan. Budskapet måste för mottagarna framstå som dubbelt och förvirrande (SOU 1997:121, s. 139).

Om timplanen skulle behållas, trots att en femtedel av landets grundskolor under lång tid arbetat frikopplat från den, så skulle det för tillämparna onekligen kunna framstå som en signal att man inte litar på den lokala förmågan att fatta beslut med elevernas bästa för ögonen, inte minst i ljuset av försökets popularitet hos försöksdeltagarna. Timplanedelegationen, som ju också föreslog ett slopande, påtalade också att en stor del av de deltagande skolorna uppgett att de skulle ha svårt för att bli styrda av en timplan igen (SOU 2005:101, s. 162). Redan själva försöksstarten kunde av skolor och kommuner tolkas som att slopandet bara var en tidsfråga: ”Det här är någonting som kommer att komma (...) Timplanen kommer att försvinna” (G Rektor 1). Även icke deltagande kommuner gav uttryck för denna förväntning och upplevde att de kunde känna sig friare gentemot timplanen även om de inte deltog (kap 6). För att anknyta till diskussionen om symbolpolitik som förts i avhandlingen tycks alltså själva försöksbeslutet ha signalerat till skolor och kommuner att timplaner är något som kommer att tillhöra det förgångna, även för dem som inte ingick i försöket. Tillämparnas förväntningar var i mångt och mycket att timplanen skulle tas bort, därför skulle ett återinförande riskera att inte uppfattas som legitimt. Ett annat skäl som skulle tala för att försöket får generell giltighet är att det både är mer uppskattat och mer vanligt förekommande att reformer lanseras och initieras än att de avbläses och avslutas. Som Pierson (2000, s. 251) uttrycker det: ”particular courses of action, once introduced, can be virtually impossible to reverse”. Detta kan också kopplas till politikens incitamentsstruktur eller belöningssystem, då ”det politiska spelet belönar nyskapande” (Hauge m fl, 2000, s. 526) och inte återhållsamhet och försiktighet (om terminering av policy och varför det är så ovanligt, se t ex Meyer och Cloete, 2006, s. 294f; Nelson 1998; Dye, 1998, s. 350ff).

Vad finns det då för skäl som kan komma att tala för att man kommer att behålla timplanen? Inledningsvis torde bristande politisk popularitet för ett slopande tala för att den skulle kvarstå, men på vilka grunder? Här kan frågan om skolans likvärdighet komma att inta en central position. Som framgick av kapitel 5 var detta en tystnad när försöket bereddes och beslutades. Likvärdighetsfrågan som en möjlig bieffekt som en måluppfyllelsemodell inte skulle uppmärksamma diskuterades även i kapitel 8. I detta sammanhang nämndes också Malmbergs rapport (2005), som visade på de stora skillnader som kan finnas när det gäller tidsfördelning redan med en nationell timplan. I linje med Lauglo (1995) utgör spänningsförhållandet mellan decentralisering och likvärdighetssträvanden ett delikat dilemma:

It is likely that interest in some form of decentralisation will continue for some time as an international policy trend for education. One may also predict that tensions will persist between egalitarian goals and decentrelisation policies, with attempts to find mechanisms to reconcile decentrelisation with these goals (Lauglo, 1995, s. 27, se äv Herrera, 2002).

En ökad betoning på skolans likvärdighet i det utbildningspolitiska talet skulle därför även få konsekvenser för synen på timplanefrågan. Med Premfors ord blev timplaneförsöket en ”försöksballong” (1989, s. 189) som man lät lyfta för att se var den skulle landa. Den landade inte där man hade hoppats. Det önskade utfallet med ökad måluppfyllelse för eleverna kunde inte påvisas. Om ett slopande uppfattas få följder för skolans likvärdighet och resultaten dessutom inte blev bättre utgör detta sammantaget sådana omständigheter som skulle tala för att man politiskt kommer att behålla timplanen. I kapitel 5 berördes att både centralisering och decentralisering kan ses som olika lösningar att applicera på samma problem – relationen mellan staten och utbildningen (Wahlström, 2002). En utbildningspolitisk dagordning som i ökad utsträckning inriktas mot centralisering som en väg mot problemlösning, t ex för ökad likvärdighet, kommer också att innefatta en annan syn på timplanens roll. Övergripande kan alltså också en utbildningspolitisk inriktning som ”brings the state back in” vara något som talar för att timplanen får vara kvar. Timplanen kan ses ett av de få kvarvarande medlen för att styra. Det är ingen nyhet att det är svårt att styra skolan via läroplaner, och det finns överlag få medel, varav timplanen dock historiskt varit ett, som står politiken till buds för att styra lärare och rektorers yrkesutövning (Rothstein, 1992; Sannerstedt, 1988).

Ett skäl som ovan talade mot ett återinförande av timplanen var styrmedlets bristande legitimitet hos tillämparna. Om nu timplanen skulle behållas ställer därför detta krav på a) en god kommunikation till tillämparna av de skäl som man politiskt kommer att framhålla för att återinföra den

och b) att tillämparna kommer att ha förståelse för dessa skäl och uppfatta en återgång till timplanen som legitimt, rimligt och önskvärt. Ytterligare en aspekt som kan nämnas om timplanen skulle få kvarstå gäller dess utformning. Om timplanen ska kunna fungera som ett verkningsfullt styrinstrument för likvärdighet är det troligt att den nuvarande utformningen skulle behöva skärpas. Nuvarande timplan, där ämnestiden anges i klumpsummor över hela grundskoletiden som kan fördelas, ökas och minskas lokalt, kan visa sig vara alltför konturlös om planen ska användas som ett medel för att förstärka utbildningens likvärdighet. Om timplanen skulle kvarstå, och dessutom få en striktare utformning och åtföljas av tydligare kontroll och uppföljning av hur skolorna använder tiden, framstår kommunikationen till tillämparna och deras acceptans av detta som än mer centrala.

Avslutningsvis kan även en slopad timplan åtföljas av ökad kontroll och riktlinjer för skolor och kommuner att redovisa hur tiden används. Det finns alltså ingen motsättning mellan en slopad timplan och att följa upp den lokala tidsfördelningen. En sådan uppföljning kan exempelvis ske i de numera obligatoriska individuella utvecklingsplanerna för varje elev eller för skolans del i deras årliga kvalitetsredovisningar. Det är också möjligt att föreställa sig att en slopad timplan kombinerad med sådana uppföljningar skulle vara lättare att få tillämparnas stöd för, jämfört med en situation där timplanen behålls och tidskontrollen genom den samtidigt skärps.

### *Relationen mellan ökad handlingsfrihet och skolors självstyre*

I avhandlingens teoretiska avsnitt diskuterades styrningsbegreppet, vilket innefattade både styrningsförsök och realiserad styrning, och sågs som ett intentionellt fenomen som är närvarande genom hela policyprocessen och inom och mellan olika nivåer. I avhandlingens inledning väcktes också frågan om politikens möjligheter och gränser som nära relaterar till styrning. Pierre och Peters skriver att:

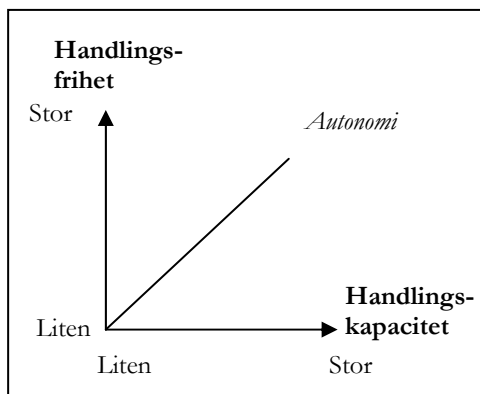
The most important thing if one wants to strengthen the capacity for steering and management for the government, therefore, would be to strengthen the self-governing capacity of segments of society” (Pierre och Peters, 2000, s. 33).

Ett sätt att hantera den komplexitet som råder i styrningsprocesser kan alltså också vara att styra mot självstyrning (jmf även begreppet *governmentality*). Inom timplaneförsöket kan den slopade regleringen ses som just ett sätt att

styra skolor till att bli mer självstyrande<sup>2</sup>. Timplaneförsöket innebar, åtminstone på papper, en förskjutning av ansvar från den nationella nivån till skolans lokala självstyre. Inom försöket skulle skolans professionella fatta beslut om skolans tid som tidigare fattats av riksdagens politiker. I försökets förarbeten uttrycktes också att den nationella timplanen redan hade ett stort friutrymme, som inte nyttjats i den utsträckning som var möjligt (Ds 1999:1; Regeringens proposition 1997/98:94). Försöket kunde därigenom utgöra en uppmaning för skolorna att ta detta friutrymme i besittning.

Hur kan man då resonera om kopplingen mellan borttagen reglering och en ökad autonomi för skolorna? För att illustrera mitt argument utgår jag från Lundquists (1987) två dimensioner av autonomibegreppet. Ofta likställs autonomi med *handlingsfrihet*, dvs. "To what degree can societal actors decide their course of action, and to what degree are they compelled to follow a course not chosen by them" (Etzioni, 1968, s. 251). Det är emellertid inte tillräckligt att man har frihet att agera. Skolan, i detta fall, måste också kunna agera, dvs. besitta den *handlingskapacitet* som gör att handlingsfriheten kan tas i anspråk. För att autonomi ska öka måste alltså, enligt figur 9.1 nedan, både handlingsfrihet och handlingskapacitet följas åt. En ökning av handlingsfriheten måste alltså motsvaras av en lika stor (eller större) ökning av handlingskapaciteten.

Figur 9.1: *Autonomi.*



Källa: Lundquist, 1987, s. 39 samt egen bearb.

<sup>2</sup> Diskussionen om relationen mellan timplaneförsöket och lokal autonomi finns även i Rönberg (2006).

Det är tämligen okontroversiellt att påstå att timplaneförsöket har medfört att de deltagande skolorna har fått en ökad handlingsfrihet. Som vi såg i kapitel 4 var försöket vagt utformat, kontrollmekanismerna svaga och ansvar för målformulering förskjutet till enskilda skolor. Detta talar sammantaget för att den slopade regleringen och försökets organisation skulle ha förskjutit handlingsfriheten uppåt på y-axeln i figuren ovan. När det gäller skolaktörernas handlingskapacitet inom försöksverksamheten var detta något som inte problematiserades i de analyserade texterna från kapitel 5. Även om rektorer och lärare sågs som de primära problemlösarna vidtogs inga åtgärder för att förbättra deras handlingskapacitet. I timplanedelegationens betänkanden sades förvisso t ex att både informationsinsatser och kompetensutveckling av lärare och rektorer kunde behövas (SOU 2004:35, s. 16, 169f; SOU 2005:101, s. 223f, 230f). Men även om medvetenheten om bristande handlingskapacitet kan ha utvecklats under tiden försöket pågick, gjordes inga riktade satsningar från statens sida för att utveckla och förbättra den. Analysen av de tre deltagande skolorna i kapitel 7 visade att skolorna varierade med avseende på deras respektive handlingskapacitet. Denna var mer påtaglig i den Vita skolan jämfört med de andra två, exempelvis gällande personalrekrytering, arbetslagens roll och funktion osv. Den Vita skolans lokala infrastruktur var flexibel så till vida att den möjliggjorde att de förändringar man ville vidta också kunde göras och bidrog till att öka handlingskapaciteten. I de Gula och Gröna skolorna kunde både kunnandet och viljan verka hämmande. Handlingskapaciteten kunde kringkärvas av andra ramar än den nationella timplanen. I de Gula och Gröna skolorna fanns institutionella trögheter som inverkade på handlingskapaciteten även om handlingsfriheten formellt ökade.

Den lärdom timplaneförsöket kan bidra med i detta avseende är således att reformförsök som avses styra mot självstyrning, dvs. öka den lokala autonomin, inte endast bör rikta sina insatser mot att öka handlingsfriheten. Ansträngningar måste också riktas mot att säkerställa att handlingskapaciteten också finns lokalt. Att slopa reglering, och därmed ge en ökad frihet att agera, har i timplaneförsökets fall inte alltid åtföljts av en motsvarande handlingskapacitet. Skolorna tycks alltså ha fått en större frihet än vad de utnyttjat. Därför bör beslutsfattarna varken anta att a) en ökad handlingsfrihet faktiskt kommer att tas i anspråk lokalt, eller b) att sådana insatser i sig självt kommer att öka skolornas självstyre.

*Vidare forskning*

Det finns skäl för att utvidga studien av timplaneförsöket i både tid och rum. När det gäller det förstnämnda kommer timplanens fortsatta öde, oavsett om beslutet blir ett generellt slopande eller en återgång till samma eller en reviderad nationell timplan, att vara viktigt att följa även fortsättningsvis. I händelse av det förstnämnda finns skäl att studera a) hur de skolor som stått utanför försöket kommer att hantera slopandet och b) hur de redan timplanelösa skolorna också fortsättningsvis kommer att bedriva sitt arbete. Det finns, som tidigare påtalats i avhandlingen, all anledning att kritiskt betrakta det tidsperspektiv som reformer utvärderas i relation till och den tidtabell som man förutsätter att förändringar ska hinna ske inom. Det finns grund för att anta att timplaneförsökets begränsade längd inte medgett att förändringen hunnit institutionaliseras i skolorna. Det tidiga implementeringsperspektivet (ca 3-5 år, se Kirst och Young 1982, s. 121f) har kunnat följas inom försöket, men det tar tid för förändringar att sätta sig och detta gör att försöksskolornas arbete är relevant att följa även fortsättningsvis om timplanen tas bort. I händelse av ett slopande menade också Timplane-delegationen att det var önskvärt med fortsatta forskningsinsatser (SOU 2005:101, s. 235).

Å andra sidan: Också om det politiska beslutet skulle innebära att grundskolans timplan bibehålls finns goda skäl för att även låta detta bli föremål för vidare forskningsinsatser. Om timplanen återinförs i försöksskolorna, i reviderad form eller i sin nuvarande, utgör detta ett teoretiskt intressant fall av programupphörande. De politiska argument som kommer att vägleda ett sådant beslut, och särskilt hur argumenten kommer att tas emot av tillämparna, är intressanta frågor som skulle kunna resas mot bakgrund av detta. Att stoppa reformer skulle kunna vara en framgångsrik politisk åtgärd – förutsatt att sådana beslut kan erhålla åtminstone en viss popularitet och legitimitet (jmf kap 8). Försökets anpassningsbarhet kan innebära att försökets aktiviteter skulle fortgå även om timplanen återinfördes. Detta skulle i sådana fall kunna utgöra en utgångspunkt för att ställa kritiska frågor om skolans politiska (o)styrbarhet och dess konsekvenser.

En annan tänkbar ingång är att undersöka ämnesområdet komparativt, genom att jämföra den svenska tidsstyrningen av skolan med andra länders. Det finns en utbredd uppfattning om att västvärldens länder upplever ett gemensamt förändringstryck som resulterar i ett till stora delar likartat reforminnehåll på utbildningsområdet. Ball (2003, s. 215) beskriver detta som att "An (...) apparently unstoppable flood of closely inter-related reform ideas is permeating and reorienting education systems in diverse social and political locations which have very different histories". Levin

(1998, s. 238f) använder begreppet "the policy epidemic" för att via ett epidemiologiskt språkbruk beskriva den pågående spridningen av reformidéer. Decentralisering, ökad lokal autonomi och resurshavande på lägsta nivå är några av de idéer som varit vägledande för den svenska tidsstyrningen av skolan. Som tidigare nämnts är Sverige det land i vilket skolorna har allra mest självstyre i detta avseende (se Bilaga 5). En intressant fråga är därför varför graden av statlig tidsstyrning tycks variera kraftigt mellan olika nationella kontexter, trots att skolsektorerna i olika länder är utsatta för samma "policy epidemic", där decentralisering, lokalt ansvar och självstyre är framträdande komponenter. Utifrån en sådan frågeställning skulle ett historiskt institutionellt perspektiv kunna kontrasteras mot uppfattningen om policydiffusion och spridning. I vilken utsträckning kan exempelvis institutionella spårbandenheter (Pierson 2000; Hall och Taylor, 1996; Peters, 1996; Thelen och Steinmo, 1992) utgöra en förklaring till varför ett gemensamt policytryck tycks få genomslag i vissa sammanhang och inte i andra?

Ytterligare frågor arbetet med avhandlingen väckt rör fenomenet försöksverksamheter. Premfors skrev år 1986 att "den svenska politiskt-administrativa försöksverksamhetens historia återstår att skriva" (s. 86). Denna avhandling kan förstås inte ses som ett svar på detta behov, och fortfarande återstår bilden av de svenska försöksverksamheterna att teckna. Som tidigare nämnts i avhandlingen är försöksverksamheter vanliga, både i Sverige och i andra länder. Dock har det, både inom utbildningsområdet och inom andra policyområden, varit sparsamt med svenska studier som diskuterar just försöksverksamheter som ett sätt att styra och att bedriva reformarbete på. Inom utbildningsområdet finns dock ett norskt exempel: Haug (1992), som studerar en försöksverksamhet inom förskolan. Från en svensk horisont berör Bergström (1993) de lokala försöken i gymnasieskolan som ett led i att reformera, dock endast som en begränsad del i sin idéanalys av socialdemokratisk skolpolitik 1975-1990. Svenska försöksverksamheter (t ex försöket med enhetsskolan, gymnasieskolan, frikommuner, lokala brukarstyrelser i skolan, medborgarkontor och ändrad regional ansvarsfördelning för att nämna några) har förvisso utvärderats och dokumenterats, men det har alltså varit ovanligt att förekomsten av och tanken bakom att lansera just försöksverksamheter problematiserats. Försöksverksamheter som ett sätt att bedriva reformarbete på är således ett område där studier till stor del saknas.

Med en inriktning på svenska försök skulle en inledande forskningsuppgift kunna vara att utarbeta ett antal dimensioner som kan användas för att klassificera olika typer av (statligt initierade) försöksverksamheter. Sådana klassifikationsgrunder kan exempelvis vara: Motiv till varför försöket inrättades, försökets utformning, omfattning och urvalsprincip, typ av utvär-

deringsmodell och utifrån vilka kriterier försöket bedöms samt vad som hände med försöksverksamheten efter dess avslutning. Utifrån en bred klassifikation av svenska försök skulle man kunna generera kunskap om hur, när och varför försöksverksamheter används som reformstrategi. Sådan kunskap kan också användas preskriptivt, dvs. i avsikt att utröna om och under vilka omständigheter en försöksverksamhet kan utgöra en mer eller mindre framgångsrik reformstrategi.

Avslutningsvis, oavsett vilka vägar framtida studier kommer att ta och oavsett de överväganden som har gjorts och kommer att göras av både beslutsfattare och tillämpare när det gäller den nationella timplanen: Det finns all anledning att räkna med att den svenska grundskolan också fortsättningsvis kommer att befinna sig i en *tid för reformering*.

# Summary

---

## **Time for Reform. – The Experiment with Localized Control of Time Schedules in Compulsory Education**

### *Focus, aim and questions*

In 1999, the Swedish Parliament decided to launch an experiment to test the idea of abolishing the national time schedule. This schedule stipulates the amount of teaching time for different subjects at the compulsory educational level. This decision was in keeping with the strategies of deregulation, decentralisation and increased local autonomy that, particularly since the 1990s, had dominated Swedish education policy. This restructuring of the Swedish education sector resulted in Sweden shifting from having one of the most centralised education systems to one of the most decentralised (OECD, 2002; Daun, 2001; 1997; Lindbom, 1995; Rothstein, 1992). Even before the experiment with localized control of the timetable was launched, Swedish schools had the most extensive local autonomy over time allocation and time management in Europe (European Commission, 2000; 1997). The experiment further intensified the uniqueness of the Swedish system within the EU context, given that participating schools (900 of 5000 Swedish schools took part) received even more freedom to make decisions relating to the use and allocation of school time. With the experiment, there are no state regulations concerning how many hours, for instance, of Civics, English or Mathematics the pupils are entitled to receive: Schools participating in the experiment are completely free to decide how many hours different subjects are to be taught.

This thesis argues that the decision to introduce the experiment raises questions related to policy initiation and development, implementation and the extent to which central government decisions can bring about changes in highly autonomous units (schools). Claims for the relevance of this thesis are justified both by the lack of research regarding time as a content in educational reform, such as when reform efforts are directed towards the allocation and use of time in schools (Gándara, 2000; Lundgren and Collian-

der, 1991; Torper, 1982) and by the lack of contemporary studies of educational policy and its implementation in the Swedish context (Saetren, 2005; Kim and Olstedt, 2005; Lundgren, 2002b; Lindensjö and Lundgren, 2000).

The aim of the thesis is to describe and analyse the initiation, decision, implementation and consequences of the experiment with localized control of time schedules. Consequently, four research questions are stated:

- What circumstances characterise the experiment's initiation phase, and what problems are intended to be solved by launching it?
- How is the experiment designed and organised, and what is the policy-makers conception of the normative causal theory of the experiment?
- What courses of action are actually being implemented, and do the implementers understand the intentions underlying the experiment and are they willing and capable of carrying them out?
- What consequences can be derived from the experiment, and what role can different evaluative criteria play in this respect?

### *Outline of the thesis*

The thesis is divided into four parts. The *introductory section* covers the objectives and research questions germane to the study (Chapter 1), as well the theoretical and methodological approaches (Chapters 2 and 3). The second part, *the initiation phase and the experiment*, includes two empirical chapters: Chapter 4, focusing on previous state governance of school time and the specific conditions and frames within the experiment; and Chapter 5, covering the context of the experiment and the analysis of representations of the problem that the experiment addresses. The third part, *implementation and consequences*, consists of three empirical chapters: Chapter 6, which analyses the municipal decision making process; Chapter 7, which scrutinizes the local courses of action in three participating schools; and Chapter 8, which focuses on the experiment's result. In the fourth and *concluding section* (Chapter 9), the four research questions are revisited as the findings are summarized. This is also accompanied by a discussion of the future of the national time schedule and some suggestions for further research

*Theoretical framework*

*Chapter 2* outlines the theoretical framework governing the thesis. The departure point of the thesis is the political decision to authorize an experiment abolishing the national time schedule. Hence, the study takes a top-down approach, though this should be considered a mode of procedure rather than a normative starting-point. The general theoretical framework guides the empirical investigations of the study and is founded on different approaches and theories drawn from the literature on public policy, administration, and policy analysis. It consists of four dimensions (covering the history of the experiment, as well as its effects and local manifestations in the classroom setting), namely, 1) the background to the programme, 2) the programme, 3) implementation and 4) consequences.

Regarding the programme's background, two aspects are highlighted in particular: 1) the history of the experiment and 2) representations of the policy problem. The first aspect includes the size and direction of the projected change, the political situation and the issue of whether symbolic politics were at play or not – all of which may affect how a reform is handled and implemented (Vedung, 1993). In reference to the second aspect, representations of the policy problem, for which the experiment is designed to address, are examined by looking at the way policy-makers express, frame and construct the policy problem (Bacchi, 1999).

The second dimension (the programme dimension) concerns the design and organisation of the experiment, including the objectives, clarity, discretion and means available to the implementers. It also deals with an investigation into the decision-maker's perceptions of the rationale (causal theory) underlying the experiment, i.e. how the relationship between the intervention and the desired outcome is conceived (Pressman and Wildavsky, 1973; Weiss, 1998; Vedung, 1993).

Concerning the implementation dimension, one aspect highlighted in the thesis' framework is the need to examine local courses of action undertaken by schools in the experiment. The work of Lipsky (1980), among others, points to the discretionary autonomy local bureaucrats' exercise. Accordingly, the policy delivered to clients may be different from that of the political decision makers; and local applications of a central reform may vary. Hence, one aspect highlighted in the framework is the need to study the way in which local courses of action are undertaken by schools in the experiment. Furthermore, the framework considers the views and conceptions of the implementers themselves. In accordance with Lundquist (1987), in order for the local implementers to act in agreement with the intentions and objecti-

ves in the experiment, they need to comprehend the intentions, be able and willing to carry them out.

The fourth dimension (consequences) also is comprised of two parts. In the first part, the experiment is approached from a goal-attainment point of view, focusing on the results of the experiment in relation to its intentions and objectives, as well as the net impact of the programme. In the second part, the consequences of the experiment are judged by criteria other than goal-attainment; popularity, adaptiveness and longevity (Cuban, 1998).

### *Method and sources*

The methods used and considerations made for gathering, processing and analysing the empirical data are found in *Chapter 3*. This thesis is a part of a wider research project; collection of data and selection of cases have largely been a collective undertaking in the research project. For this dissertation, data has been used from two sub-studies in the broader research project: First, an interview study was conducted with 32 municipal school directors, both in municipalities participating in the experiment and in those not participating. The municipalities were chosen to reflect varying geographical and socio-economic conditions. Second, data was used from a longitudinal study in three participating schools, mainly focusing on the upper secondary level. It includes interviews (altogether 70 interviews) with head teachers, teachers and pupils, as well as a large collection of written sources (reports, quality accounts, schedules, etc.).

Three types of empirical sources were used in the thesis: 1) transcribed interviews, 2) printed materials and documents from schools and municipalities and 3) printed documents from the national level, such as government bills, reports from the parliamentary standing committee on education and government commissions, parliamentary minutes and motions, research reports. The latter material predominates in Chapters 4, 5 and 8, while the municipal level sources are largely found in Chapter 6, and the data from the longitudinal school study (transcribed interviews) is found in Chapters 7 and 8.

*Findings and conclusions*

The programme and its initiation:  
the first and second research questions

The first research question is concerned with the conditions during the experiment's initiation stage and with problems that the experiment was intended to address. *Chapter 5* argues that the experiment was well in line with previous policy decisions, hence, the projected change did not diverge from other recent reforms. The political situation when the experiment was planned and decided was marked by consensus, and there was little political disagreement regarding the abolition of the national time schedule. Given these circumstances, the prospects of successful implementation of a programme or reform are enhanced. However, regarding the issue of symbolic politics, where "an intervention is inaugurated for other purposes than to attain substantive results" (Vedung, 1997, p. 217), the possibility that the implementers could perceive the experiment as a symbolic act should not be ruled out. Traits of symbolism were observed, such as the absence of monetary funding and the lack of guidelines for implementation and evaluation. It was also noted that the size of the projected change could be expected to vary considerably.

The intentions of the experiment, according to the analysis of the representations of the policy problem in *Chapter 5*, was to break through stagnation, to strengthen management by objectives, to remove an obsolete means of steering education and to increase individualisation of schooling. There were two issues identified as unproblematised by the policy texts: 1) the degree of capability that the schools had to meet the intentions and 2) the dilemma of local autonomy versus national equity in schooling. Upon examination, the representations were found to be inconsistent: On the one hand, the experiment was seen as a driving force of change, yet, on the other hand, as legitimising a change that had already taken place. The findings emerging from the analysis of the problem's representations in *Chapter 5* were revisited in subsequent chapters. These were used to signify the intentions of the experiment.

The second question concerned the programme. In *Chapter 4*, the formal characteristics and arrangements of the experiment programme were described and analysed. It was shown that properties of the experimental programme, regarding its unclear objectives, the division of responsibilities to the school level, as well as the relative absence of strong control mechanisms, were formulated in vague terms. This accorded a far-reaching discretionary space to the schools. The causal theory underlying the experiment

was complex, and formed a multifaceted chain of presumptions on a range of activities and processes, which would supposedly lead to improved opportunities for pupils to reach the educational objectives. In the discussion below the issue of whether this rationale had empirical relevance or not is further examined.

Implementation and consequences:  
the third and fourth research questions

The third question concerned local implementation of the experiment. *Chapter 6* described the municipal decision-making process concerning participation in the experiment. The nature of these processes varied from one locale to another, ranging from a comprehensive collective process with several actors to a more limited one involving just a few officials. Participation in the experiment was voluntary for the municipalities, and the analysis showed that there were diverse reasons underlying the decision to participate or not. For instance, the view that the schools in the municipality already had been working along the lines of the experiment could serve as a reason either to support or reject participation. In the case of those choosing participation, the argument was that it would legitimise and legally authorize existing timetable schedule policies; in the case of those declining to participate, the rationale was that the experiment would not contribute or add anything new to what was already in practice in the particular school. Furthermore, Chapter 6 argues that local school directors in both participating and non-participating municipalities largely understood the intentions of the experiment, but their capability and their willingness to carry out those intentions were more diverse. The prospects of taking on additional tasks, particularly in over-stretched organisational and financial circumstances, inhibited both will and capability.

In *chapter 7*, three schools (identified in the study as “Yellow”, “White” and “Green” schools) and their participation within the experiment was investigated. Each of the schools had chosen to pursue different courses of action in regards to the implementation of the experiment, such as, for instance, focusing on increased opportunities for individual choices or on different groupings of low achieving pupils. Even though the courses of action differed in their scope, content and target groups, all shared the common feature of focusing on changed or new ways of working, rather than primarily just on changed time allocation. The size of their changes also varied. In two of the schools (the Yellow and Green), the changes could have been undertaken even within the existing national time schedule, while one of the schools took on more fundamental changes (the White

school). The three schools also differed with reference to their comprehension, willingness and capability of implementing the experiment's intentions. The Yellow and Green schools exhibited different "institutional constraints" affecting the will and ability to act. Among others, attitudes towards cross-disciplinary- and thematic work, promotion and driving forces of change, and the roles and tasks of teacher teams were identified as factors affecting implementation.

The fourth and final research question highlighted the consequences of the experiment. In *Chapter 8*, the difficulty of interpreting the findings of the experiment is initially considered. The design of the experiment, including presence of self-selection, difficulty of establishing the net impact and the possibility of a "Hawthorne effect" are discussed. From a goal-attainment model of evaluation, there were no convincing data to support a finding that the pupils' educational achievements had increased due to the experiment. Consequently, given the limited period of study, this invalidated at the empirical level the causal theory. Even though, in both this dissertation's analysis and in other research studies, elements of developmental work corresponding to the direction stated in the policy documents were observed, the experiment did not emerge as the primary explanatory factor for this result (net impact) and, hence, was not seen as the primary factor facilitating such changes.

Turning to evaluative criteria other than goal-attainment, the results from Chapter 8 suggest that the success of the experiment is dependant upon the criteria of judgement. For instance, judged on the criterion of adaptativeness, the experiment was found to be easy to integrate, alter and accommodate itself to the local school environment and projects already underway. Evaluated on that basis, the result would be rated more successful than if the experiment were to be assessed according to goal-attainment and the validity of the causal theory.

#### Final comments

In the thesis, the ambition was to study the experiment of localized control of time schedules from a holistic point of view. I have made an effort to cover the programme from its initiation to its evaluation and its consequences. In so doing, I have provided a description and analysis of time as a content of educational reform, and highlighted the conditions and processes of contemporary Swedish educational policymaking. The thesis has illustrated the complexity of formulating and implementing policy in a decentralized context. It has also looked at aspects of the programme's historical context (the background) that are important but often overlooked when policy

is discussed and analysed. At the same time, the study has illuminated the significant role of street-level implementers in the educational context. From a prescriptive horizon, the Swedish experiment with localized control of time schedules has shown that increased local autonomy over how school time can be allocated and used has not been followed by an increased capacity to make use of the discretion to the same extent. Even though the participating schools have received increased freedom to act, the capacity to act is constrained, to a lesser or greater extent, when it encounters the everyday life of school activities. In conclusion, policymakers should not assume that increased freedom to act either will be utilized locally or will actually enhance school autonomy.

## Källförteckning

---

- Adam, B. (1995). *Time watch. The Social Analysis of Time*. Cambridge: Polity Press.
- Alexandersson, M. (Red.). (1999). *Styrning på villovägar. Perspektiv på skolans utveckling under 1990-talet*. Lund: Studentlitteratur.
- Allians för Sverige (2006). *Mer kunskap – en modern utbildningspolitik*. [http://www.maktskifte06.se/fileadmin/Upload/pdf/Skolgruppen\\_slutrapport.pdf](http://www.maktskifte06.se/fileadmin/Upload/pdf/Skolgruppen_slutrapport.pdf). Hämtad 2006-04-28.
- Alm, F. (2003). Skolämnen och alternativen – schemat som indikator på vad som händer i skolor utan timplan. *PiUS-rapport nr 2*, Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för beteendevetenskap.
- Alm, F. (2004). När läroplanens mål blir ämnen och innehåll på schemat. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*. E-tidskrift 2004:1, <http://www.upi.artisan.se>.
- Almgren, E. (2006). *Att fostra demokrater. Om skolan i demokratin och demokratin i skolan* (akad avh.). Uppsala: Uppsala universitet.
- Amnå, E. (1992). Decentraliseringens effekter – vinnare och förlorare. I S. Selander (Red.), *Forskning om utbildning. En antologi* (ss. 319-331). Stockholm: Brutus Östlings bokförlag.
- Anderson, C. W. (1978). The Logic of Public Problems: Evaluation in Comparative Policy Research. I D. E. Ashford (Red.), *Comparing Public Policies. New Concepts and Methods* (ss. 19-43). London/Beverly Hills: Sage.
- Anderson, C. W. (1979). The Place of Principles in Policy Analysis. *American Political Science Review*, 73 (3), 711-723.
- Anderson, L. W. (1995). Time, Allocated and Instructional. I L. W. Anderson (Red.), *International Encyclopedia of Teaching and Teacher Education* (ss. 204-207). Oxford: Pergamon.
- Andersson, H. (2005). Bedömning ur ett elevperspektiv: erfarenheter från ett försök med timplanelös undervisning. *Tidskrift för lärarutbildning och forskning* 4, 13-27.

- Bacchi, C. L. (1999). *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: Sage.
- Bacchi, C. L. (2004). Policy and Discourse: Challenging the Construction of Affirmative Action as preferential Treatment. *Journal of European Public Policy*, 11 (1), 128-146.
- Ball, S. J. (1990). *Politics and Policy Making in Education: Explorations in Policy Sociology*. London: Routledge.
- Ball, S. J. (2003). The teachers' soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18 (2), 215-228.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82 (2), 249-262.
- Beckman, B. & Schartau, M-B. (1988). Samråd, lokal arbetsplan och strukturella förändringar. I L-G. Stenelo (Red.), *Makten över den decentraliserade skolan* (ss. 71-115). Lund: Studentlitteratur.
- Bengtsson, B. (2004). Litteraturgranskningar, Ulrika-Winblad-Spångberg, Från beslut till verklighet. Läkarnas roll vid implementeringen av valfrihetsreformer i sjukvården. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 106 (2), 159-167.
- Bengtsson, H. (1995). *Förskolereformen – en studie i implementering av svensk välfärdspolitik* (akad avh.). Lund: Lund Political Studies.
- Bengtsson, M. (2002). *Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktningmottagandet* (akad avh.). Lund: Lund Political Studies.
- Bennich-Björkman, L. (2002). *Någonting har hänt. Förbättring och frustration i svenska lågstatuskolor*. Stockholm: SNS.
- Ben-Peretz, M. & Bromme, R. (Red.), (1990). *The Nature of Time in Schools. Theoretical Concepts, Practitioners' Perceptions*. New York: Teacher College Press.
- Berg, G., Groth, E., Nyttell, U. & Söderberg, H. (1999). *Skolan i ett institutionsperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, G. (1993). *Jämlikhet och kunskap. Debatter och reformstrategier i socialdemokratisk skolpolitik 1975-1990* (akad avh.). Stockholm: Symposion Graduale.
- Björkemarken, M. (1995). *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering - En fråga om perspektiv och förklaring* (akad avh.). Göteborgs universitet: Sociologiska institutionen.

- Boréus, K. & Bergström, G. (2005). Argumentationsanalys. I G. Bergström & K. Boréus (Red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (ss. 89-147), (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B. & Kastberg, G. (2006). Förutsättningar för effektiviteten i kommuner och landsting – en kombination av flera perspektiv. I B. Brorström, H-O. Hagén, E. Hagsten, G. Kastberg, B. Magnusson, B. Malmberg & R. Murray (Red.), *Mått på välfärdens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter. Rapport till ESS 2006:2* (ss. 9-31). Stockholm: Finansdepartementet.
- Bruce, N. O. (1940). *Svenska folkskolans historia del IV. Det svenska folkundervisningsväsendet 1900-1920*. Stockholm: Albert Bonnier Förlag.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1990). Reformen och makt. I N. Brunsson & J. P. Olsen (Red.), *Makten att reformera* (ss. 253-269). Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Brunsson, N. (1986). *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Lund: Doxa.
- Campbell, D. T. (1969). Reforms as Experiments. *American Psychologist*, 24 (4), 409-429.
- Campbell, D. T. (1982). Experiments as Arguments. I E. R. House, S. Mathison, J. A. Pearsol & H. Preskill (Red.), *Evaluation Studies Review Annual* (Vol 7, ss. 117-127). Beverly Hills: Sage.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Cook, T. D. (2002). Randomized Experiments in Educational Policy Research: A Critical Examination of the Reasons the Educational Evaluation Community has Offered for not Doing Them. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24 (3), 175-199.
- Cooper, H., Valentine, J. C., Charlton, K. & Melson, A. (2003). The Effects of Modified School Calendars on Student Achievement and on School and Community Attitudes. *Review of Educational Research*, 73 (1), 1-52.
- Cregård, A. (2000). *Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld* (akad avh.). Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

- Cuban, L. (1998). How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure. *Teachers College Record*, 90 (5), 455-477.
- Dahllöf, U. (1981). Timplaneförändringar på grundskolestadiet i ett långtidsperspektiv. *Arbetsrapporter från pedagogiska institutionen 43*. Uppsala: Pedagogiska institutionen.
- Dahllöf, U. (1992). Timplaner för folkskola och grundskola. I E. Wallin (Red.), *Från folkskola till grundskola* (ss. 63-83). Uppsala universitet: Pedagogiska institutionen.
- Daun, H. (1997). Omstrukturerings av det svenska skolsystemet. Gensvar på globaliseringstendenser eller nationella krav? *Pedagogisk forskning i Sverige*, 2 (3), 161-181.
- Daun, H. (2001). Förändrade styrningsfaktorer och styrmekanismer vid omstrukturering av skolsystem – det internationella perspektivet. I Ds 2001:48 *Samverkande styrning. Om läroplanerna som styrdokument* (Bilaga 3). Stockholm: Fritzes.
- Davies, W. (2006). The Governmentality of New Labour. *Public Policy Research*, 13 (4), 249-256.
- DeLeon, P. & DeLeon, L. (2002). What ever happened to Policy Implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (4), 467-492.
- DeLeon, P. (1999). The Stages Approach to the Policy Process: What Has It done? Where Is It Going? I P. Sabatier (Red.), *Theories of the Policy Process* (ss. 19-35). Boulder: Westview Press.
- Dery, D. (1984). *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Dir. 1991:9. *Mål och riktlinjer m. m. för barnomsorgen och det offentliga skolväsendet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Dir. 1991:117. *Nya direktiv till läroplanskommittén*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Dir. 1999:90. *Försöksverksamhet med utbildning utan timplan i grundskolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Donovan, C. & Larkin, P. (2006). The Problem of Political Science and Practical Politics. *Politics*, 26 (1), 11-17.
- Ds 1999:1. *Utan timplan – med oförändrat uppdrag*. Stockholm: Norstedts.

- Dunn, W. (1994). *Public Policy Analysis: An introduction* (2 uppl). New Jersey: Prentice Hall.
- Dye, T. R. (1976). *Policy Analysis. What Governments Do, Why they Do it, and What Difference it Makes*. Alabama: University of Alabama Press.
- Dye, T. R. (1998). *Understanding Public Policy* (9 uppl). Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*: E-tidskrift 2004:1, <http://www.upi.artisan.se>.
- Eckerberg, K. (1987). *Environmental Protection in Swedish Forestry. A Study of the Implementation Process* (akad avh.). Umeå: Department of Political Science.
- Eger, R. J. & Marlowe, J. (2006). Hofferbert in Transit: A Dynamic Stages Model of the Urban Policy Process. *Review of Policy Research*, 23 (2), 413-431.
- Eisenstadt, S. N. (1965). *Essays on Comparative Institutions*. New York: Wiley.
- Elmeroth, E., Eek-Karlsson, L., Olsson, R. & Valve L-O. (2004). *Tid för kunskap*. Högskolan i Kalmar: Institutionen för hälso- och beteendevetenskap.
- Elmeroth, E., Eek-Karlsson, L., Olsson, R. & Valve L-O. (2005a). *Tid för målstyrning*. Högskolan i Kalmar: Institutionen för hälso- och beteendevetenskap.
- Elmeroth, E., Eek-Karlsson, L., Olsson, R. & Valve L-O. (2005b). Utvärdering av försöksskolornas kvalitetsarbete. I SOU 2005:102 *Utan timplan – forskning och utvärdering* (ss. 197-213). Stockholm: Fritzes.
- Elmeroth, E., Eek-Karlsson, L., Olsson, R. & Valve L-O. (2006). *Från Kronos till Kairos: mot en målstyrd skola*. Lund: Studentlitteratur.
- Englund, T. (2005). The discourse on equivalence in Swedish education policy. *Journal of Education Policy*, 20 (1), 39-57.
- Eriksson, I. & Jedemark, M. (2004). Skola utan timplan – om lärares tolkning av uppdraget i en mål- och resultatstyrd skola. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*: E-tidskrift 2004:1, <http://www.upi.artisan.se>.
- Eriksson, I., Arvola Orlander, A. & Jedemark, M. (2004). *Att arbeta för godkänt – timplanens roll i ett förändrat uppdrag*. Stockholm: HLS.

- Eriksson, I., Arvola Orlander, A. & Jedemark, M. (2005a). *Variierande undervisningspraktiker i timplanelösa skolor – likvärdiga förutsättningar för elevers lärande?* Stockholm: HLS.
- Eriksson, I., Arvola Orlander, A. & Jedemark, M. (2005b). Timplanelösa skolors miljöer för lärande. I SOU 2005:102 *Utan timplan – forskning och utvärdering* (ss. 29-55). Stockholm: Fritzes.
- Etzioni, A. (1967). Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, 27 (5), 385-392.
- Etzioni, A. (1968). *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*. New York: Free Press.
- European Commission (1997). *Key data on education in Europe 1997*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2000). *Key data on education in Europe 1999-2000*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2002). *Key data on education in Europe 2002*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2005). *Key data on education in Europe 2005*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson Hall Publishers.
- Fitz, J., Halpin, D. & Power, S. (1999). Implementation Research and Education Policy: Practice and Prospects. I J. Marshall & M. Peters (Red.), *Education Policy* (ss. 32-49). Cheltenham: Edward Elgar.
- Folkpartiet (2005). *Bevara timplanen. I en skola utan timplan riskerar viktiga bildningsämnen att uttraderas*. Rapport 2005-11-15. Nås via [http://www.folkpartiet.se/upload/Dokument/rapport\\_bevaratimplanen.pdf](http://www.folkpartiet.se/upload/Dokument/rapport_bevaratimplanen.pdf), hämtad 2006-09-09.
- Foss Hansen, H. (2005). Evaluation in and of Public-sector Reform: The Case of Denmark in a Nordic Perspective. *Scandinavian Political Studies*, 28 (4), 323-347.
- Franke-Wikberg, S. & Johansson, M (1975). *Utvärdering av undervisning. En problemanalys och några empiriska studier på universitetsnivå* (akad avh.). Umeå universitet: Pedagogiska institutionen.

## KÄLLFÖRTECKNING

- Franke-Wikberg, S. & Lundgren, U. P. (1980). *Att värdera utbildning. En introduktion till pedagogisk utvärdering*. Del I. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Franke-Wikberg, S. (1992). Teoriinriktad utvärdering – ett fruktbart verktyg för en pedagogisk utvärderare? I S. Selander (Red.), *Forskning om utbildning. En antologi* (ss. 194-205). Stockholm: Brutus Östlings bokförlag.
- Friedman, V. J. (2001). Designed Blindness: An Action Science Perspective on Program Theory Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 22 (2), 161-182.
- From, J., Holmgren, C., Andersson, H. & Ahl, A. (2003). Are Time-Table Free Schools Possible? *European Educational Research Journal*, 2 (4), 547-557.
- Fullan, M. & Stiegelbauer, S. (1991). *The New Meaning of Educational Change* (2 uppl). New York: Teachers College Press.
- Fullan, M. (2001). *The New Meaning of Educational Change* (3 uppl). New York: Teachers College Press.
- Gándara, P. (Red.). (2000). *The Dimensions of Time and the Challenge of School Reform*. New York: State University of New York Press. E-bok, nås via <http://site.ebrary.com/lib/umeaub/Doc?id=10021841>.
- Ginsberg, R. (1996). The new institutionalism, the new science, persistence and change: the power of faith in schools. I R. L. Crowson, W. L. Boyd & H. B. Mawhinney (Red.), *The Politics of Education and the New Institutionalism: Reinventing the American School* (ss. 153-167). London: Falmer Press.
- Gordon, I., Lewis, J. & Young, K. (1977). Perspectives on Policy Analysis. *Public Administration Bulletin*, 25 1977, 26-30.
- Griffin, C. (1993). *Representations of Youth: The study of Youth and Adolescence in Britain and America*. Cambridge: Polity.
- Gustafsson, C. (1999). Ramfaktorer och pedagogiskt utvecklingsarbete. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 4 (1), 161-181.
- Gustafsson, G. (1987). *Decentralisering av politisk makt*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Hadenius, K. (1990). *Jämlikhet och frihet: Politiska mål för den svenska grundskolan* (akad avh.). Uppsala: Uppsala Universitet.
- Hadenius, K. (2005a). *Elever, mål och makt – två bilder*. Uppsala universitet: Institutionen för lärarutbildning.

- Hadenius, K. (2005b). ... *Steg mot målstyrning. Lärares arbete i grundskola utan timplan*. Uppsala universitet: Institutionen för lärarutbildning.
- Hadenius, K. (2005c). Elever, mål och makt – två bilder. I SOU 2005:102 *Utan timplan – forskning och utvärdering* (ss. 213-239). Stockholm: Fritzes.
- Hague, R., Harrop, M. & Breslin, S. (2000). *Styrelseskick och politik*. Stockholm: Nya Doxa.
- Hall, P. & Löfgren, K. (2006). *Politisk styrning i praktiken*. Stockholm: Liber.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the 'Three New Institutionalisms'. *Political Studies*, 44 (4), 936-957.
- Hanberger, A. (1999). *www.infomedica.nu - Slutrapport från utvärderingen av det medicinska informationssystemet InfoMedica*. Umeå: Umeå Centre for Evaluation Research, Umeå Universitet.
- Hanberger, A. (2001). What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation. *Evaluation*, 7 (1), 45-62.
- Hansen, M. & Lander, R. (2005a). *Elev- och lärareffekter i tretton skolors försök med timplanen*. Göteborgs universitet: Institutionen för pedagogik och didaktik.
- Hansen, M. & Lander, R. (2005b). Självreglering lönar sig – till viss del. I SOU 2005:102 *Utan timplan – forskning och utvärdering* (ss. 239-247). Stockholm: Fritzes.
- Hansén, S-E., Lindfors, L. & Styrman, M. (1998). Så fördelas tiden. Flexibel timfördelning i grundskolan. *Rapporter från Pedagogiska fakulteten vid Åbo akademi*, 17, 1998. Åbo: Åbo Akademi.
- Haug, P. (1992). *Educational Reform by Experiment. The Norwegian experimental educational programme for 6-year-olds (1986-1990) and the subsequent reform* (akad avh.). Stockholm: HLS.
- Hecló, H. (1972). Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2 (1), 83-108.
- Helgøy, I. (2006). Rhetoric and Action in Regulating the Public Schools in Norway and Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 29 (2), 89-110.
- Herrera, L. M. (2002). The Dilemmas of Centralization and Decentralization in European Educational Systems. Issues for discussion. I L. M. Herrera & G. Francia (Red.), *Decentralization and Centralization Policies in Education in Europe* (ss. 13-25). *Reports from the Department of Education*, Örebro University 2002:3 Örebro: Örebro universitet, Pedagogiska institutionen.

- Hill, H. C. (2003). Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (3), 265-282.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*. London: Sage.
- Hill, M. (1997a). *The Policy Process in the Modern State* (3 uppl). London: Prentice Hall.
- Hill, M. (1997b). Implementation Theory – Yesterday's Issue? *Policy and Politics*, 25 (4), 375-385.
- Hjern, B. & Porter, D. O. (1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2 (3), 211-227.
- Hjern, B. (1986). Implementeringsforskning: utvärdering av politik. I I. Palmund (Red.), *Utvärdering av offentlig verksamhet* (ss. 64-72). Stockholm: Liber.
- Hoggett, P. (1997). New modes of control in the public service. I M. Hill (Red.), *The Policy Process – A Reader* (ss. 418-441), (2 uppl). London: Prentice Hall.
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G. (1983). *Policy Dynamics*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Hogwood, B. W. & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M., Kim, J., & Weaver, P. (2006). Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research. *Review of Policy Research*, 23 (1), 129-151.
- Hudson, C. & Lidström, A. (2002). Elitskola, jämlikhet, marknad. Skolpolitiska förändringar i Sverige och Storbritannien under 1900-talet. I L. Andersson-Skog & O. Krantz (Red.), *Omvandlingens sekel. Perspektiv på ekonomi och samhälle i 1900-talets Sverige* (ss. 231-257). Lund: Studentlitteratur.
- Hudson, C. & Rönnerberg, L. (2007). *State Governing and Local Autonomy*. Paper presenterat på the 35<sup>th</sup> Annual Congress of the Nordic Educational Research Association, symposium 15: Recent Changes and Challenges in Research on Politics of Education, i Åbo 15-17 mars 2007.

- Håkansson, J. (2006). *Lärande mellan policy och praktik. Kontextuella villkor för skolans reformarbete* (akad avh.). Växjö: Växjö University Press.
- Johansson, B. & Johansson, B. (1994). *Att styra eller inte styra* (akad avh.). Lund: Pedagogiska institutionen.
- Johansson, O. & Kallós, D. (1994). Om rektorsrollen vid målstyrning av skolan. I A. Hård af Segerstad (Red.), *Skola med styrfart. En antologi om styrning och ledning av skolans verksamhet* (ss. 107-123). Uppsala: Rektorsutbildningen, mellansvenska regionen.
- Johansson, U., Ahl, A., Andersson, H., From, J. & Holmgren, C. (2005). *Tid som frihet – tid som tvång*. Umeå universitet: Pedagogiska institutionen.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Pinter.
- Jordan, A., Würsel, R. K. W., Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*, 53 (3), 477-496.
- Kane, C. M. (1994). *Prisoners of Time: Research. What We Know and What We Need to Know*. Washington, DC: National Education Commission on Time and Learning, Nås via <http://www.ed.gov/pubs/PrisonersOfTime/PoTResearch/index.html>, hämtad 2006-09-11.
- Kim, L. & Olstedt, E. (2005). *Utbildningsvetenskapliga kommittén – en ny aktör i forskningslandskapet*. Stockholm: Institutet för studier av utbildning och forskning (SISTER).
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2 uppl). New York: Harper Collins.
- Kirst, M. & Jung, R. (1982). The Utility of a Longitudinal Approach in Assessing Implementation: A Thirteen-Year View of Title I, ESEA. I W. Williams m fl (Red.), *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues* (ss. 119-149). Chatham: Chatham House Publishing.
- Kristiansson, M. (2006). *Skolan och den politiska offentligheten – öppning eller tillslutning? Styrning och skolutveckling utifrån "försöket utan timplan"* (akad avh.). Karlstad: Karlstads universitet, Estetisk-filosofiska fakulteten.
- Lane, J. E. (1992). Skolväsendets decentralisering – teoretiska utgångspunkter, in S. Selander (Red.), *Forskning om utbildning. En antologi* (ss. 297-319). Stockholm: Brutus Östlings bokförlag.
- Larson, L-E. & Asp, B. (1994). *Skolans frirum växer*. Göteborg: Gothia.

- Lauglo, J. (1995). Forms of Decentralisation and Their Implications for Education. *Comparative Education*, 31 (1), 5-29.
- Leaton-Grey, S. (2004). Defining the future: an interrogation of education and time. *British Journal of Sociology of Education*, 25 (3), 323-340.
- Lehmann-Nielsen, V. (2006). Are Street-level Bureaucrats Compelled or Enticed to Cope? *Public Administration*, 84 (4), 861-889.
- Levin, B. & Young, J. (2000). The Rethoric of Educational Reform. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2, 189-209.
- Levin, B. (1998). An Epidemic of Education Policy: (what) can we learn from each other? *Comparative Education*, 34 (2), 131-141.
- Lidström, A. (2002). Local School Choice Policies in Sweden. I C. Hudson & A. Lidström (Red.), *Local Education Policies. Comparing Sweden and Britain* (ss. 67-91). Basingstoke: Palgrave.
- Lidström, A. & Hudson, C. (1995). *Skola i förändring. Decentralisering och lokal variation*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Lindbom, A. (1995). *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola* (akad avh.). Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. P. (1986). *Politisk styrning och utbildningsreformer*. Stockholm: Liber
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. P. (1992). Att utvärdera utvärdering. I S. Selander (Red.), *Forskning om utbildning. En antologi* (ss. 221-243). Stockholm: Brutus Östlings bokförlag.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. P. (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS.
- Lindgren, L. (2006). *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, M. & Folkestad, G. (2005). *Skolans musikaliska och estetiska verksamhet i en avreglerad skola*. Göteborgs universitet: Musikhögskolan.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundahl, L. (2002). Sweden: Decentralisation, deregulation, quasi-markets – and then what? *Journal of Education Policy*, 17 (6), 687-697.
- Lundahl, L., Nyroos, M. & Rönnberg, L. (2003). *Skolans frihet och ansvar att styra sin tid*. Delrapport från SKUT-projektet till Regeringens timplanedele-

- gation. Umeå universitet: Institutionen för barn- och ungdomspedagogik, specialpedagogik och vägledning.
- Lundahl, L., Nyroos, M. & Rönnberg, L. (2005a). *Timmarna i skolan. Sammanfattande slutrapport från projektet Skola utan nationell timplan (SKUT)*. Umeå universitet: Institutionen för barn- och ungdomspedagogik, specialpedagogik och vägledning.
- Lundahl, L., Nyroos, M. & Rönnberg, L. (2005b). *Masters of Their Time? Time and teachers in an education policy context*. Paper presenterat på European Conference on Educational Research i Dublin 7-10 september 2005.
- Lundahl, L., Rönnberg, L. & Nyroos, M. (2004). En styrning i tiden. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*: E-tidskrift 2004:1, [www.upi.artisan.se](http://www.upi.artisan.se).
- Lundgren, U. P. & Colliander, A-M. (1991). Curriculum Pacing. I A. Lewy (Red.), *The International Encyclopedia of Curriculum* (ss. 389-391). Oxford: Pergamon.
- Lundgren, U. P. (1984). Ramfaktorteoriens historia. *Skeptron*, 1, 69-82.
- Lundgren, U. P. (2002a). Governing of the Education Sector: Reflections on Change. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*: E-tidskrift 2002:1, <http://www.upi.artisan.se>.
- Lundgren, U. P. (2002b). Utbildningsforskning och utbildningsreformer. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 7 (3), 233-243.
- Lundquist, L. (1987). *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur, Chartwell-Bratt.
- Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Läraryrket (1998). *Yttrande. Slutbetänkande av Skolkommittén SOU 1997:121*.
- Lärarnas Riksförbund (1998). *Yttrande över Skolfrågor – Om skola i en ny tid – Slutbetänkande av skolkommittén SOU 1997:121. Dnr 1034/97*.
- Lärarnas Riksförbund (2006). *Yttrande över betänkandet Utan timplan – för målinriktat lärande (SOU 2005:101). Dnr74/06*.
- Läroplan för grundskolan 1962*. Stockholm: Kungliga Skolöverstyrelsen.
- Löfquist, S. (1999). *Den bångstyriga verkligheten. Har det svenska systemskjiftet haft någon betydelse för elever i behov av stöd?* (akad avh.). Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.

- Magnusson, H. & Norrving, B. (1988). Kommunerna och skoladministrationen. I L-G. Stenelo (Red.), *Makten över den decentraliserade skolan* (ss. 13-71). Lund: Studentlitteratur.
- Malmberg, T. (2005). *Översyn av skolornas lokala timplaner i Umeå*. För- och grundskolekontoret, Umeå kommun, februari 2005 (otryckt rapport).
- Mazmanian, D. & Sabatier, P. (1989). *Implementation and Public Policy*. Lanham: University Press of America.
- Mead, L. M. (2005). Policy Research: The Field Dimension. *Policy Studies Journal*, 33(4), 535-557.
- Merriam, S. B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, I. H, & Cloete, F. (2006). Policy dynamics: change, failure and success. I F. Cloete, H. Wissink & C. de Coning (Red.), *Improving Public Policy – From Theory to Practice* (ss. 289-317), (2 uppl.). Pretoria: Van Schaik Publishers.
- Millot, B. (1995). Economics of Educational Time and Learning. I M. Carnoy (Red.), *International Encyclopedia of Economics of Education* (ss.353-358). Oxford: Pergamon.
- Mischen, P. A. (2007). Intraorganisational Implementation Research: Theory and Method. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Advance Access publicerad 4 januari, 2007, doi:10.1093/jopart/mul027. Nås via: <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/mul027v1>, hämtad 2007-01-05.
- Mitchell, D. E. (1996). Institutional Theory and the Social Structure of Education. I R. L. Crowson, W. L. Boyd & H. B. Mawhinney (Red.), *The Politics of Education and the New Institutionalism: Reinventing the American School* (ss. 167-189). London: Falmer Press.
- Municio-Larsson, I. (1999). Rhetoric and Organizational Change. Ideas and Discourses in Educational Reforms in Sweden. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 102 (3), 262-277.
- Municio, I. (1987). *Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande* (akad avh.). Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Municio, I. (1995). *Genomförande – vem tolkar beslut och ser till att reformer blir mer än ord?* Stockholm: Liber.
- Mühlenbock, Y. (1999). När det lokala tar hand om det centrala. *Förvaltningshögskolans rapporter* 21. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

- Möller, T. (2001). *Att lyckas med välfärdsreformer: erfarenheter, strategier och förutsättningar*. Stockholm: Reforminstitutet.
- Nelson, B. (1998). Public Policy and Administration: An Overview. I R. E. Goodin & H. D. Klingeman (Red.), *A New Handbook of Political Science* (ss. 551-592). Oxford: Oxford University Press.
- Normann Andersen, V. (2006). Kontinuitet og forandring. Gennemsligtighed og åbenhed i uddannelser. *Politica*, 38 (1), 40-56.
- Normann Andersen, V. (2007). Transparency and Openness? A Reform or Education Policy? *Scandinavian Political Studies*, 30 (1), 38-60.
- Nyroos, M. & Rönnberg, L. (2002). Att hantera tiden. Skolchefer om att delta respektive inte att delta i timplaneförsöket. *Skriftserie* nr 5, 2002. Umeå Universitet: Institutionen för barn- och ungdomspedagogik, specialpedagogik och vägledning.
- Nyroos, M. & Rönnberg, L. (2004). Local Time Governance in Comprehensive Schools. I G-M. Frånberg & G. Ladson-Billings (Red.), *Teacher Education and International Collaboration; its strength and challenges* (ss. 145-162). Umeå: Monographs on Journal of Research in Teacher Education, Umeå Universitet.
- Nyroos, M. (2006). *Tid till förfogande. Förändrad användning och fördelning av undervisningstid i grundskolans senare år?* (akad avh.). Umeå: Institutionen för barn- och ungdomspedagogik, specialpedagogik och vägledning.
- Nyroos, M., Rönnberg, L. & Lundahl, L. (2004). A Matter of Timing. Time use, freedom and influence in school from a pupil perspective. *European Educational Research Journal*, 3 (4), 743-758.
- Nytell, U. (1994). *Styra eller styras? En studie av skolledares arbete och arbetsvillkor* (akad avh.). Uppsala: Uppsala Studies in Education.
- Nytell, H. (2006). *Från kvalitetsidé till kvalitetsregim. Om statlig styrning av skolan* (akad avh.). Uppsala: Uppsala Studies in Education.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 263-288.
- OECD (2002). *Education at a Glance*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

- Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. I P. Sabatier (Red.), *Theories of the Policy Process* (ss. 35-73). Boulder: Westview Press.
- Ozga, J. (2000). *Policy Research in Educational Settings. Contested Terrain*. Buckingham: Open University Press.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Patton, M. Q. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation* (2 uppl). Newbury Park: Sage.
- Peters, B. G. (1996). Political Institutions, Old and New. I R. E. Goodin & H-D. Klingeman (Red.), *A New Handbook of Political Science* (ss. 205-222). Oxford: Oxford University Press.
- Petersson, O. (1996). *Svensk politik* (2 uppl). Stockholm: Publica.
- Petterson, A. (2004). Usken borta i avtalet – men den lever på skolorna. *Lärarnas tidning* 2004-09-22.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Pierre, J. (2001). Decentralisering, governance och institutionell förändring. I B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (ss. 105-127), (3 uppl). Stockholm: SNS.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- Pincus, J. (1974). Incentives for Innovation in the Public Schools. *Review of Educational Research*, 44 (1), 113-144.
- Premfors, R. (1986). Utvärderingar i offentliga beslutsprocesser. I I. Palm-lund (Red.), *Utvärdering av offentlig verksamhet* (ss. 81-95). Stockholm: Liber.
- Premfors, R. (1989). *Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed out in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all: This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkley: University of California Press.

- Quennerstedt, A. (2006). *Kommunen – en part i utbildningspolitiken?* (akad avh.). Örebro: Örebro Universitet.
- Raffel, J. A. (2007). Why Has Public Administration Ignored Public Education, and Does It Matter? *Public Administration Review*, 67 (1), 135-151.
- Reepalu, I., Ludvigsson-Olafsen, L., Knape, A., Davidson, S., Hamberg, T., Hillberg, H & Molin, L. O. (2002). Skolan tas ifrån oss. *Dagens Nyheter* 2002-12-15.
- Regeringens proposition 1988/89:4. *Skolans utveckling och styrning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringens proposition 1990/91:18. *Ansvar för skolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringens proposition 1992/93:220. *En ny läroplan*. Stockholm: Gotab.
- Regeringens proposition 1997/98:6. *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringens proposition 1997/98:94. *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen mm*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringens proposition 1998/99:110. *Vissa skolfrågor mm*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringens proposition 2005/06:1. *Budgetpropositionen för 2006*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Richardson, G. (1999). *Svensk utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu* (6 uppl). Lund: Studentlitteratur.
- Rigné, E-M. (1997). Trender och traditioner i några europeiska styrsystem. I U. P. Lundgren & K. Blidberg, (Red.), *Från regler till eget ansvar. En antologi om förutsättningarna för skolans styrning* (ss. 25-51). Stockholm: Statens skolverk: Liber.
- Riksdagens protokoll 1993/94:43. *Tisdagen den 14 december kl 9.00. Ny läroplan för grundskolan mm (prop. 1992/93:220)*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 1997/98:115. *Fredagen den 29 maj, UbU18 Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, mm*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 1999/00:20. *Onsdagen den 27 oktober, UbU5 Vissa regeländringar på skolområdet*. Stockholm: Riksdagen.

- Rothstein, B. (1986). *Den socialdemokratiska staten. Reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik* (akad avh.). Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, B. (1992). *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, B. (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- Rönnerberg, L. (2006). *The Swedish Experiment with Local Time Schedules: A Recent Attempt to Weaken State Control and Strengthen School Autonomy*. Paper presenterat på workshop med temat "Local autonomy or state control? Exploring the effects of new regulation in education", i Bergen, 26-27 Oktober 2006.
- Rönnerberg, L. (2007). The Swedish Experiment with Localised Control of Time Schedules: policy problem representations. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 51 (2), 119-139.
- Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Sabatier, P. (1999). The Need for Better Theories. I P. Sabatier (Red.), *Theories of the Policy Process* (ss. 3-19). Boulder: Westview Press.
- Saetren, H. (2005). Facts and Myths about Research on Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. *Policy Studies Journal*, 33 (4), 559-582.
- Sannerstedt, A. (1984). Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformen. *Statsvetenskaplig tidskrift* 87 (3), 231-243.
- Sannerstedt, A. (1988). Politikernas eller lärarnas fel? Implementering av besluten om förstärkningsresurser och arbetenheter i skolan. I L-G. Stenelo (Red.), *Makten över den decentraliserade skolan* (ss. 115-167). Lund: Studentlitteratur.
- Sannerstedt, A. (1992). Politisk styrning av skolan: svårigheter och möjligheter. I S. Selander (Red.), *Forskning om utbildning. En antologi* (ss. 275-297). Stockholm: Brutus Östlings bokförlag.
- Sannerstedt, A. (2001). Implementering. Hur politiska beslut genomförs i praktiken. I B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (ss. 18-49), (3 uppl) Stockholm SNS.
- Santesson-Wilson, P. (2003). *Studier i symbolpolitik* (akad avh.). Lund: Department of Political Science.

- SCB (2002). *Svensk utbildning i internationell statistik*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2005a). *Utbildningsstatistisk årsbok 2006, Tabeller*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2005b). *Svensk utbildning i internationell statistik 2005*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Scott, R. W. (1991). Unpacking Institutional Arguments. I W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (ss. 164-183). Chicago: University of Chicago Press.
- SFS1985:1100. *Skollag*.
- SFS 1994:1134. *Grundskoleförordning*.
- SFS 1996:605. *Förordning om försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska särskolan*.
- SFS 1999:903. *Förordning om försöksverksamhet utan timplan i grundskolan*.
- SFS 2001:36. *Förordning om Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidsbarnhem*.
- SFS 2005:143. *Förordning om dels fortsatt giltighet av förordningen (1999:903) om försöksverksamhet med utbildning utan timplan i grundskolan, dels ändring i samma förordning*.
- Scriven, M. (1973). Goal-Free Evaluation. I E. R. House (Red.), *School Evaluation – the Politics and Process* (ss. 319-329). Berkley: McCutchan Publishing.
- Scriven, M. (1976). Evaluation Bias and Its Control. I G. V. Glass (Red.), *Evaluation Studies Review Annual* (Vol 1, ss. 119-140). Beverly Hills: Sage.
- Shadish, W. R., Cook, T. D. & Leviton, L. C. (1991). *Foundations of Program Evaluation: Theory and Practice*. London: Sage.
- Sigfridsson, B. & Sundberg, D. (2005). *En reform i tiden. Slutrapport från TOP-projektets forskning kring den nationella försöksverksamheten utan timplan i grundskolan*. Växjö Universitet: Institutionen för pedagogik.
- Skolporten (2005). *Hur storyline kan göras*. <http://www.skolporten.com/arkiv/view.asp?id=2207> Hämtad 2005-12-14.
- Skolverket (1999). *Att utvärdera skolan*. Stockholm: Liber.

## KÄLLFÖRTECKNING

- Skolverket (2001a). *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning. Jämförelsetal för huvudmän. Del 2 Kostnader*. Stockholm: Liber.
- Skolverket (2001b). *Fem år av försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet*. Skolverket: Avdelning för kursplaner och nationell utveckling, Dnr 2000:615. Nås via <http://www.skolverket.se/sb/d/150> Hämtad 2006-08-10.
- Skolverket (2003). *En statistisk beskrivning av timplaneförsöket*. Nås via <http://www.timplanedelegationen.gov.se/filer/219.pdf>. Hämtad 2005-10-07.
- Skolverket (2004) *Nationella utvärderingen av skolan 2003. Sammanfattande huvudrapport*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2005a). Databasen SALSA. Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser <http://salsa.artisan.se/> Hämtad 2005-10-14.
- Skolverket (2005b). SIRIS. Information om kvalitet och resultat. [http://sir.is.skolverket.se/portal/page?\\_pageid=33,1&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30](http://sir.is.skolverket.se/portal/page?_pageid=33,1&_dad=portal30&_schema=PORTAL30) Hämtad 2005-10-17.
- Skolverket (2005c). *Kostnader kommunal nivå. Jämförelsetal om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning, del 2*. Rapport 262. Nås via <http://www.skolverket.se/sb/d/510> Hämtad 2005-10-25.
- Skolverket (2005d). *Rapport till timplanedelegationen*. Dnr 70-2005:747. (Opublicerad rapport).
- Skolverket (2005e). *Kostnader Riksnivå*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2006). *Om inspektionen*. <http://www.skolverket.se/sb/d/228>. Hämtad 2006-05-23.
- Skolvärlden* 2005-09-21. Stöd för bibehållen timplan. <http://www.skolvärlden.se>. Hämtad 2006-01-12.
- Skr. 1996/97:112. Regeringens skrivelse *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Smyth, W. J. (1987). Time. I M. J. Dunkin (Red.), *International Encyclopedia of Teaching and Teacher Education* (ss. 372-380). Oxford: Pergamon.
- SOU 1948:27. *1946 års skolkommissons betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*. Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.
- SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö*. Stockholm: Allmänna förlaget.

- SOU 1992:94. *Skola för bildning*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1997:121. *Skolfrågor – om skola i en ny tid*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:39. *Välfärd och skola. Kommittén välfärdsboks slut*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2002:121. *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:35. *Utan timplan – med målen i sikte*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:101. *Utan timplan – för målinriktat lärande*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:102. *Utan timplan – forskning och utvärdering*. Stockholm: Fritzes.
- Stake, R. E. (2003). Case studies. I N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Red.), *Strategies of Qualitative Inquiry* (ss. 134-165), (2 uppl) Thousand Oaks: Sage.
- Stroh, M. (2000). Qualitative Interviewing. I D. Burton (Red.), *Research Training for Social Scientists* (ss. 196-215). London: Sage.
- Studies in Educational Policy and Educational Philosophy* 2004:1. E-tidskrift  
<http://www.upi.artisan.se>.
- Stålhammar, B. (1991). *Målstyrt ledarskap i skolan*. Göteborg: Gothia.
- Sundberg, D. (2005a). *Skolreformernas dilemman. En läroplansteoretisk studie av kampen om tid i den svenska obligatoriska grundskolan* (akad avh.). Växjö: Växjö University Press.
- Sundberg, D. (2005b). Timplanereformen i ett implementeringsperspektiv. I SOU 2005:102 *Utan timplan – forskning och utvärdering* (ss. 11-29). Stockholm: Fritzes.
- Svenning, C. (1997). *Metodboken* (2 uppl). Lund: Studentlitteratur.
- Svenska Dagbladet* 2005-11-15. Förslag att slopa timplanen i skolan.  
<http://www.svd.se>. Hämtad 2005-12-08.
- Svenska kommunförbundet (1997). *Levnadsförhållanden i Sveriges kommuner*. Faktarapport, maj 1997.
- Svenska Kommunförbundet (1998). *Yttrande 1998-01-23 Skolfrågor – om skola i en ny tid (SOU 1997:121)*. Dnr 1997/0759.
- Svenska Kommunförbundet (1999). *Yttrande 1999-03-06 – Utan timplan*. Dnr 1999/0283.
- Söderberg Forslund, M. (2000). *Kvinnor och skolledarskap – en kunskapsöversikt*. Stockholm: Liber.

- Söderström, Å. (2005a). *Utbildning utan timplan i grundskolan – Individualisering eller privatisering av lärprocessen*. Karlstad universitet: Institutionen för utbildningsvetenskap.
- Söderström, Å. (2005b). Individualisering eller privatisering av lärprocessen. I SOU 2005:102 *Utan timplan – forskning och utvärdering* (ss. 77-93). Stockholm: Fritzes.
- Söderström, Å. (2006). "Att göra sina uppgifter, vara tyst och lämna in i tid". Om elevansvar i det bögmoderna sambället (akad avh.). Karlstad: Karlstad universitet.
- Sörensen, A. (1942). *Svenska folkskolans historia del III. Det svenska folkundervisningsväsendet 1860-1900*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. & Henry, M. (1997). *Educational Policy and the Politics of Change*. London: Routledge.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. I S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (ss. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Thors-Hugosson, C. (2002). Ur led är tiden. *Pedagogiska magasinet*, 2 2002, nås via <http://www.pedagogiskamagasinet.net/> Hämtad 2006-07-13.
- Timplanedelegationen (2000). *Pressmeddelande 2000-04-11*. <http://www.timplanedelegationen.gov.se/filer/15pdf>. Hämtad 2001-10-08.
- Tinglev, I. (2005). *Inkludering i svårigheter. Tre timplanebefriade skolors undervisning* (akad avh.). Umeå universitet: Institutionen för barn- och ungdomspedagogik, specialpedagogik och vägledning.
- Torper, U. (1982). *Tidsramar, tidsanvändning och kunskapsutveckling i den svenska grundskolan* (akad avh.). Lund: CWK, Gleerup.
- Tyack, D. & Tobin, W. (1994). The "Grammar" of Schooling. Why Has It Been so Hard to Change? *American Educational Research Journal*, 31 (3), 453-479.
- Ub14:1993/94. Motion av Ian Wachtmeister m fl (nyd). *Med anledning av prop. 1992/93 En ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub11:1997/98. Motion av Margitta Edgren m fl (fp). *Med anledning av prop. 1997/98:6 Förskoleklass och andra skollagsfrågor*. Stockholm: Riksdagen.

- Ub208:1997/98. Motion av Carl Bildt m fl (m). *Skolan inför ett nytt sekel*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub250:1997/98. Motion av Lars Leijonborg m fl (fp). *Skolpolitiken*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub267:1997/98. Motion av Olof Johansson m fl (c). *Skolpolitik*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub27:1997/98. Motion av Beatrice Ask m fl (m). *Med anledning av prop 1997/98:94. Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen mm*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub28:1997/98. Motion av Andreas Carlgren m fl (c). *Med anledning av prop 1997/98:94. Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen mm*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub29:1997/98. Motion av Ola Ström m fl (fp). *Med anledning av prop 1997/98:94. Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen mm*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub226:2002/03. Motion av Lars Leijonborg m fl (fp). *Grundskola med kvalitet*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub336:2002/03. Motion av Maud Olofsson m fl (c). *Öppna dörrar i skolan*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub276:2003/04. Motion av Bo Lundgren m fl (m). *Utbildning för varje elev*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub439:2003/04. Motion av Alf Svensson m fl (kd). *Grundskola*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub258:2004/05. Motion av Lars Leijonborg m fl (fp). *Förändring i skolpolitiken*. Stockholm: Riksdagen.
- Ub344:2005/06. Motion av Lars Leijonborg m fl (fp). *En liberal politik för grundskolan*. Stockholm: Riksdagen.
- UbU1:1993/94. Utbildningsutskottets betänkande nummer 1. *Ny läroplan för grundskolan, mm*. Stockholm: Riksdagen.
- UbU5:1997/98. Utbildningsutskottets betänkande nummer 5. *Förskoleklass, grundskolans timplan, mobbning, m.m.* Stockholm: Riksdagen.
- UbU18:1997/98. Utbildningsutskottets betänkande nummer 18. *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet mm*. Stockholm: Riksdagen.

- UbU5:1999/00. Utbildningsutskottets betänkande nummer 5. *Vissa regeländringar på skolområdet*. Stockholm: Riksdagen.
- UbU11:2003/04. Utbildningsutskottets betänkande nummer 11. *Grundskolans läroplan och ämnen*. Stockholm: Riksdagen.
- UbU14:2005/06. Utbildningsutskottets betänkande nummer 14. *Grundskolan*. Stockholm: Riksdagen.
- Undervisningsplan för rikets folkskolor 1919*. Stockholm: Svenska Bokförlaget, Norstedts.
- Utbildningsdepartementet (1999). *Inbjudan till kommunen att delta i försöksverksamhet med utbildning utan timplan i grundskolan*. Dnr 1999/1.
- Wahlström, N. (2002). *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser* (akad avh.). Örebro: Örebro universitet.
- Weber, M. (1997). Rational-legal authority and bureaucracy. I M. Hill *The Policy Process – A Reader* (ss. 317-323), (2uppl) Wheatsheaf: PrenticeHall.
- Vedung, E. (1993). *Statens markpolitik. Kommunerna och historiens ironi*. Stockholm: SNS.
- Vedung, E. (1996). Litteraturgranskningar, Björkemarken, Mariann, Implementeringsanalys som komplement vid utvärderingar. *Statsvetenskaplig tidskrift 99* (3), 344-350.
- Vedung, E. (1997a). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vedung, E. (1997b). Utvärdering av offentliga insatser. I B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (ss. 273-320), (2 uppl). Stockholm: SNS.
- Vedung, E. (1998a). *Utvärdering i politik och förvaltning* (2 uppl). Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (1998b). Policy Instruments: Typologies and Theories. I M-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung (Red.), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation* (ss. 21-59). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vedung, E. (2001). An Irony of History or the Exception as the Rule. The Implementation by Swedish Municipalities of an Economic Housing Policy Instrument. *Scandinavian Political Studies*, 24 (1), 67-94.

- Vedung, E. (2003). Models of evaluation. I T. A. Schwandt & P. Haug (Red.), *Evaluating Educational Reforms. Scandinavian Perspectives* (ss. 41-73). Greenwich: Information Age Publishing.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies* (2 uppl). Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Weiss, J. (1989). The Powers of Problem Definition: the case of governmental paperwork. *Policy Sciences*, 22, 97-121.
- Westlund, I. (1996). *Skolbarn av sin tid. En studie av skolbarns upplevelse av tid* (akad avh.). Linköpings universitet: Department of Education and Psychology.
- Westlund, I. (1998). *Elevernas tid och skolans tid*. Lund: Studentlitteratur.
- Westlund, I. (2003). *Gränslöst arbete – inom vissa gränser. Lärares och rektorers uppfattningar om arbete utan timplan i grundskolan*. Linköping: Institutionen för beteendevetenskap.
- Westlund, I. (2004). Tiden i måluppfyllelsens tjänst. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*: E-tidskrift 2004:1, <http://www.upi.artisan.se>.
- Westlund, I. (2005). Tid, mål och lärande utan timplan. I SOU 2005:102 *Utän timplan – forskning och utvärdering* (ss. 93-105). Stockholm: Fritzes.
- Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Nås via <http://www.vr.se/download/18.668745410b37070528800029/HS%5B1%5D.pdf>. Hämtad 2006-11-13.
- Whitty, G., Power, S. & Halpin, D. (1998). *Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market*. Buckingham: Open University Press.
- Winblad-Spångberg, U. (2003). *Från beslut till verklighet. Läkarnas roll vid implementering av valfribetsreformer* (akad avh.). Uppsala : Acta Universitatis Upsaliensis.
- Winter, S. (2003). Implementation. Introduction. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of Public Administration* (ss. 205-212). London: Sage Publications.
- Yin, R. K. (1982). Studying the Implementation of Public Programs. I W. Williams m fl (Red.), *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues* (ss. 36-73). Chatham: Chatham House Publishing.
- Österlind, E. (1998). *Disciplinering via fribet. Elevers planering av sitt eget arbete* (akad avh.). Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

# Bilagor

---

## Bilaga 1: Intervjuförteckning

**Skolchefsstudie 2001.** (nummer, kommuntyp, kön, befattning och datum)

### Deltagande kommuner:

1. Storstad och förortskommun 2, k, Förvaltningschef, 2001-10-02
2. Större stad 3, k, Kvalitetsansvarig, 2001-10-02
3. Medelstor stad 3, m, Utvecklingssekreterare, 2001-10-03
4. Medelstor stad 1, k, Utvecklingsledare, 2001-10-04
5. Industrikommun 3, m, Handläggare, 2001-10-08
6. Landsbygdskommun 1, m, Utbildningschef, 2001-10-09
7. Storstad och förortskommun 3, m, Förvaltningschef, 2001-10-09
8. Industrikommun 1, m, Skolutvecklare, 2001-10-09
9. Större stad 2, m, Utvecklingsledare, 2001-10-10
10. Storstad och förortskommun 4, k, Planeringssekreterare, 2001-10-10
11. Glesbygdskommun 1, m, Chef för barn och utbildning, 2001-10-15
12. Storstad och förortskommun 1, k, Verksamhetschef, 2001-10-23
13. Större stad 1, m, Skoldirektör, 2001-10-16
14. Industrikommun 2, m, Kultur- och utbildningschef, 2001-11-09
15. Landsbygdskommun 2, m, Förvaltningschef, 2001-10-29
16. Medelstor stad 2, k, Rektor, 2001-10-25

### Ej deltagande kommuner:

1. Glesbygdskommun 2, m, Barn- och ungdomschef, 2001-10-02
2. Storstad och förortskommun 6, m, Förvaltningschef, 2001-10-02
3. Glesbygdskommun 5, m, Barn- och utbildningschef, 2001-10-03
4. Industrikommun 5, m, Skolchef, 2001-10-04
5. Landsbygdskommun 5, m, Förvaltningschef, 2001-10-04
6. Medelstor stad 5, m, Områdesrektor, 2001-10-05
7. Större stad 4, m, Projektchef, 2001-10-09
8. Glesbygdskommun 4, m, Skolchef, 2001-10-10
9. Medelstor stad 4, k, Förvaltningschef, 2001-10-17
10. Storstad och förortskommun 5, k, Samordnare, 2001-10-18
11. Industrikommun 4, m, Förvaltningschef, 2001-10-18
12. Större stad 5, k, Bitr förvaltningschef, 2001-10-22
13. Industrikommun 6, m, Verksamhetschef, 2001-11-06
14. Glesbygdskommun 3, m, Rektor, 2001-10-24
15. Landsbygdskommun 3, m, Skolchef, 2001-10-24
16. Landsbygdskommun 4, m, Distriktschef samt sakkunnig, 2001-10-09

Samt: Sammanställning av 79 kommuners ansökningar om att delta i timplaneförsöket

## **Longitudinell studie 2002-2004**

(Kategori och nummer, kön, ämnen (för lärare) och datum)

### **Vita skolan:**

Rektor, k, omgång 1, 2002-01-22

Rektor, k, omgång 2, 2003-01-27

Rektor, k, omgång 3, 2004-06-15

Elev 1, m, 2002-12-03

Elev 2, k, 2002-12-03

Elev 3, k, 2002-12-03

Elev 4, m, 2002-12-04

Elev 5, k, 2002-12-04

Elev 6, m, 2002-12-17

Elev 7, m, 2002-12-17

Elev 8, k, 2002-12-17

Elev 9, k, 2002-12-17

Elev 10, m, 2002-12-17

Lärare 1, k, teoretiska 2002-05-30

Lärare 2, k, spec 2002-05-30

Lärare 3, k, teoretiska/praktiska 2002-05-31

Lärare 4, m, teoretiska 2002-05-31

Lärare 5, k, praktiska/estetiska 2003-02-17

Lärare 6, m, praktiska/estetiska 2003-02-17

Lärare 7, m, teoretiska 2003-03-26

Lärare 8, m, teoretiska 2003-03-26

Lärare 9, k, teoretiska 2003-05-15

### **Gula skolan:**

Rektor, k, omgång 1 2002-02-25

Rektor, k, omgång 2 2003-02-12

Rektor, k, omgång 3 2004-06-23

Elev 1, m, 2002-11-06

Elev 2, k, 2002-11-06

Elev 3, k, 2002-11-06

Elev 4, k, 2002-11-06

Elev 5, k, 2002-11-06

Elev 6, m, 2002-11-26

Elev 7, k, 2002-12-11

Elev 8, k, 2002-12-12

Elev 9, k, 2002-12-12

Elev 10, m, 2002-12-12

Elev 11, k, 2002-12-12

Lärare 1, m, praktiska/estetiska 2002-04-29

Lärare 2, k, teoretiska 2002-04-29

Lärare 3, m, teoretiska 2002-05-28

Lärare 4, k, teoretiska 2002-05-28

## BILAGOR

Lärare 5, k, praktiska/estetiska 2002-11-25  
Lärare 6, m, praktiska/estetiska 2002-11-25  
Lärare 7, m, praktiska/estetiska 2003-03-24  
Lärare 8, m, praktiska/estetiska 2003-04-08  
Lärare 9, k, spec 2003-04-28  
Lärare 10, k, praktiska/estetiska 2003-04-28  
Lärare 11, m, teoretiska 2003-05-06

### **Gröna skolan:**

Rektor, k, omgång 1 2002-01-25  
Rektor, k, omgång 2 2003-03-26  
Rektor, k, omgång 3 2004-06-22  
Elev 1, k, 2002-12-10  
Elev 2, k, 2002-12-10  
Elev 3, m, 2002-12-10  
Elev 4, m, 2002-12-10  
Elev 5, m, 2002-12-10  
Elev 6, m, 2002-12-10  
Elev 7, k, 2002-12-11  
Elev 8, k, 2002-12-11  
Elev 9, k, 2002-12-11  
Elev 10, k, 2002-12-11  
Lärare 1, m, teoretiska 2002-05-29  
Lärare 2, k, teoretiska 2002-05-29  
Lärare 3, k, teoretiska 2002-06-03  
Lärare 4, k, praktiska/estetiska 2003-02-26  
Lärare 5, k, teoretiska 2003-02-26  
Lärare 6, m, teoretiska 2003-02-26  
Lärare 7, k, teoretiskt/praktiskt 2003-03-12  
Lärare 8, k, teoretiska 2003-03-17  
Lärare 9, m, praktiska/estetiska 2003-03-20  
Lärare 10, k, praktiska/estetiska 2003-04-02

### **Skriftligt material från de tre skolorna som citeras i avhandlingen:**

#### **Vita skolan:**

Kommunens ansökan 2000-03-16.  
Ansökan till timplanedelegationen 2000-10-23.  
Dokumentation till timplanedelegationen 2002-2003.  
Dokumentation till timplanedelegationen 2003-2004.  
Kvalitetsredovisning 2000-2001.  
Kvalitetsredovisning 2001-2002.  
Protokoll från skolenhetsråd 2000-09-21.

**Gula skolan:**

Kommunens ansökan 2000-02-28.

Ansökan till timplanedelegationen 2001-01-22.

Dokumentation till timplanedelegationen 2002-2003.

Internt dokument Ämnestid 2002-2003.

**Gröna skolan:**

Kommunens ansökan 2000-02-25.

Ansökan till timplanedelegationen 2000-05-10.

Broschyr Så här gör vi på [Gröna skolan] 2001-2002.

Rapport från Skolverkets utbildningsinspektion av den Gröna skolan, ingår i

Dokumentation till timplanedelegationen 2003-2004.

Verksamhetsberättelse 2000-2001.

## Bilaga 2: Sammanfattning av intervjumanualer

### Skolchefsstudie 2001:

- Reaktionen på inbjudan att delta och varför detta genomförs just nu
- Tidigare erfarenheter (har friutrymmet använts, förekomst av: tematiskt/ämnesövergripande arbete, individuella utvecklingsplaner, flexibel skoldag, individualisering, mentorskap, arbetslag, lokal skolprofilering, annat)
- Deltagande eller inte (skäl till beslutet, drivande/motståndare, förankring, enighet/oenighet, politisk involvering)
- Nationella timplanens roll (nödvändigt avskaffa, grad av förändring, timplanens styrande funktion, timplanen i relation till betyg, prov och annan utvärdering)
- Deltagande kommuner även frågor om: Vad tillför försöket, förändringar, principer för skolorval, riktlinjer från kommunen, vision med deltagandet.
- Övrigt att tillägga?

### Longitudinell studie 2002-2004:

#### Rektorsintervjuer, omgång 1, 2002

- Tillbakablick om schema, arbetsformer och friutrymme
- Schemats tillkomst
- Medverkan i projekt
- Timplaneförsöket (deltagande och förankring, drivande aktörer, prioritering, stöd, inställning till timplanen)
- Tidsanvändningen (elev- och lärararbetet, arbetssätt, lärarlag)
- Övrigt att tillägga?

#### Rektorsintervjuer, omgång 2, uppföljning 2003

- Tillbakablick (vad har hänt, enkelt/svårt, enighet, drivande, synlighet)
- Framtid (problem och möjligheter, dagordningen, ev nya frågor, intresse från personalen, ev konflikter)
- Lärarfackliga organisationerna om försöket
- Elevinflytande
- Rektors inställning till försöket (uppf om slopad timplan)
- Övrigt att tillägga?

#### Rektorsintervjuer, omgång 3, uppföljning 2004

- Tillbakablick (vad har hänt, enkelt/svårt, eniga/oeniga, drivande, rektors roll)
- Försöket generellt: (försökets aktualitet, roll och synlighet, betydelse, uppnått målen m deltagandet)
- Framtid (problem och möjligheter, dagordningen, nya frågor, planering framåt)
- Syn på timplaneförsöket (för- och nackdelar, vilka faktorer styr, uppfattning om friutrymmet)
- Aktörer: Personal, elever, fack (intresse, synlighet, enighet/oenighet)
- Övrigt att tillägga?

### **Läraryntervjuer, omgång 1, 2002**

- Styrande faktorer (öppen och slutn fråga)
- Innehåll (utifrån schema år 7, prioriteringar, tidsperioder)
- Arbetsformer och arbetsätt (omfattning, ev förändringar)
- Schemat och lärararbetet (hur fastslå och förmedla elevutveckling, medvetenhet om kursplanemål)
- Vilka elever (individualisering, strategier för hög- och lågpresterande, konsekvenser för tidsanvändningen)
- Vilka lärare (arbetstid, schemaprocessen, enighet/oenighet och inflytande)
- Försöksverksamheten (ev förändring, varför/varför inte)
- Ev förändring (styrning, innehåll, arbetsform, inflytande, ev brytpunkt?)
- Övrigt att tillägga?

### **Läraryntervjuer, omgång 2, 2003**

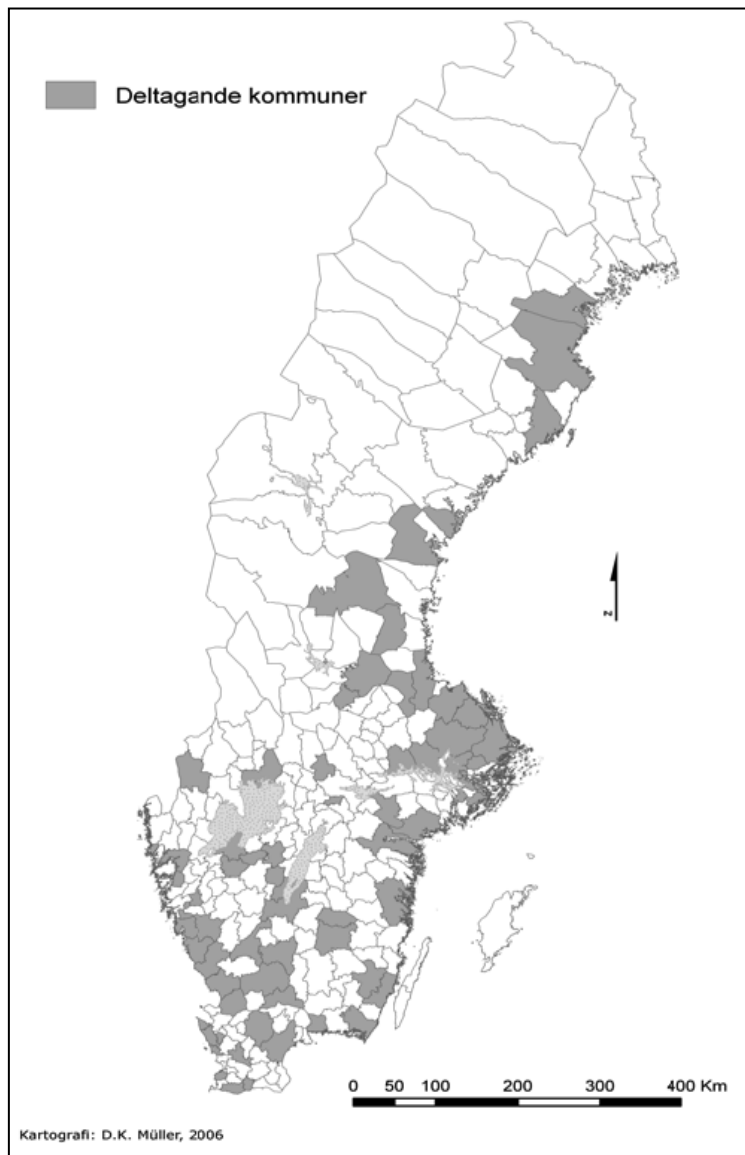
- Styrande faktorer (öppen och slutn fråga, ev förändring)
- Innehåll (öppna pass/TS: beskrivning inställning, för och nackdelar)
- Arbetsformer och arbetsätt (förekomst, ämnesövergripande, arbetslag: inställning, enighet/oenighet)
- Schemat och lärararbetet (vanlig arbetsvecka, hur fastslå och förmedla elevutveckling)
- Vilka elever (påverkan/inflytande, individualisering, strategier för hög- och lågpresterande, kursplanemål)
- Vilka lärare (arbetstid och uppgifter, ensamarbete vs samarbete, schemaprocessen, enighet/oenighet och inflytande, förändring)
- Försöksverksamheten (ev förändring, varför/varför inte, inställning)
- Arbetslag (hur få fungerande, inställning, ev konflikter, inflytande)
- Övrigt att tillägga?

### **Elevintervjuer, 2002**

Eleverna ombads att utifrån schemat resonera om sina erfarenheter kring:

- Öppna pass
- Traditionella pass
- Teoretiska och praktiskt-estetiska pass
- Elevinflytande
- Schemat
- Ämnesövergripande
- Målformulering och diskussion
- Betyg

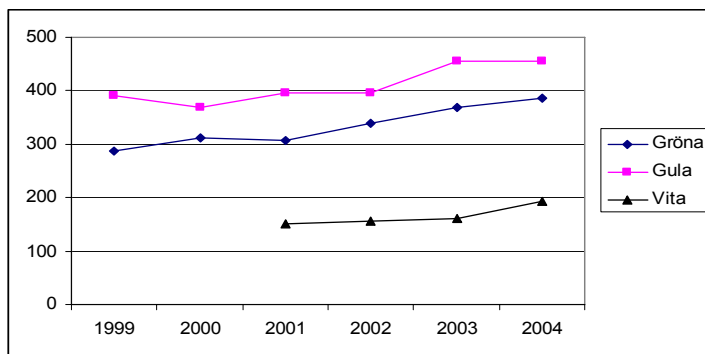
### Bilaga 3: Deltagande kommuner - geografisk fördelning



Kartografi: D.K. Müller.

## Bilaga 4: En statistisk beskrivning av de Vita, Gula och Gröna skolorna

Figur A1: Elevantal år 7-9 för åren 1999-2004.

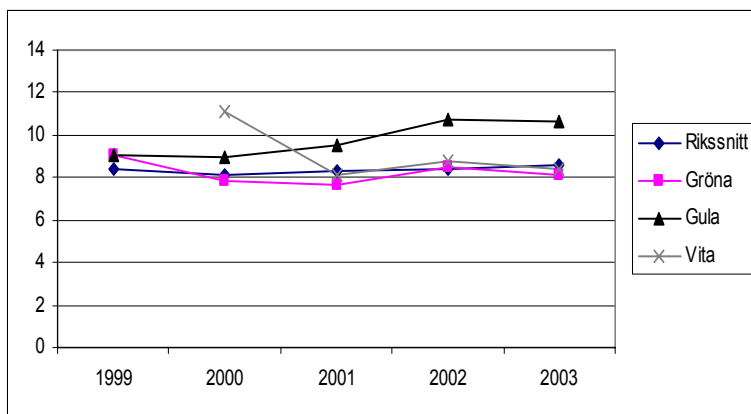


Källa: Skolverket, 2005a, egen bearb. Anm.: Gröna skolan och Gula skolan (till år 2002) omfattar även andra år, men det är enbart år 7-9 som ingår här m h t jämförbarheten.

I alla skolorna hade elevantalet ökat under den senare delen av tidsperioden (figur A1). Den Gula skolan hade flest elever i år 7-9. Även den Gröna skolan är en förhållandevis stor skola, mätt i antal elever, där elevantalet varierar mellan 300 och 400 elever. Den Vita skolan är betydligt mindre än de andra två, med två paralleller, medan de andra två skolorna huvudsakligen har fyra eller fem paralleller. Den Vita skolan startade först år 2000, med elever i år 7 och 8. Detta innebär att statistik före denna tidpunkt saknas (för elevdata gäller att den första mätpunkten blir 2002, eftersom det baserar sig på elever i år 9).

Ett mått som frekvent används för att följa skolors eller grupper av skolors utveckling är lärartätheten, mätt som antal lärare per 100 elever (figur A2).

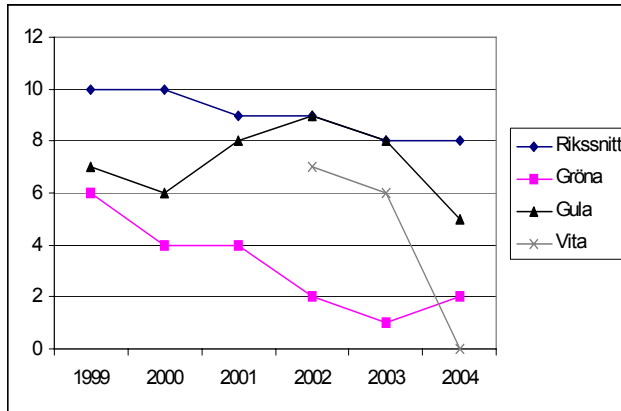
Figur A2: Antal lärare per 100 elever för åren 1999-2003.



Källa: Skolverket, 2005b, egen bearb.

Under perioden 1999-2003 var riksgenomsnittet för antalet lärare per 100 elever relativt konstant och varierade mellan 8,1 och 8,6. Den Gula skolan hade genomgående en högre lärartäthet under tidsperioden. De Gröna och Vita skolorna avvek inte så mycket från rikssnittet, dock med undantag för den Vita skolan år 2000, där lärartätheten var betydligt högre än både riksgenomsnittet och den Gula skolans (över 11). Personalstatistiken går även att studera med avseende på andelen av personalen som har pedagogisk utbildning. I hela riket varierade denna andel mellan 80 och 90 procent under 1999-2003. Både de Gula och Gröna skolorna hade en högre andel pedagogiskt utbildade än det genomsnittliga värdet för hela landets grundskolor. I den Vita skolan hade en mycket låg andel av personalen sådan utbildning vid de första mätpunkterna (år 2000 och 2001 mellan 60 och 70 procent) men skolan har därefter uppvisat en ökning och låg under 2002 och 2003 i linje med riksgenomsnittet (Skolverket 2005b). En anledning till att denna siffra inledningsvis föreföll mycket låg är att skolan inte hade så många lärare (endast fyra klasser), vilket medförde att varje individ fick stort genomslag när den procentuella andelen beräknades. Förutom personalstatistik finns en rad mått att tillgå som hänför sig till egenskaper hos eleverna, bl a med avseende på deras bakgrund, föräldrar och betyg (figur A3 och A4):

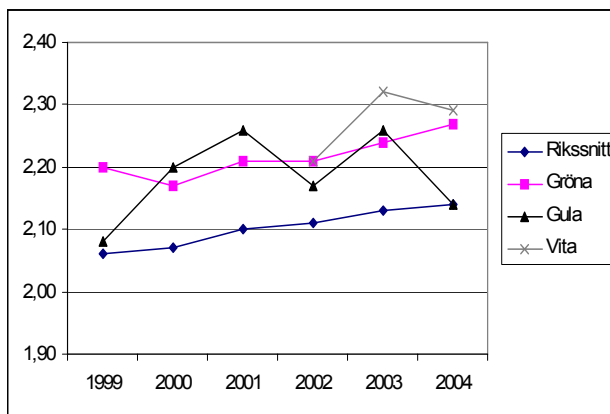
Figur A3: Andel elever i år 9 födda utomlands (procent).



Källa: Skolverket 2005a, egen bearb.

Samtliga tre skolor hade en lägre andel elever som är födda utomlands jämfört med riket. Den Gula skolan låg dock under perioden 2000-2003 i nivå med riksgenomsnittet, mellan 8 och 9 procent. Både i de Gröna och Vita skolorna hade andelen elever födda utomlands sjunkit under mätperioden till att 2004 vara 2 respektive 0 procent.

Figur A4: Föräldrarnas utbildningsnivå (elever i år 9).



Källa: Skolverket 2005a, egen bearb. Anm.: Värde 1: Folkskola/grundskola, 2: Gymn utb ≤ 3 år, 3: Gymn utb > 3 år eller >20 högskolepoäng.

## BILAGOR

Data över föräldrarnas utbildningsnivå visar att alla tre skolorna hade elever vars föräldrar har en högre utbildning än riksgenomsnittet. I början (1999) och slutet (2004) hade dock avgångseleverna i den Gula skolan föräldrar med en utbildningsnivå som överensstämmer med rikets. Den Vita skolan hade de mest välutbildade föräldrarna.

## Bilaga 5: Europeiska skolors beslutsfattande om undervisningstid 1995-2003.

*Tabell A1: Skolornas autonomi i EU- och EFTA/EEA-länderna 1995-2003 med avseende på tidsfördelning. Elevernas ålder ca 13-16 år.*

	1995/1996	1997/1998	2000/2001	2002/2003
Sverige	12	12	12	12
UK (E/W)	10	10	10	10
UK (NI)	10	10	10	10
UK (SC)	10	10	10	9
Nederländerna	6	6	10	11
Danmark	6	7	7	7
Finland	7	8	8	8
Belgien – nl	5	5	7	7
Frankrike	8	8	8	8
Irland	7	8	8	8
Österrike	6	7	6	8
Italien	6	6	8	8
Norge	4	7	7	8
Tyskland	4	4	4	4
Island	5	4	5	5
Belgien – fr	4	4	3	4
Portugal	3	4	4	6
Spanien	3	4	4	4
Grekland	2	2	2	2
Luxemburg	2	2	2	0
Liechtenstein	2	2	2	2
Medelvärde	5,8	6,2	6,5	6,7

Anm.: Skolornas möjligheter att besluta om tiden (0: Ingen autonomi för skolan. 1: Begränsad eller delvis autonomi för skolan. 2: Autonomt beslutsfattande för skolan) har summerats för samtliga variabler vid varje mättillfälle. Varje år har sju variabler ingått: Beslutanderätt över antal skoldagar per år, antalet undervisningstimmar per år, antalet undervisningstimmar per vecka, antal timmar för varje skolämne, undervisningsperioders längd och hur ämnenas utläggning ska fördelas över veckan. Källa: European Commission 2005; 2002; 2000; 1997; egen bearbetning