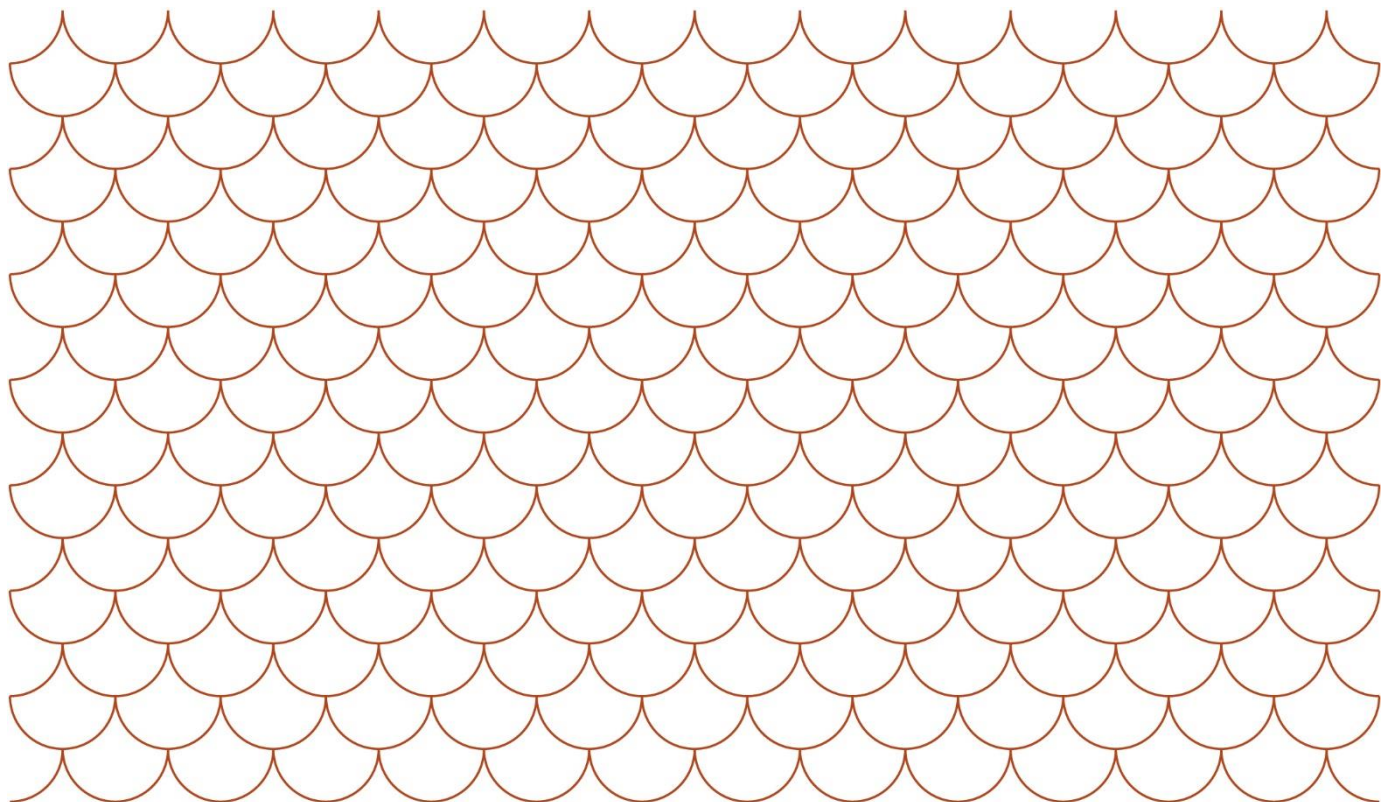


Läroplaner för kommunal vuxenutbildning i Sverige

En läroplansteoretisk analys av policyutvecklingen 1968-2022

Daniel Sundberg



Denna publikation uttrycker inte nödvändigtvis Skolverkets ställningstagande. Författare svarar självständigt för innehållet och anges vid referens till publikationen.

Publikationen finns att ladda ner som kostnadsfri PDF från Skolverkets webbplats:

www.skolverket.se/publikationer

ISBN: 978-91-7559-600-6

Dokumentdatum: 2023-06-08

Diarienummer: 2022:130

Skolverket, Stockholm 2023

Skolverkets förord

Den här studien syftar till att ge en bild av läroplansutvecklingen för kommunal vuxenutbildning från 1968 fram till idag. Mot bakgrund av en historisk tidslinje analyseras policyutvecklingen ur ett läroplansteoretiskt perspektiv och sätts i relation till komvux specifika uppdrag och förutsättningar. Studien formulerar även en rad implikationer framgent för den kommunala vuxenutbildningen.

Det är Skolverkets förhoppning att publikationen ska kunna fungera som ett kunskapsunderlag för alla som är intresserade av att få en fördjupad förståelse för den kommunala vuxenutbildningen och dess läroplansuppdrag.

Studien är framtagen och skriven av Daniel Sundberg vid Linnéuniversitetet. Författaren ansvarar självständigt för innehållet och de slutsatser som dras.

Jan Rehnstam
Enhetschef

Maria Skoglöf
Jan Lindblom
Undervisningsråd

Sammanfattning

Föreliggande studie är en genomlysning och analys av policyutvecklingen för den moderna kommunala vuxenutbildningen (komvux) i Sverige utifrån ett läroplansteoretiskt perspektiv. Det innebär att mål, innehåll och bedömning står i fokus för en beskrivning av hur styrningen av komvux inre villkor förändrats med utbildningsreformer sedan 1960-talet. Genom en s.k. processpåring som metod identifieras kritiska förändringsskeden för vuxenutbildningens styrning, organisering och policyutveckling från 1968 fram till dagens revideringar. Mot bakgrund av denna historiska beskrivning sammanfattas också utmaningar kring läroplaner som styrningsverktyg för komvux framgent i studiens avslutande del.

Daniel Sundberg
professor i pedagogik
Linnéuniversitetet

Innehåll

Läroplaner för kommunal vuxenutbildning i Sverige	1
Skolverkets förord.....	3
Sammanfattning	4
Innehåll	5
Inledning	7
Vuxenutbildningens uppdrag och särskilda förutsättningar	8
Eleverna.....	10
Elevernas individuella förutsättningar	10
Studieformerna	10
Innehållet	11
Undervisningen.....	12
Lärarna inom komvux	13
Finansieringen	14
Vad innebär komvux särskilda förutsättningar för läroplanssystemet?	14
Nationell läroplan	15
Ämnesplaner.....	15
Nationell timplan och systemet med verksamhetspoäng.....	15
Kursplaner.....	16
Individuell studieplan.....	17
Bedömning och betygssättning i komvux.....	17
Kartläggning och validering.....	18
Intyg	18
Allmänna råd.....	18
Kommentarmaterial.....	19
Rapportens syfte	19
Definitioner och avgränsningar.....	19
Policyrelaterade termer	19
Formell utbildning.....	19
Formell vuxenutbildning.....	20
Individuella förutsättningar och behov	20
Kvalifikationsramverk.....	20
Validering	21
Läroplansteoretiska begrepp.....	21
Läroplan	21

Läroplansteoretisk analys	21
Läroplansstyrning.....	22
Policyhändelser.....	22
Processpåring	22
Ett läroplansteoretiskt perspektiv	23
Läroplansuppdraget och läroplansstyrningen av komvux.....	25
Läroplansstyrningen	28
Läroplanens symboliska funktion.....	29
Läroplanens reglerande funktion	29
Läroplanens informativa funktion.....	29
Läroplanens pedagogiska funktion	29
Läroplanens utvärderande funktion	29
Tre olika typer av läroplansmodeller i vuxenutbildningen	30
Läroplansformering	32
Metod	34
Policyutveckling och övergripande tidslinje	35
Före inrättandet av en kommunal vuxenutbildning 1968	35
Ett policyramverk för vuxenutbildning i Sverige växer fram, 1968-	36
Lvux 82: En läroplan för komvux och ett eget kurssystem (etappsystemet).....	38
Livslångt lärande och system-integrering som policyidéer, 1990-talet	40
Konsolidering, avreglering och resultatuppföljning, 2000-	43
Analys av policyhändelser	47
Läroplansformering under regelstyrningen (1968–1994).....	47
Läroplansformering under målstyrningen (1994–2012).....	48
Läroplansformering under resultatstyrning (2012-).....	50
Sammanfattning.....	51
Analys av läroplansutvecklingen utifrån tidigare forskning om svensk vuxenutbildning.....	53
Från en innehålls- till en målorienterad läroplansstyrning (1982–2000)	53
Från en processororienterad till en lärande- och resultatorienterad läroplansstyrning (2000-)	56
Utmaningar för vuxenutbildningens läroplansstyrning.....	60
Sammanfattning – tre generella förskjutningar i läroplansstyrningen	62
Implikationer för läroplansstyrning av komvux.....	63
Policytexter - empiriskt material	65
Referenser	69

Inledning

Läroplanerna är statens primära styrdokument för mål, innehåll och organisering av den formella vuxenutbildningen. Samtidigt som den anger en övergripande riktning för verksamheten ska också läroplanen fungera som ett arbetsredskap i den dagliga skolverksamheten och undervisningen. Utbildningen och undervisningen inom kommunal vuxenutbildning (hädanefter benämnd komvux) styrs i samtliga fem skolformsdelar av läroplanen för vuxenutbildningen och av skolformsdelarnas kurs- och ämnesplaner.

Det finns dock indikationer på att läroplanens styrkraft varierar och att förskjutningar i styrningen skett de senaste två decennierna. I takt med en ökad marknadsiering och decentralisering i policyutvecklingen på utbildningsområdet har läroplansstyrningen förändrats. Idag har 290 kommuner ansvaret för att läroplansmål uppnås för vuxna i komvux (dvs. komvux som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå, komvux på grundläggande och gymnasial nivå och komvux i sfi)¹. Under 2021 deltog drygt 400 000 elever i komvux enligt Skolverkets officiella statistik, vilket motsvarar cirka 7 % av den svenska vuxna befolkningen. Det innebär att det för närvarande finns fler elever inom komvux än inom gymnasieskolan. En rad kvalitetsbrister har identifierats i det nuvarande systemet och styrningen av komvux, vilket inbegriper läroplansrelaterade frågor kring hur undervisningens leds, organiseras, genomförs och utvärderas (se t.ex. Andersson & Muhrman, 2021; Mufic, 2022).

Läroplanerna ingår i mer övergripande styr- och ledningssystem för utbildningsverksamhet. Utbildningen regleras även i skollagen (2010:800) och förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. Kommunal vuxenutbildning kom att samlas och centralt regleras från 1968. Det var starten för den statligt styrda formella vuxenutbildningen. Skolformen fick dock en egen läroplan först 1982. De tre läroplaner som tillkommit (1982, 1994 och 2012, rev. 2022) har varit nära sammanlänkade med gymnasieskolans och grundskolans. Den nuvarande läroplanen för vuxenutbildningen ingår i ett mål- och resultatssystem som utvecklats sedan 1992.

Samtidigt finns det en rad specifika förutsättningar för just komvux som gör att läroplanernas styrning, omsättning och effekter skiljer sig i förhållande till andra skolformer i viktiga avseenden. Det finns anledning att närmare studera läroplansutvecklingen för den kommunala vuxenutbildningen. Tidigare forskning visar att mål- och resultatstyrningen tar sig olika uttryck och får olika

¹ Tillägg och förtydligande: Alla kommuner har som hemkommuner ansvar för komvux, men det innebär inte att alla är huvudmän för komvux jfr. 23 kap. 21 § skollagen.

konsekvenser inom olika skolformer (Sundberg, 2021, Hultén, 2019). Något som dock inte specifikt undersökts tidigare kring komvux.

Läroplanen har även en direkt styrfunktion i förhållande till rektorers och lärares dagliga pedagogiska arbete inom komvux. Utvärderingar har visat att när Lpf 94 genomfördes så fanns det initialt ett läroplansarbete vid komvuxenheter, men framför allt som informationsfunktion för att skapa legitimitet och för att introducera nyanställda (Skolverket, 1999). Tidigare undersökningar pekar på att läroplanens symboliska och informativa funktioner (att koordinera olika aktörer och intressen) dominerat, medan dess pedagogiska, till exempel som ett arbetsverktyg för att skapa en samsyn och vision eller lokalt målarbete varit begränsat. Likaså har dess funktion för målstyrning och måluppföljning med avseende på vuxenutbildningens olika uppdrag och syften också enligt tidigare undersökningar varit begränsat. Få undersökningar har tidigare intagit ett läroplansteoretiskt perspektiv på utvecklingen och analyserat hur uppdrag och mål för komvux har förändrats över tid.

Vuxenutbildningens uppdrag och särskilda förutsättningar

Vad som brukar kallas för ett livslångt och livsvitt lärandeuppdrag har blivit allt viktigare i ett kunskapssamhälle. Vuxenutbildningen spänner över ett omfattande och varierande utbildningsområde och ibland används indelningen formell, informell och icke-formell vuxenutbildning. Den formella vuxenutbildningen, dvs. den helt eller delvis statligt finansierad utbildning för personer över 18 år, har sedan starten ett brett bildningsuppdrag som innefattar såväl icke-formella utbildningsformer i studieförbund, folkhögskolor, arbetsgivarutbildningar etc. som den formella statligt styrda, där förutom komvux också universitets- och högskoleutbildningar samt Yrkeshögskolans (YH) kan räknas in. I föreliggande rapport är fokus riktat mot den formella statligt styrda och reglerade vuxenutbildningen, i Sverige benämnt kommunal vuxenutbildning (komvux). De övergripande målen i dess läroplan handlar om att alla elever ska ges möjligheter till lärande och personliga utveckling som grund för såväl yrkesverksamhet, fortsatta studier och aktivt demokratiskt deltagande i samhället som medborgare.

Målen för den kommunala vuxenutbildningen är enligt skollagens 20 kap. 2 § att:

- vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande,
- vuxna ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling,
- den ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning, och

- den ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.

Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara elevens behov och förutsättningar. När det gäller komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå ska de som har störst behov av utbildning prioriteras.

Den statligt styrda och reglerade kommunala vuxenutbildningen (komvux) består av fem skolformsdelar²:

1. komvux på grundläggande nivå
2. komvux på gymnasial nivå
3. komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå
4. komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå
5. komvux i svenska för invandrare (sfi).

Skolformsdelarna har en gemensam läroplan, men har inom ramen för läroplanen något olika betoningar och syften. Skolformsdelarna har olika kurs- och ämnesplaner liksom olika regleringar vad gäller till exempel rätt till utbildning, behörighet och urval. Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara ”elevens behov och förutsättningar”. Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Vissa av skolformsdelarna tillkom redan 1968. Idag är det kommunerna som är huvudman för hela verksamheten och vuxna har rätt till deltagande i sin hemkommun³. Totalt studerade 414 000 elever inom komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå och i sfi under 2021. Det motsvarar 7 procent av den vuxna befolkningen vilket kan jämföras med gymnasieskolans 348 000 elever (Skolverket, 2023). Trenden är ett ökat deltagande inom komvux, vilket bland annat kan kopplas till de senaste årens stora migrationsrörelser. En stor andel av deltagarna i komvux är födda utomlands. Inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå rör det sig nästan om hälften av eleverna (Skolverket, 2021).

Allt sedan starten 1968 har vuxenutbildningen haft fyra övergripande syften, ett personlighetsutvecklande, ett arbetsmarknadsförberedande, ett demokratiskt-medborgerligt förberedande och ett kompensatoriskt, även om formuleringarna skiftat något över tid. I förarbetena till skollagen heter det till exempel: "Målformuleringarna innehåller ett individmål, ett demokratimål, ett tillväxtpolitiskt och ett fördelningspolitiskt mål"³ (prop. 2009:10:165 *Den nya skollagen*). Vuxenutbildningens mål och syften skiljer sig inte i grunden från grund- och gymnasieskolans, men givet att den riktar sig till vuxna kommer vissa mål, till exempel det kompensatoriska och samspelet mellan vuxenutbildningen och grund- respektive gymnasieskolan, särskilt i förgrunden då många elever i

² Dessutom finns inom vuxenutbildningen utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt (enligt 5 kap. förordning (2011:1108) om vuxenutbildning) och utbildning som anordnas av enskilda anordnare som fått betygsrätt (enligt 6 kap. förordning (2011:1108) om vuxenutbildning)

³ prop. 2009:10:165 *Den nya skollagen*.

vuxenutbildningen av olika anledningar saknar vissa kunskaper. Det finns flera förutsättningar och villkor som påverkar hur komvux styrs, innehållsligt organiseras och utformas, vilket är viktigt att uppmärksamma. Vi ska här se närmare på sju olika förutsättningar: eleverna, elevernas individuella förutsättningar, studieformerna, innehållet, undervisningen, lärarna inom komvux samt finansiering.

Eleverna

Till att börja med är målgruppen vuxna personer, från 20 år och uppåt (för sfi från 16 år). Eleverna utgör en heterogen målgrupp med olika behov, förutsättningar, kunskaper, erfarenheter och även skiftande mål/syften med sina studier. Andelen elever födda utomlands är cirka hälften (utslaget på totalen för alla skolformsdelar), vilket är en klart större andel än inom grund- och gymnasieskolan (Skolverket, 2022). Bland elevgrupperna finns ofta också ett försörjningsansvar, för egen del men ofta också för en familj. Detta gör att många komvuxelever kombinerar studier med förvärvsarbete, vilket är en betydande skillnad från till exempel gymnasieutbildning. Regelverken (med stöd i skollagen) är utformade så att det ska gå att kombinera studier på komvux med förvärvsarbete. ”Flexibilitet ska alltid eftersträvas när det gäller utbildningen och det kan handla om plats för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära (förordning 2012:101). År 2021 var det 662 000 kursdeltagare (51 procent av samtliga kursdeltagare) inom komvux som studerade hos en annan utbildningsanordnare och inte i huvudmannens egen regi (Skolverket, 2022).

Elevernas individuella förutsättningar

Komvux har också en större variation bland elevernas individuella förutsättningar än vad elever i grund- och gymnasieskola har. Variationerna mellan olika grupper av elever är stor, med olika erfarenheter av utbildning. Eleverna kan ha erfarenheter från tidigare svensk grund- eller gymnasieskolan eller olika typer av skolsystem och särskilda utbildningsarrangemang. En del elever har avbruten skolgång eller har inte fått möjlighet att gå i skola överhuvudtaget. Sett till elevernas utbildningsbakgrund finns det därmed en stor spännvidd bland eleverna, allt ifrån elever utan tidigare erfarenheter av utbildning till elever med akademisk examen (Skolverket, 2022). Många av eleverna har tidigare erfarenheter av såväl formellt, icke-formellt och informellt lärande, kunskaper och erfarenheter som förvärvats på annat sätt än genom formell utbildning i något skolsystem. Det gör att de individuella förutsättningarna inte bara rör olika erfarenheter av utbildning, utan också skiftande kunskapsnivåer och heterogena kunskapsprofiler som eleverna uppvisar och undervisningen behöver ta hänsyn till. Det här ställer utbildningsanordnare, rektorer och lärare inför särskilda pedagogiska utmaningar.

Studieformerna

Komvux är en frivillig skolform, men ofta är det genom olika regelverk i kommunen nödvändigt med studier för en individ för att kunna kvalificera för

olika typer av ersättningar och stöd. Det finns ett samhälleligt tryck på inte minst på att komplettera och fullfölja grundläggande och gymnasial utbildning för att få goda förutsättningar på arbetsmarknaden. Utbildningen ska bedrivas flexibelt med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Det gör att studieformerna (som till exempel kursernas omfattning, studietakt, digitala eller fysiska distributionsform, progression etcetera) varierar stort mellan elever men också mellan olika huvudmän.

Komvux är till skillnad från grundskola och gymnasieskola ett kursutformat system. Den enskilde eleven kombinerar i regel olika kurser utifrån tidigare utbildning och inriktning mot arbetslivet eller vidare studier. Med läroplanen för vuxenutbildningen 2012 tydliggörs att utbildningen ska vara individanpassad och anpassad till den enskildes behov och förutsättningar (Skolverket, 2012). För att underlätta för olika individers deltagande, blir en organisatorisk flexibilitet nödvändig. Studieformerna präglas av individens val och kombination av kurser utifrån individuella mål och behov, som vidare studier eller arbete. Det kan exemplifieras genom att elever läser enstaka kurser till mer sammanhållna utbildningar.

Komvux innehåller följaktligen en variation av studieformer och utformningar. Vissa elever läser på heltid, andra på deltid. Studier kan påbörjas under hela året, vilket gör att kursgruppen som läraren möter kontinuerligt kan förändras. Antagningen till kurserna är nämligen i regel öppen för nytillkomna elever, vilket gör att även elevgruppen inom en kurs kan skifta från vecka till vecka (Skolinspektionen, 2019). Den individuella studieplanen är ett verktyg för att utbildningen struktureras efter den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. I enlighet med vuxenutbildningsförordningen har studie- och yrkesvägledningen ett särskilt ansvar för att i samverkan med eleven upprätta en studieplan som utgår från aktuella förutsättningar i nära anslutning till antagningen.

En stor och ökande del av eleverna inom komvux studerar också på distans. Kraven på en flexibel utbildning och undervisning som anpassas efter olika individuella behov och förutsättningar innebär också att olika former av hybridundervisning är vanlig som exempelvis videolänk, klassrumsundervisning och handledning (Skolforskningsinstitutet, 2019).

Innehållet

I linje med läroplanens mål om en individanpassad utbildning och undervisning blir kartläggning, validering och bedömning av elevernas kunskaper centralt. Det är många gånger en krävande och svår arbetsuppgift, men samtidigt av avgörande betydelse för att utforma en undervisning som lägger sig på rätt nivå och stimulerar till lärande. Innehållet i undervisningen behöver ofta anpassas på individnivå av läraren, vilket förutsätter en läroplanskompetens hos läraren i att bryta ned läroplansmål, välja ut, prioritera och anpassa centralt innehåll, välja lämpliga arbetsformer och uppgifter samt samla och bedöma olika typer av bedömningsunderlag (Skolforskningsinstitutet, 2019).

Inom komvux är det enbart kommuner, och i vissa fall regioner, som kan vara huvudmän och utbildning inom komvux kan anordnas på olika sätt. Komvux kan anordnas i egen regi, på entreprenad hos enskilda utbildningsanordnare eller via samverkan med andra huvudmän. 2021 studerade 51 % av samtliga kursdeltagare inom komvux hos en annan utbildningsanordnare och inte i kommunens egen regi. När utbildning läggs ut på entreprenad bibehåller kommunen huvudmannaskapet och är därmed ansvarig för att upprätthålla kvaliteten⁴. Modellerna för entreprenad kan se olika ut, exempelvis förekommer valfrihetssystem eller auktorisationsmodeller. Då upphandlingarna ofta är på 2–3 åriga kontrakt medför detta att innehållet och undervisningsformer kommer att variera stort över tid (Skolforskningsinstitutet, 2019). Kommunen är dock huvudman och ansvarig för att vuxenutbildningens mål uppnås även om den genomförs på entreprenad, det vill säga utforma uppföljnings- och utvärderingssystem som fångar upp hur läroplanens mål, generella och specifika, uppnås i undervisningen och genom utbildningen.

Undervisningen

Undervisningen inom komvux innebär givet ovan nämnda förutsättningar en särskild pedagogisk utmaning. Elevgrupperna är föränderliga och heterogena. Studieformerna varierar mellan hel- och deltid och vid sidan om klassrumsundervisning dagtid, så erbjuds i regel också kvällsundervisning och distanskurser. Inte minst har distans- och fjärrundervisning ökat markant på senare år. I de teoretiska kurserna i den gymnasiala utbildningen studerar ca 25 % av eleverna på distans huvudsakligen via länk (Skolinspektionen, 2019). Det finns inte någon reglerad undervisningstid på samma sätt som i andra skolformer (med undantag för sfi som har en reglering på minst 15 timmar/vecka under en fyra veckors period). Antalet lektionstimmar kan variera stort mellan olika kommuner och utbildningsanordnare.

Det är viktigt att komma ihåg att en inbyggd flexibilitet, krav på individanpassning och validering i utbildningen innebär särskilda utmaningar i att utforma läro- och kursplaner, jämfört med när timplaner reglerade undervisningstider innan 1990-talet. En kurs kan till exempel utformas för en kort intensiv studieperiod (låt säga tre veckor, motsvarande 60 verksamhetspoäng vid heltidsstudier) eller bli utsträckt över en lång period (låt säga 20 veckor, motsvarande 400 verksamhetspoäng vid heltidsstudier). Inbyggt i systemet finns det en risk att utbildningsanordnare av kostnadseffektivitetsskäl föredrar många kortare kurser så att det blir fler kurser för eleven att välja mellan, för att korta ned utbildningslängden, kunna anta fler elever och effektivisera utbildningen och uppnå mål med så lite undervisning som möjligt. För eleven spelar även möjligheter till studielån (CSN) in. Att läsa kurser på exempelvis gymnasial nivå med färre kurspoäng än 20 per vecka påverkar möjliga lånebelopp. Elever kan behöva komma upp i heltidsstudier av ekonomiska skäl. För det andra finns det inte några givna kunskapsmässiga svårighetsgrader som motsvarar kurslängden,

⁴ Kommuner kan dock samverka och via avtal överlåta huvudmannaskap enligt 23 kap. skollagen.

på det sättet att mer avancerade kurser och kursinnehåll skulle omfatta en längre kurs-tid och en mindre avancerade kurs/kursinnehåll skulle motsvara kortare kurs-tid. Inom komvux i sfi används inte verksamhetspoäng. För den som har rätt att delta i sfi ska utbildningen i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan.

Undervisningen behöver också utformas på ett annat sätt än inom grund- och gymnasieskolan givet att de studerande är vuxna, med delvis andra kognitiva, motivationsmässiga och sociala förutsättningar än barn och ungdomar. Här finns huvudsakligen tre olika former av individanpassad undervisning inom vuxenutbildningen; gruppering, differentierad undervisning respektive individuell handledning (Skoforskningsinstitutet, 2019). Detta innebär inte minst pedagogiska och didaktiska utmaningar kring elevernas lärandeprecision framför allt över olika kurser och över tid.

Lärarna inom komvux

Yrkeslärar- och ämneslärarutbildningen vid landets olika lärarutbildningar ger behörighet att undervisa i både ungdomsskolan och vuxenutbildningen. En undersökning av UKÄ (2021) visar att lärosäten som ger lärarutbildning i liten utsträckning förbereder lärarstudenter för arbete inom komvux. Bristerna gäller såväl innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan som den verksamhetsförlagda utbildningen och de ämnesinriktade studierna som inte i tillräcklig grad beaktar de särskilda förutsättningar som gäller vuxenutbildningen och vuxnas lärande.

På ämneslärarutbildningarna saknas det på flera lärosäten ett innehåll om vuxnas lärande inom exempelvis den utbildningsvetenskapliga kärnan. I begränsad utsträckning ger lärarutbildningen utbildning i vuxenutbildningens styrdokument och läroplaner. I vissa fall menar lärosäten att de har genomgång av läroplan för vuxenutbildningen eller Skolverkets allmänna råd och därmed behandlar vuxnas lärande, men generellt saknas innehåll hur man kan undervisa efter läroplanens mål, dvs. didaktik för vuxna.

Även den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) sker ofta i andra skolformer än i vuxenutbildningen. Närmare hälften av ämneslärarutbildningarna erbjuder exempelvis inte studenterna att göra denna inom vuxenutbildningen, och andelen studenter som förlägger sin VFU till vuxenutbildningen är ytterst marginell (UKÄ, 2021).

Det är vidare stor variation mellan huvudmän när det gäller organiseringen av verksamheten och villkoren för yrkesverksamma lärare inom vuxenutbildningen. Lärare kan vara del av ett mycket litet arbetslag till att arbeta helt på distans hos stora utbildningsföretag. Undersökningar har också visat på brister vad gäller kompetensutvecklingen för lärare, inte minst gällande frågor om bedömning och validering (UKÄ, 2021).

Finansieringen

Finansieringen av utbildning inom komvux utgör också en särskild förutsättning för läroplansstyrningen. Komvux har historiskt finansierats både med generella och riktade statsbidrag. Sedan Kunskapslyftet infördes 1997 har en viktig finansiering skett via riktade statsbidrag och sedan 2009 finns regional yrkesvux. Många kommuner använder sig av upphandlingar för att lägga ut delar eller hela sin verksamhet på entreprenad till externa anordnare. Det sker inom ramen för ett marknadsstyrt system som villkorar undervisningens organisering, genomförande och utvärdering. De kontrakt som upprättas mellan huvudmän och externa anordnare blir lokala styrdokument som bland annat reglerar användningen av nationella prov, betygssättning och krav för resultatrapporteringar. I vissa kommuner har ett auktorisationssystem etablerats med en form av kommunal skolpeng. Studiestödssystemet utgör en särskild förutsättning i komvux som möjliggör för många vuxna att studera, men som också tillsammans med olika lokala regelverk även skapar vissa villkor och ramfaktorer för utbildningen och undervisningen. Sammantaget ser den politiska styrningen olika ut, givet att finansiering tar sig olika vägar i systemet och olika lokala politiska prioriteringar görs. Komvux kan organiseras på olika sätt, 1) i egen regi och på entreprenad med bibehållet huvudmannaskap (23 kap. 21–23 §), 2) via samverkansavtal där utförande kommun övertar huvudmannaskapsansvaret, 3) via samarbeten kommuner emellan med bibehållet huvudmannaskap (till exempel gemensamma upphandlingar etcetera).

Vad innebär komvux särskilda förutsättningar för läroplanssystemet?

Den kommunala formella vuxenutbildningen styrs av skollagen (2010:800), förordning (2011:1108) om vuxenutbildning samt gällande förordning (2012:101) om läroplanen för vuxenutbildningen som tillkom som egen läroplan år 2012 (Skolverket, 2012) och reviderades 2017 samt 2022. Utbildningen organiseras som separata kurser, men elevens mål med utbildningen har sin utgångspunkt i den individuella studieplanen.

Kommuner är skyldiga att tillhandahålla utbildning i komvux på grundläggande nivå, komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå och komvux i sfi för de som enligt skollagen är behöriga. Varje kommun ska därutöver erbjuda utbildning på gymnasial nivå och anpassad utbildning på gymnasial nivå. Kommunerna ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Utbudet av kurser ska i möjligaste mån vidare vara flexibelt när det gäller plats för utbildnings genomförande, studietakt, studieform/möjligheter till distansstudier och kontinuerlig utbildning för den som har rätt till grundläggande utbildning och söker behörighet på gymnasial nivå. På gymnasial nivå ska kommunen se till att de som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå och önskar delta i den, också får det.

Kommuner är skyldiga att erbjuda möjligheter till vuxenutbildning, men kan med lagstöd välja att göra upphandlingar med privata aktörer. Samtidigt är kommunen ansvarig för kvalitet och kvalitetssäkring av utbildningen liksom måluppfyllelse oavsett vem som utfört utbildningen⁵. Låt oss se närmare på de olika delarna i läroplanssystemet

Nationell läroplan

Det inledande avsnittet av läroplanstexten som styrdokument för vuxenutbildningen består av två delar, vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund samt övergripande mål och riktlinjer. Läroplanen i en vidare definition (som kommer att användas i denna rapport) rymmer dessutom mer specifika delar som ämnesplaner, kursplaner, bedömningskriterier och -stöd, kommentarmaterial, individuella studieplaner, intyg med mera.

Undervisande lärare förutsätts läsa och omsätta läroplanen som en helhet. Det innebär att väga samman olika delar av uppdraget liksom mellan läroplanens generella delar och ämnes- och kursplanernas olika delar. Övergripande mål och riktlinjer ska genomsyra hela utbildningen. De är uppdelade i rubrikerna kunskaper, utbildningsval – arbete och samhällsliv, bedömning och betyg samt rektorns ansvar. Utgångspunkten för utbildningen ska, enligt läroplanen vara individens behov och förutsättningar.

Ämnesplaner

För varje ämne finns det en ämnesplan på gymnasial nivå och på grundläggande nivå finns kursplaner. Ämnesplanerna inleds med en beskrivning av ämnet som helhet, ämnets syfte med långsiktiga mål i en numrerad punktlista, och därefter beskrivs de kurser som ingår i ämnet. Många av ämnesplanerna och kursplanerna har även kommentarmaterial som riktar sig till undervisande lärare. För varje kurs finns syfte, centralt innehåll och betygskriterier. Kursplanen i sfi har dock en annan struktur och omfattar rubrikerna utbildningens syfte, mål och karaktär, uppbyggnad, grundläggande läs- och skrivinläring, bedömning och betygskriterier.

Nationell timplan och systemet med verksamhetspoäng

För grundläggande vuxenutbildning fanns tidigare, innan 1994 års läroplan, timplaner som bilaga till förordningen om kommunal vuxenutbildning (1992:403). Timplaner för påbyggnadsutbildningar fastställdes av Statens skolverk (Förordning 2001:159). Riktvärdena i timplanerna fick överskridas och underskridas beroende på hur mycket undervisning eleverna behöver för att uppnå

⁵ Det här förtydligas i Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98, s. 10): ”I många kommuner och landsting bedrivs vuxenutbildning på entreprenad. Som huvudman har kommunen och landstinget ett viktigt ansvar att kvalitetssäkra upphandling, styrning och ledning av den utbildningen, liksom att kontinuerligt och systematiskt planera för hur uppföljning och utvärdering ska genomföras. Det systematiska kvalitetsarbetet är lika viktigt oavsett om utbildningen genomförs av den egna organisationen eller av en extern utförare. Kvalitetsarbetet är en viktig förutsättning för likvärdighet och rättssäkerhet för eleverna”.

de kunskapsmål som anges i respektive kursplan. Styrelsen för utbildningen bestämde antalet timmar som skall gälla för en kurs. För timplaner för grundläggande vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning fanns riktvärden för undervisningens omfattning

I slutet av 1990-talet infördes i stället ett system för verksamhetspoäng, från början ett schablonmått för årsstudieplats för beräkning av statsbidrag. I samband med att Skolverket på uppdrag av regeringen och beslut av riksdagen införde kunskapskrav på kurser på grundläggande nivå beräknades och fördes verksamhetspoäng per kurs in. De har en viss utgångspunkt i grundskolans timplan, men saknar koppling till undervisningstid då verksamhetspoäng är ett mått på kursens omfattning. Poängen ligger också till grund för studiestöd från CSN (20 poäng/vecka = nedre gräns för heltidsstudier) för gymnasial nivå är verksamhetspoäng = gymnasiepoäng. Systemet med meritvärden och poängberäkningen för gymnasieskolan gäller också för gymnasial vuxenutbildning.

Kursplaner

Nationella kurser

Läroplanen kompletteras med kursplaner för alla ämnen. Kursplanerna anger dels kursernas mål, dels vilka kunskaper deltagarna ska ha uppnått när de slutfört utbildningen i respektive kurs. Skolverket fastställer kursplanerna för de nationella kurserna i komvux på grundläggande nivå (inklusive nationella delkurser), anpassad utbildning på grundläggande nivå och i sfi. Ämnesplaner för gymnasiegemensamma ämnen fastställs av regeringen, emedan Skolverket fastställer de övriga ämnena. Kurser på grundläggande nivå inom komvux och sfi har även egna kursplaner, medan kurser inom komvux på gymnasial nivå följer samma ämnes- och kursplaner som gymnasieskolan.

Lokala kurser

Tidigare fanns även lokala kurser och kursplaner. Kursplaner för så kallade lokala kurser fastställdes fram till 1994 års läroplansreform av styrelsen för utbildningen. En lokal kurs avsåg ge kunskaper i ett eller flera ämnen inom ett bestämt kunskapsområde och svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationellt fastställd kursplan. Lokala kurser utgick i samband med Lvux12.

Orienteringskurs

Utgångspunkten för att anordna en orienteringskurs inom komvux är den enskilde elevens behov (2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning). En orienteringskurs ska motsvara behov som inte går att möta upp i en nationell kurs och ska svara mot olika angivna bestämda syften men får inte överstiga 200 verksamhetspoäng. Det finns inga kursplaner för orienteringskurser och inga betyg sätts.

Individuell kurs

En individuell kurs syftar till att tillgodose elevens individuella kunskapsbehov i de fall dessa inte kan tillgodoses genom nationella kurser eller orienteringskurser. Individuella kurser kan ges inom komvux på gymnasial nivå. Rektorn beslutar om individuella kurser och hur många verksamhetspoäng varje sådan kurs ska omfatta. Betyg ska inte sättas på orienteringskurser eller individuella kurser.

Delkurser

Enligt vuxenutbildningsförordningen (2 kap. 10§) kan rektor besluta om nationella kurser ska delas upp delkurser inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå och anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå och hur många verksamhetspoäng varje sådan kurs ska omfatta. Delkurser ska betygssättas. I vissa ämnen och kurser inom komvux på grundläggande nivå finns nationellt fastställda delkurser som ska användas om rektor beslutar att delkurser ska användas.

Individuell studieplan

Varje elev inom komvux ska ha en individuell studieplan (20 kap. 8§) skollagen som upprättas av hemkommunen. Det är ofta studie- och yrkesvägledare som upprättar den tillsammans med den blivande eleven. Den individuella studieplanen syftar till att ge en sammanhållen bild av elevens studiesituation. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Den ska vidare utarbetas i samverkan med den enskilde studerande, i nära anslutning till antagningen och den skall revideras vid behov. Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev.

Hemkommunen ansvarar för att individuella studieplaner upprättas för samtliga deltagare. Individuella studieplaner tillkom som del av läroplanssystemet 2012 och skollagens formuleringar om individanpassning och flexibilitet i vuxenstudierna. Det byggde då på policyidén om livslångt lärande där ett kursutformat system med många olika typer av kurser (nationella kurser, delkurser, orienteringskurser, individuella kurser) och där den individuella studieplanen skulle hålla samman en helhet för utbildningsvägen baserat på den enskilde elevens olika behov och förutsättningar och mål med studierna. Skolinspektionen har vid granskning av kommunernas vuxenutbildning riktat kritik mot att individuella studieplaner saknats eller att de inte utformats i enlighet med förordningens krav (a a, 2019b).

Bedömning och betygssättning i komvux

Ytterligare delar i läroplanssystemet utgörs av bedömningskriterier, bedömningsstöd, nationella prov och riktlinjer för validering. I nya bestämmelser som trädde i kraft 2022-07-15 heter det att, ”vid betygssättning i en kurs som det ges ett nationellt prov i ska elevens resultat på det provet särskilt beaktas” (20 kap., 37a §, Skollagen 2022:147). De nationella proven är följaktligen en del av

kunskapsbedömningen och underlaget för betygsättning i vissa ämnen och skolformsdelar. Inom vuxenutbildningen genomförs nationella prov i sfi och i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk på gymnasial nivå. Läraren ska vid betygsättningen ”göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterier som finns för respektive kurs”. Skolverket ger ut allmänna råd om betyg och prövning som även omfattar komvux.

Kartläggning och validering

Den som avser att börja studera inom komvux har rätt till en inledande kartläggning av sitt kunnande definierat som resultatet av lärande i form av kunskaper, färdigheter, ansvar och självständighet, dvs. det faktiska lärandet oavsett var, hur eller hur lång tid det tagit att uppnå det. Det är hemkommunen som har ansvaret för att erbjuda en inledande kartläggning. Elever inom komvux kan också under vissa förutsättningar få sitt kunnande erkänt genom validering. Riksdagen har beslutat om ändringar i skollagen som syftar till att validering inom komvux i högre grad ska tillgodose de behov som finns på arbetsmarknaden och hos individer. Ändringarna innebär även att det förtydligas vad som avses med validering och vilken dokumentation den som genomgått en validering har rätt till. Skolverket ger ut stödmaterial kring kartläggning och validering i komvux.

Intyg

Intyg är en alternativ möjlighet att dokumentera de studerandes resultat inom den kommunala vuxenutbildningen (20 kap. 44§ skollagen). Det gäller alltid orienteringskurs och individuell kurs. Här ges inte betyg utan i stället ska intyg utfärdas. Men också den som önskar sina kunskaper och färdigheter dokumenterade på annat sätt än genom betyg ska få ett intyg. Betyg ska alltid sättas om betygsunderlag finns men intyget är en kompletterande dokumentation.

Intyg kan användas inom samtliga skolformsdelar i de fall där eleven inte når upp till nivån för Godkänd. Skolverket och Valideringsdelegationen har i samverkan utformat mallar för intyg, som kan användas för de ändamål som regleras i författningarna.

Allmänna råd

Allmänna råd har funnits tidigare specifikt för vuxenutbildningen till exempel gällande bedömning och betygsättning. De allmänna råden angav hur regleringen runt betygsättning skulle hanteras i verksamheten. Sedan 2022 gäller de allmänna råden för betyg och prövning samtliga skolformer där betyg sätts. Syftet med de allmänna råden med kommentarer är att fungera som ett stöd för lärare, rektorer och huvudmän i arbetet med bedömning och betygsättning.

Kommentarmaterial

Kommentarmaterialet riktar sig till lärare och rektorer. Avsikten är att ge en bredare och djupare förståelse för de urval och ställningstaganden som ligger bakom texten i kursplaner för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå respektive ämnesplaner på gymnasial nivå, liksom för komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå, när det gäller planering, genomförande och uppföljning av undervisningen. Kommentarmaterialet fördjupar vidare beskrivningarna av syftet med undervisningen i ämnet eller kursen och vad lärare kan fokusera på när de gör bedömningar i relation till betygskriterierna.

Rapportens syfte

-Syftet med rapporten är att genom en läroplansteoretisk analys av policyutvecklingen för den moderna kommunala vuxenutbildningen i Sverige beskriva centrala villkor för den formella vuxenutbildningens läroplansstyrning.

- Genom en processpåring som analytiskt verktyg avser rapporten att identifiera kritiska förändringsskeden för läroplansstyrningen av komvux från 1968 fram till dagens revideringar.

-Mot bakgrund av den historiska beskrivningen identifiera några utmaningar kring läroplaner som styrningsverktyg för den formella vuxenutbildningen framgent.

Definitioner och avgränsningar

Policyrelaterade termer

Formell utbildning

Den utbildning som sker inom det statligt reglerade och politiskt styrda utbildningssystemet, utformat av regeringen och baserat på en läroplan kallas det formella utbildningssystemet. Formell utbildning tillhandahålls av lärare som har en grundläggande kompetensnivå och har behörighet och lärarlegitimation. Denna kompetens standardiseras genom formell utbildning av lärare, för att ge dem en legitimation.

Med icke-formell utbildning avses följaktligen aktiviteter utanför det formella utbildningssystemet som inte leder till betyg eller examen. Det kan till exempel

vara kurser, studiecirklar, seminarier, workshops, konferenser eller kompetensutveckling inom olika yrken.

Formell vuxenutbildning

Utbildning för vuxna sker till stora delar inom komvux och yrkeshögskola. Komvux består av fem skolformsdelar, utbildning på grundläggande nivå och gymnasial nivå, utbildning i svenska för invandrare (sfi) samt kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Inom yrkeshögskolan finns eftergymnasial yrkesutbildning som svarar mot arbetslivets behov och som genomförs i nära samarbete med arbetslivet. Icke-formell (non-formal) vuxenutbildning är till exempel folkhögskolorna och studieförbunden.

Individuella förutsättningar och behov

Styrdokumentet för komvux betonar att utbildningen ska utgå från individuella förutsättningar och behov. Individuella förutsättningar handlar till exempel om språkkunskaper för studierna, men också kunskapsmässiga förutsättningar kring kursens innehåll och kriterier. Individuella behov handlar till exempel om elevens lärandemiljö behöver anpassas efter särskilda behov och eller visst specialpedagogiskt stöd. Den rätt som gäller för elever i grund- och gymnasieskola att alla elever har rätt till extra anpassningar i den ordinarie undervisningen och även till det som benämns ”särskilt stöd”, vilket normalt sett inte kan genomföras inom ramen för den ordinarie undervisningen gäller inte komvux. Här ska i stället varje elevs förutsättningar och behov tillgodoseas genom flexibilitet och individanpassning. I komvux finns ingen rätt till särskilt stöd och elevers olika behov ska mötas genom den individualisering av undervisningen som flexibiliteten i skolformen möjliggör. All anpassning av undervisningen ska ske inom ramen för ordinarie undervisning, dvs. som extra anpassning.

Individanpassning i undervisningen handlar bland annat om individuell handledning, undervisning i mindre grupper eller nivågruppering. Undersökningar har visat att individuell handledning är en vanlig anpassning inom komvux. Undervisning i mindre grupp förekommer ofta i anpassad utbildning. Nivågruppering förekommer i svenska för invandrare men även i anpassad utbildning och i komvux på grundläggande nivå (Skolinspektionen 2019). En differentierad undervisning kan också åstadkommas genom att lärare anpassar svårighetsgrader på olika uppgifter.

Kvalifikationsramverk

Ett ramverk för kvalifikationer (som till exempel European Qualification Framework, EQF) klassificerar kvalifikationer utifrån vissa kriterier för specificerade nivåer av lärandeutfall. Det syftar till att standardisera, integrera och koordinera kvalifikationer genom att öka transparensen, tillgången till och kvaliteten på kriterierna i förhållande till arbetsmarknadens, utbildningsystemets samt civilsamhällets olika behov. Kvalifikationsramverken har växt fram som ett

svar på idén om livslångt lärande där individer ska kunna utveckla kunskaper, kompetenser och förmågor genom hela livet relaterat till egna personliga, samhälleliga och/eller anställningsrelaterade behov. De täcker in såväl formella som icke-formella utbildningsinsatser och lärandeaktiviteter.

Validering

Med validering avses i (20 kap. 42–44 §§ skollagen) en strukturerad process som innehåller en fördjupad kartläggning och en bedömning som syftar till erkännande av en persons kunnande oberoende av hur det förvärvats. Huvudmannen är skyldig att se till att en elev erbjuds validering, om eleven behöver det och valideringen görs inom ramen för en eller flera kurser eller nivåer som bekostas av elevens hemkommun.

En elev i kommunal vuxenutbildning kan få sitt kunnande validerat. Validering får ske inom ramen för alla kurser och ska utgå från elevens förutsättningar och behov. En elev som har genomgått validering för en del av en kurs behöver inte delta i undervisningen när det gäller den delen av kursen. För elever som efter validering kan nå betyg i en hel kurs ska prövning genomföras. En ny bestämmelse har trätt i kraft (20 kap. 7 § skollagen), som lyder att hemkommunen är skyldig att se till att den som vill få sitt kunnande kartlagt inför utbildning eller prövning inom kommunal vuxenutbildning erbjuds en inledande kartläggning.

Läroplansteoretiska begrepp

Läroplan

Läroplansbegreppet används i föreliggande rapport i en vid mening. Det innefattar urval, organisering och bedömning av kunskaper och färdigheter så som de kommer till uttryck i övergripande läroplanstexter, ämnes- och kursplaner, liksom i betygskriterier och individuella studieplaner. I läroplansbegreppet ingår även de olika *läroplansresurser* som stödjer undervisningen och läroplanens omsättning i praktiken, som lokala arbetsplaner och olika typer av väglednings- och kommentarmaterial till undervisningen.

Läroplansteoretisk analys

Ett läroplansteoretiskt ramverk är en analytisk konstruktion som hjälper oss att se och systematisera vissa aspekter av utbildningens styrning kring mål och innehåll, baserat på en teoretisk förståelse. Utifrån vissa begrepp eftersträvas att skapa sammanhang och identifiera mönster kring de frågor som ställts. En central distinktion inom läroplansteoretisk forskning och som kommer att tillämpas i föreliggande rapport är den mellan tre analytiska nivåer, läroplanen som text, program respektive idésystem (Sundberg, 2021).

Läroplanen som text innebär undersökningar av hur mål, värden, innehåll, arbetsformer etc. formuleras i olika läroplanstexter.

Läroplanen som program innebär undersökningar av vilka olika styrprogram som läroplanen ingår i. Det kan till exempel handla om innehållsorienterade, processorienterade eller resultatfokuserade läroplansmodeller som utgör ett slags övergripande styrprogram för läroplanerna.

Läroplanen som idésystem innebär undersökningar som omfattar även vilka olika läroplansideologier och bakgrundsantaganden som läroplanerna vilar på och utgår från.

I föreliggande rapport är fokus riktat mot läroplanen som program. Det innebär att läroplanen som text respektive som idésystem beaktas, men utvecklas inte.

Den läroplansteoretiska analysen fokuserar på *läroplansformeringen* över tid, vilket innebär att läroplanens olika tyngdpunkter eller emfaser inom ramen för olika styrningsprogram, såsom regel-, mål- och resultatstyrning, är särskilt i blickpunkten. Här blir analytiska begrepp som *läroplansfunktioner* och *läroplansresurser* viktiga redskap. *Läroplansfunktioner* är de olika sätt på vilka läroplanen opererar i styrsystemet, det vill säga både de sätt som är avsedda och de icke-avsedda sätt som läroplanen (och dess olika delar) fungerar som styrningsverktyg i praktiken. *Läroplansresurser* är de olika delarna i läroplanssystemet som bidrar till att omsätta eller utvärdera läroplanens mål i verksamheten, såsom kursplaner, lokalt läroplansarbete, skolplaner, individuella studieplaner, betygskriterier etc.

Läroplansstyrning

Läroplansstyrningen avser de sätt på vilken stat och huvudman formulerar mål, bestämmer innehåll, former och organisering, liksom följer upp med utvärderingar, inspektion och uppföljning utbildningens genomförande. Den kan avgränsas mot statens styrning juridiskt, ekonomiskt respektive via granskning/kontroll/kvalitetssäkring. Läroplansstyrningen för komvux inbegriper hur hela uppdraget med dess olika mål, samhällseliga och individuella, genomförs och uppnås.

Policyhändelser

I föreliggande rapport kommer centrala så kallade policyhändelser att beskrivas och placeras på en övergripande tidslinje. Policyhändelser kan vara olika förslag, utredningar, beslut, lagändringar med mera som identifierats som viktiga av aktörer inom fältet (se vidare metodavsnittet) för läroplansutvecklingen inom den formella vuxenutbildningen.

Processpåring

Metoden som använts i rapporten är så kallad processpåring. Den innebär att kritiska förändringsskeenden över tid särskilt står i fokus. Metoden tar särskilt fasta på förskjutningar i policyinramningar och dynamiken mellan olika policyaktörer inom området genom analyser av policyhändelser.

Ett läroplansteoretiskt perspektiv

Läroplan är ett vanligt ord inom den formella obligatoriska utbildningen och ett etablerat forskningsfält. Men inom vuxenutbildningen är det mindre använt. En förklaring kan vara att vuxenutbildningen historiskt haft en mer informell karaktäristik med många olika typer av lokala läroplaner. Det har alltid funnits läroplaner, mer eller mindre explicita, även för vuxenutbildningen, liksom det alltid har funnits mål och syften med vissa innehållsbeskrivningar om vad vuxenutbildningen ska innehålla och hur den ska organiseras. Läroplansbegreppet har inte varit ett samlande begrepp för vuxenutbildningens mål, innehåll och bedömning historiskt, även om det de senaste decennierna vunnit alltmer gehör (Griffin, 2018).

Läroplanen är alltså inte bara det formella styrdokumentet med dess kurs- och ämnesplaner utan också det program som styrdokumentet ingår i. Det är inte heller bara ett styrdokument, utan inbegriper hela den ”totala lärandesituationen”, dvs. även den läroplan som erbjuds den konkreta eleven (innehåll och arbetsformer etc.) och de lärandeexperimenter som eleven tar med sig från sin utbildning, dvs. avsett och icke-avsett lärande. Fokus blir alltså inte bara på den formella bestämningen av vuxenutbildningens mål, innehåll och former, utan också det lärande som den studerande de facto involveras i. På det sättet kan man säga att läroplanen har två sidor, dels en som avser hur det faktiska lärandet ser ut, dels en om det tänkta lärande som ansvariga för utbildningen avsett genom utbildningen och hur denna organiserar lärandeaktiviteter och lärandesituationer för de som antas.

När vi definierar läroplansbegreppet för vuxenutbildningen så blir det viktigt att också relatera det till andra termer inom vuxenutbildningen. ”Utbildningsutbud” (‘educational provision’) används till exempel ofta för innehåll som är organiserat och erbjuds studenter av institutioner eller organisationer och lärare inom dessa (Griffin, 2003, 1983; Jarvis 2010). En kurs är en organiserad studiebana som erbjuds en student eller en grupp av elever. Modularisering har successivt utvecklats i terminologin för att beskriva en kombination av kurser och sekventiering av kurser utformas efter den enskilda studentens olika förutsättningar och behov. Moduler utgörs oftast av olika kurser. I vuxenutbildningen har just lärandebehov blivit ett av de centrala begreppen då utbildningar dels skiljer sig åt mellan varandra i en kurs eller utbildning, dels för att den enskildes utbildningsbana oftast är starkt differentierad och varierande. I varje kursplanering behöver därför frågan om förkunskaper och lärandebehov ingå, dvs. en validering av faktiska och formella kompetenser och kunskaper.

En läroplan för vuxenutbildningen avser att fördjupa och vidga studentens förståelse och kunskaper genom ett sammanhängande innehåll av värdefull kunskap och kompetens. I vilka principer kan ett sådant urval av kunskaper, färdigheter och attityder grundas? Vilka kunskaper bör inkluderas och prioriteras? (Griffin, 2018). Läroplanen, den avsedda och den faktiska, är en faktor av flera

undervisningsfaktorer som formar den lärandes lärandebana. Denna utspelar sig alltid i en samhällelig, historisk och politisk kontext. Inom läroplansteoretisk forskning är det en självklar utgångspunkt att läroplaner bör förstås som resultatet av olika kompromisser mellan olika samhällsintressen i politiska policybeslut liksom av olika idéhistoriska strömningar i samhällsutvecklingen (Sundberg, 2021). För att särskilt uppmärksamma en sådan dynamisk syn på läroplansstyrningen och utvecklingen, snarare än en rationalistisk och linjär, används ofta *läroplansformering* som begrepp.

I en samtida vuxenutbildningskontext finns det flera spänningsfält kring läroplansuppdraget och de studerandes lärande. Dels finns det starka arbetsmarknadspolitiska mål om breddad och ökad styrning mot arbetsmarknadsbehov. Dels finns det också läroplansmål kring individens bildning och demokratiska deltagande. Genom sin icke-obligatoriska och nödvändigt flexibla karaktär har en "konsumtionsmodell" kunnat etablera sig allt starkare i ett marknadsorienterat och konkurrensutsatt utbildningssystem, som Griffin uttrycker det: "Programmes and curricula are devised in response to the demands of potential users of a "service" which recognises them as consumers" (Griffin, 2018, p. 85). Marknadsorientering betyder här att marknadsmekanismer införts för kvalitetskontroll i systemet via utbud och efterfrågan, beställare och utförare, för att skapa valfrihet genom ökad konkurrens och svara upp mot lokala behov. Det är dock viktigt att se att en konsumtionsmodell eller service-orientering är en slags politisk modell som grundar sig i vissa ekonomiska strukturer och ideologisk styrning.

Sammantaget visar ovanstående att ett läroplanssystem inbegriper totaliteten av lärande som en helhet inom vuxenutbildningens ramar. Därmed inkluderas alltså styrdokument som inte benämnts läroplaner, men som anger mål, innehåll, organisation och bedömning av lärande i vuxenutbildning. Vidare behöver läroplansstyrningen placeras i en historisk samhällelig och politisk kontext för att förstå hur den formas av olika krafter och intressen och tar sig uttryck i olika policyhändelser över tid. I föreliggande rapport betyder det att tre analysfrågor i genomgången av policyförändringar för vuxenutbildningen sedan 1968 fokuserats:

- *Policyinramning* – vilka styrningsidéer finns bakom läroplanerna för den formella vuxenutbildningen, dvs. komvux? I rapporten kommer de att benämnas som regel-, mål- och resultatstyrning.
- *Policydynamik och emfaser* – vilka olika läroplansemfaser formeras över tid i läroplansutvecklingen? Vilka olika läroplansfunktioner aktualiseras i de olika läroplanskonstruktionerna? I rapporten benämnas de som innehålls-, process- respektive resultatorienterade läroplaner, de mål och uppdrag som betonas med respektive läroplanskonstruktion samt de läroplansfunktioner som särskilt aktualiseras.

- *Policyinstrument* – vilka läroplansresurser blir framträdande i läroplansstyrningen?

Låt oss se närmare på olika generella läroplansmodeller och begrepp som är relevanta för att beskriva och analysera läroplansutvecklingen för komvux över tid.

Läroplansuppdraget och läroplansstyrningen av komvux

Läroplansuppdraget för den formella vuxenutbildningen har tagit form historiskt utifrån olika samhällsintressen och syften. Det finns inte möjlighet här att ge en sådan historisk beskrivning, men det är viktigt med en bakgrund till läroplansutvecklingen. Med sina rötter i folkbildningen växte vuxenutbildningen fram som olika former av demokratiska bildningsmöjligheter utifrån samhälleliga mål att kunna delta i samhällets utformning. Men de var tidigt också individuella möjligheter att förkovra sig, byta yrkesbana och öppna för nya arbetsmarknader. Ett nationellt och politiskt beslutat uppdrag tar form i nära anslutning till en samlad gymnasieskola, 1970. Innehållet för vuxenstudierna handlar då primärt om att kunna slutföra gymnasieutbildning även som vuxen, dvs. ett kompensatoriskt uppdrag. Inom utbildningspolitiken fick begreppet ”utbildningsreserven” stort genomslag. Med denna menade man att det fanns ett kompetenskapital som behöver användas och som riskerar förloras i ett utbildningssystem med för många återvändsgränder. Det behövde byggas ett nationellt system som tillät omval och tillval, kompletteringar och nyorienteringar (SOU 1965:60). 1967 års reform hade som ambition att undanröja de institutionella hindren, som tillgång till utbildning, utbildningens innehåll och tillträdesregler. Under 1970- och 80-talen tar läroplaner för vuxenutbildningen form utifrån den vid tiden rådande *regelstyrningens* premisser. Det innebär att utbildning och undervisning primärt styrs med resurser, regler och ramar som regleras centralt.

Det här utmanas successivt med 90-talets statliga satsningar på arbetslöshetskurser och Kunskapslyftet som tar fasta på arbetsmarknadens intressen och behov. Under 1990-talet blir vuxenutbildningen allt viktigare för arbetsmarknadspolitiken. Sfi-undervisning startade som en försöksverksamhet 1965 och under 1970-talet kom den första läroplanen för sfi. Skolöverstyrelsen hade då det övergripande ansvaret för utbildningen, men undervisningen bedrevs i huvudsak av tio av staten godkända studieförbund. Under 1990-talet implementeras mål- och resultatstyrning inom hela utbildningsområdet och alla skolformer, inklusive den formella vuxenutbildningen. Även om det funnits nationella och statliga mål redan i 1982 års läroplan för vuxenutbildningen kom det nya styrningssystemet att innebära betydande förändringar för utbildningen och undervisningen. Staten tog ett tydligare ansvar för att formulera mål för verksamheten, men också att i efterhand utvärdera målpuppfyllelsen.

Den kommunala vuxenutbildningen (komvux) har fyra uppdrag: ett arbetsmarknadspolitiskt, ett för individuellt personligt lärande, ett demokratiskt bildningsuppdrag och ett kompensatoriskt uppdrag för fortsatt utbildning. I skollagen har de formulerats som fyra huvuduppgifter för den formella vuxenutbildningen: en arbetsmarknadsfunktion, en medborgerlig, demokratisk funktion samt en kompensatorisk funktion. De är inte alltid helt lätta att förena och omsätta. Snarare är det rimligt att se dem som konkurrerande imperativ vilka tar sig olika uttryck historiskt där de betonats och prioriterats olika utifrån samhällsförhållanden (Wärvik, 2013). Låt oss utreda det något vidare.

Komvux har för det första ett *kvalifikationsuppdrag*. Att förbereda för en yrkeskompetens är inte minst viktigt för framtida professionellt deltagande och framtida utbildningar. Grundskolan bidrar – som namnet antyder – med kunskapsbasen för utbildning. I gymnasieskolan finns en specialisering som ger en möjlig riktning för framtida yrkesval. Och många vidareutbildar sig efter gymnasieskolan, vilket senare ger kompetens för speciella yrkesuppgifter. Vuxenutbildningen har sedan starten 1968 haft ett tydligt sådant arbetsmarknadskvalificerande uppdrag inskrivet i läroplanerna. Samtidigt har bland annat Kunskapslyftskommitténs internationella expertgrupp redan 1999 liksom en samtida utredning, den så kallade KLIVA- utredningen pekat på att läroplansuppdraget har andra dimensioner som kommit att hamna i bakgrunden med det senaste decenniernas utbildningsreformer som betonat kvalificeringen till arbetsmarknadsbehov (SOU 2020:66). Enligt läroplanen har vuxenutbildningen ett vidare demokratiuppdrag. ”Vuxenutbildningen ska förmedla sådana kunskaper som utgör den gemensamma referensramen i samhället och som utgår från de demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna. Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (Lvux 12 rev. 2017, s 5.)

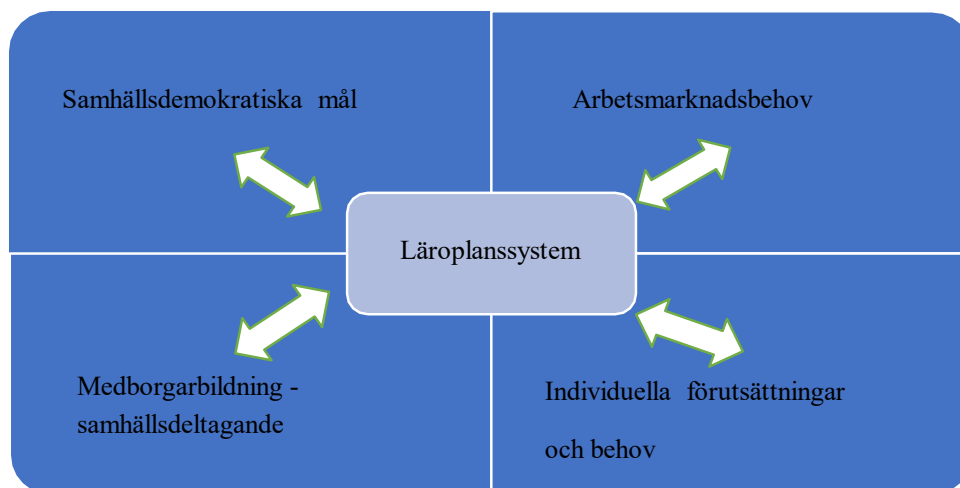
Vuxenutbildningen har även *samhällspolitiska och samhällsdemokratiska mål*. De handlar till exempel om hur de studerande förbereder sig för sin medborgarroll (till exempel genom att lära sig om vikten av demokrati och politiska val). Undervisningen och arbetssätten ska möjliggöra kommunikation baserad på faktiska argument, tolerans och intellektuell öppenhet som demokratiska arbetsformer i praktiken. Vuxenutbildningens uppdrag är därför inte bara rent kognitivt kompensatoriskt att få ta del av grundläggande utbildning, det handlar även om de studerandes deltagande i samhällslivet.

Vuxenutbildningen ska enligt läroplanen bidra till de studerandes bildningsprocess. Det sker bland annat genom det innehåll de möter i utbildningen och undervisningen. Begreppet *bildning* uppstår under senare delen av upplysningen som en term för ett ideal för en självständig och myndig människa som söker och prövar kunskaper i sig själva, utan att ta hänsyn till deras nyttovärd. Det bildar därigenom en motpol till snäv utbildning som strävar efter att vara nyttig och omsättningsbar på arbetsmarknaden. Begreppet bildning är ett mångtydigt begrepp. Men begreppet bildning innebär oftast en betoning på överblick, sammanhang, perspektivskiftet och etiskt omdöme som särskilt

kommit att aktualiseras i en samtida svåröverskådlig informationsdjungel. Grundläggande bildning är en viktig del av en livslång utbildningsprocess som har individens frihet, självständighet, ansvar och medmänsklighet som mål. En del av detta bildningsuppdrag som vuxenutbildningen har handlar om *subjektivering*, det vill säga att utvecklas som person. Utbildningen ska ge alla elever lika möjligheter att utnyttja sina starka sidor, tidigare utbildning, erfarenheter och kunskaper liksom särskilda intressen och framtidsplaner. Detta innebär att läraren måste se den studerande som person med olika styrkor och erfarenheter i undervisningen och bedömningen. Utbildningen ska ge eleverna möjligheter att förverkliga sin potential oavsett social eller kulturell bakgrund.

Emedan demokratimål kring medborgarbildning och samhällsdeltagande är tydligt framskrivna i läroplanerna är det många faktorer som påverkar undervisningen i vuxenutbildningen. Forskning har till exempel visat på generella policyförskjutningar i linje med en marknadsisering som premierar lärandet som en produkt som ska marknadsföras, och konsumeras i ett mer kortsiktigt nyttoperspektiv (Mufic, 2022). Samhälleliga mål ska också balanseras mot individuella förutsättningar och utbildningsbehov. Läroplaner formas alltså i ett kraftfält av olika politiska mål och prioriteringar. Två centrala spänningsfält som kommer att tematiseras i föreliggande rapport kring vuxenutbildningens läroplansutveckling rör (i) den formella vuxenutbildningen som målstyrd utifrån bredare samhällsmål versus vuxenutbildningen som behovsstyrd utifrån specialiserade arbetsmarknadsbehov och individers kvalifikationer. Det andra spänningsfältet (ii) rör den formella vuxenutbildningen som egen skolform med viss egen autonomi versus vuxenutbildningen som ett komplement till grund- och gymnasieskola, dvs. som självständig statligt styrd skolform eller som underordnad grund- och gymnasieutbildning.

För att förstå läroplansutvecklingen för den formella vuxenutbildningen, här komvux, är det viktigt att se hur tyngdpunkter mellan de olika uppdragen förskjuts genom de policys och reformer som utvecklas över tid. Över tid kan man se hur olika tyngdpunkter eller emfaser kommit att dominera. Läroplanen för den formella vuxenutbildningen formeras i enlighet med ovan grundade resonemang på att balansera olika samhällsintressen. Rönnberg (2011) har till exempel visat hur en marknadsisering inneburit både en privatisering och decentralisering och samtidigt utökad systemuppföljning för en statlig kvalitetssäkring. Fler fristående aktörer har etablerat sig på området, samtidigt som statlig och kommunal kontroll och uppföljning stärkts. För att kunna upprätthålla en likvärdighet och kvalitet i ett marknadsorienterat vuxenutbildningssystem har andra typer av kontroll utvecklats som till exempel Skolinspektionens kvalitetsgranskningar på senare tid (Rönnberg, 2011). Läroplanssystemet befinner sig i ett kraftfält mellan samhällsdemokratiska mål och arbetsmarknadsbehov, mellan medborgarbildning och samhällsdeltagande och individuella förutsättningar:



Figur 1. Den formella vuxenutbildningens uppdrag och övergripande mål.

Läroplanerna för vuxenutbildningen är utformade efter samhällsmål som rör demokrati och samhällsdeltagande i vidare mening än det kvalificerande. De handlar om social integration och kulturellt inflytande för olika medborgargrupper. Läroplanerna formas också av social- och fördelningspolitiska mål för att till exempel minska kunskapsklyftorna mellan olika grupper för en ökad jämlikhet. Vuxenutbildningen ska skapa villkor för en långsiktig medborgarbildning för alla, lokalt och nationellt. Läroplansuppdraget innehåller här också för det andra mål om individens personliga utveckling, deltagande och möjligheter att påverka. Att främja och stimulera individens aktiva agentskap i sitt eget livslånga lärande.

Läroplaner formuleras för det tredje som svar på olika arbetsmarknadsbehov och i en slags responsivitet i förhållande till arbetsmarknadernas förändringar. Vuxenutbildningens mål, innehåll, arbetsformer och bedömningspraktiker påverkas av ekonomiska svängningar på arbetsmarknaden, olika behov av kvalificerad arbetskraft som uppstår. Komvux blir en möjlig åtgärd att sätta in för att minska olika flaskhalsar som uppstår på arbetsmarknaden. Ekonomiska incitament kring effektivitet, ökad produktivitet, tillväxt och flexibilitet bidrar på så sätt till läroplansutformningen för vuxenutbildning genom att styra kompetensutvecklingen mot nationella och regionalpolitiska arbetsmarknadsbehov. Men läroplanen ska också här fånga upp och stödja olika individuella behov och intressen i att utveckla praktiska förmågor, kompetenser och generiska förmågor som behövs på arbetsmarknaden.

Läroplansstyrningen

I beskrivningen av läroplansuppdraget för vuxenutbildningen och i linje med det intagna läroplansteoretiska perspektivet så definieras läroplansbegreppet här i en vidare mening. Läroplanssystemet innefattar olika typer av styrningsverktyg och dokument som ämnes- och kursplaner, nationella prov, individuella studieplaner,

väglednings- och kommentarmaterial med mera som fyller lite olika funktioner. Föreliggande rapport utgår från ett ramverk och distinktioner mellan fem grundläggande funktioner i läroplanssystemet: en symbolisk, en reglerande, en informativ, en pedagogisk och en utvärderande funktion.

Läroplanens symboliska funktion

Läroplanen har för det första en symbolisk funktion. Den representerar vad vi gemensamt i samhället genom politiska processer kommit överens om att formell vuxenutbildning ska uppnå, innehålla och bidra till för den enskilde såväl för samhället i stort. Det innebär att olika aktörer med deras olika intressen tagits tillvara i olika formuleringar och delar av läroplanssystemet. För att genomföra uppdraget såsom det är formulerat i läroplanen förutsätts en viss samsyn och ett lokalt målarbete med att omsätta läroplanens mål och intentioner utifrån de lokala förutsättningarna och behoven. En läroplan behöver grundas i gemensamma överenskomna värden och en filosofisk idé om dess syften och mål som legitimerar verksamheten.

Läroplanens reglerande funktion

Läroplanen har även en reglerande, eller regulativ funktion. Det betyder att den som förordningstext har en juridisk status genom vilken kommuner/huvudmän, beslutsfattare, utbildningsanordnare och pedagogiskt yrkesverksamma (rektorer, lärare etcetera) har ett myndighetsuppdrag som de är ålagda att följa och tillämpa.

Läroplanens informativa funktion

Läroplanen har för det tredje en informativ funktion. Den ska ge beskrivningar av vad vuxenutbildningen ska arbeta efter för mål, hur innehållet ska organiseras samt undervisningens struktur och progression, huvudmans, rektors och lärares ansvar för verksamhet och måloppfyllelse. Den informativa funktionen betonar att det i läroplanen bör finnas en tydlighet om att undervisningen och verksamhetens ska bedrivas i enlighet med läroplanens intentioner och skapa legitimitet gentemot olika intressenter.

Läroplanens pedagogiska funktion

Läroplanen har för det fjärde en pedagogisk funktion. Den ska genom såväl sina allmänna som specifika delar (ämnes- och kursplaner) ge vägledning och handledning till pedagogiskt ansvariga professionella rektorer och lärare hur de primärt ska planera, genomföra och utvärdera undervisning. Stödmaterial och kommentarmaterial ska också bidra till att skapa en helhet av de olika styrdokumenterna för den pedagogiska verksamheten (t.ex. webbsidor med filmer och förklarande texter).

Läroplanens utvärderande funktion

Sedan 1990-talet ingår vuxenutbildningens läroplan i det övergripande mål- och resultatstyrningssystemet. Det innebär bland annat att läroplanens olika mål ingår

i ett utvärderings- och uppföljningssystem. Läroplanen har en utvärderingsfunktion som förutsätter att mål, process och resultat följs upp och utvärderas i termer av måluppfyllelse. Med alltmer fokus på resultatuppföljning kan denna funktion också förstås i termer av en performativ funktion, att kunna uppvisa resultat utåt gentemot olika aktörer. Den utvärderande funktionen skiljer sig åt i ett resultatstyrt system jämfört med ett regel- eller målstyrt system.

Tre olika typer av läroplansmodeller i vuxenutbildningen

I följande rapport står läroplanen som program i fokus. Läroplansutvecklingen för den formella vuxenutbildningen kommer i föreliggande rapport att beskrivas utifrån en distinktion mellan tre olika typer av läroplansmodeller. Distinktionerna är vedertagna inom den läroplansteoretiska forskningen och ger vissa verktyg till att identifiera några mer grundläggande förskjutningar mellan läroplanerna som styrningsprogram över tid. De tre är, en innehålls-, en process- respektive en lärandeorienterad läroplansmodell.

En innehållsorienterad läroplan ger i regel konkreta anvisningar för det innehåll som elever ska möta i undervisningen, i termer av ämnesstoff och arbets- och undervisningsformer (jfr. essentialismen). Tyngdpunkten ligger på det stoff som ska förmedlas. Läroplansstyrningen är utbudstyrd.

Processororienterad läroplan är mer fokuserad på elevernas lärandeerfarenheter och lärandeprocesser och mindre på ett förbestämt innehåll. De lägger huvudvikt vid kännemärken på utvecklingen av elevers lärande och täcker på så sätt in också färdigheter och attityder. Läroplanen är ett sätt att försöka styra de processer som inbegrips i utbildning och undervisning. Innehåll och metoder är bara hjälpmedel för att åstadkomma önskvärda utvecklingsprocesser på individ-, grupp- och samhällsnivå. Fokus läggs därmed på arbetsformer och kognitiva redskap för att vidga elevernas erfarenheter och insikter, snarare än på ämnen eller ett givet kunskapsstoff. De senaste decennierna har fokus för många länder varit att identifiera och systematisera *kompetensmål* för eleverna (se t.ex. European Commission 2012, OECD:s learning framework, Education 2030). Olika slags generiska förmågor formuleras som bland annat handlar om att lära sig bemästra praktiker genom att urskilja, bedöma och lösa olika slags problem.

Lärandeorienterad läroplan är inriktade mot individuella behov och effektivitet i måluppfyllelse. Den är i regel en kombination av endera en innehålls-, en process- eller en kompetensorienterad läroplan. Den lärandeorienterade läroplanen är emellertid konstruerad så att den också anger och preciserar vad eleven ska ha lärt sig relaterat till bestämda miniminivåer, genom så kallade standarder (Kelly 2009). Genom att länka samman innehållsliga kravnivåer (som benämns 'alignment' inom forskningslitteraturen) med bedömnings- och betygskriterier fokuseras på ett utmärkande sätt utfall och resultat i läroplanen och elevernas lärande.

Om vi ställer de olika läroplansmodellerna som idealtyper mot varandra så kan skillnaderna schematiskt se ut på följande sätt:

	<i>Traditionell innehållsorienterad läroplansmodell</i>	<i>Processororienterad läroplansmodell</i>	<i>Lärandeorienterad läroplansmodell</i>
Styrning	Regelstyrning (input-reglering)	Målstyrning	Resultatstyrning (utfalls-reglering)
Läroplanstyp (syn på läroplanen)	Läroplanen som ett formellt reglerande dokument (typ 1). Läroplanen som ett auktoriserande och innehållsföreskrivande dokument (typ 2).	Läroplanen som ett politiskt normerande instrument (typ 3).	Läroplanen som ett standardiserande dokument för utvärdering (evaluering) av utbildningen (typ 4).
Huvudfunktioner	Reglerande Informerande	Symbolisk Pedagogisk	Utvärderande
Elevs roll	Passiv mottagare av färdigt innehåll, externt formulerat	Aktivt deltagande i att formulera egna lärandemål	Strategisk planering av kurser
Kunskaper och förmågor	Hierarkier, Innehålls-specifikationer, progressionssteg	Generiska kompetenser	Utvärderingsbara kompetenser och kunskaper

Lärarens roll	Ämnesinnehåll primärt	Formativt stöd	Individuellt lärande primärt
Tyngdpunkter /emfaser	Innehållsstandards, Nivåer, Likvärdighet Utbudsstyrd	Generella och specifika läroplansmål	Specifika läroplansmål, flexibilitet, behov, efterfrågestyrd
Läroplansresurser (särskilt prioriterade)	Nationella kursplaner Lokalt läroplansarbete	Kommunal skolplan, Individuell studieplan	Individuell studieplan, betyg, examination, genomströmning , utfall
Risker	Relevans? Byråkratiska hinder	Utfall? Likvärdighet, Legitimitet	Progression Administrativa pålagor, ”Nedbantad läroplan”, Allt för stort fokus på enkelt mätbara kunskaper

Fig 2. Skillnader mellan tre olika läroplansmodeller i vuxenutbildningen (modifierad efter MacFarlane, 1978, s. 156)

Läroplansformering

Utgångspunkten i föreliggande analys är att läroplansuppdraget för den kommunala vuxenutbildningen befinner sig i olika spänningsfält som tar form i en samhällelig, politisk och kulturell kontext. Det innebär att det finns en dynamik kring läroplansutvecklingen som inte enbart grundar sig i officiella policys och beslut. För att studera och analysera läroplansutvecklingen behöver man förstå vilka styrningsidéer som finns bakom en läroplan (den så kallade

policyinramningen). Regelstyrningen gav t.ex. helt andra premisser än vad dagens resultatstyrning gör. Man behöver också väga in den dynamik som finns mellan olika nivåer (överstatlig, statlig, kommunal, lokal) och olika aktörer (med sina olika intressen). Läroplansformeringen för vuxenutbildningen kan förstås just som vilka olika tyngdpunkter i uppdraget som accentueras med olika typer av styrning och vilka olika emfaser av uppdraget och olika läroplansfunktioner som dominerar under en viss tidsperiod.

Läroplaner formeras, som vi tidigare sett, i ett kraftfält mellan arbetsmarknadsbehov att få fram kvalificerad arbetskraft till strategiskt viktiga områden, dvs. ekonomiska intressen och samtidigt samhällspolitiska och demokratiska mål om integration, kulturellt erkännande och individuell självständighet. Här spelar också olika sociologiska förutsättningar in, som språkkunskaper, hur individer och grupper får tillträde till olika arbetsmarknader liksom infrastrukturer, hur bostadsort ger olika förutsättningar till utbildning etcetera. En rad lokala faktorer spelar in kring hur de faktiska lärandemöjligheterna och förutsättningarna möjliggör eller omöjliggör vuxenstudier. Det handlar också om hemkommunens och lokala utbildningsanordnares kompetens, tekniska förutsättningar och organisatoriska villkor. Individuella förutsättningar som motivation, intresse, ekonomi, socialt nätverk etcetera är ytterligare betydande faktorer för lärandet i vuxenutbildningen.

I föreliggande rapport är intresset dock riktat mot läroplansstyrningen. Det teoretiska ramverket som utvecklats ger vid handen att läroplansformeringen inte är rationellt planerad och entydigt implementerad. Läroplanerna tar form utifrån de olika läroplansmodellerna och styrningsidéerna, men är inte några renodlade speglingar av någon idé eller modell. Marknadiseringen av vuxenutbildningen har till exempel ägt rum inom ramen för välfärdssystemet (Verger et al, 2017). Förändringarna över tid handlar mer om tyngdpunktsförskjutningar och emfaser som kommer att dominera. Med regelstyrning aktualiserades särskilt till exempel läroplanens informations- och regleringsfunktion med policyinstrument som nationella timplaner, nationella etappsystem. Med målstyrning aktualiseras särskilt läroplanens symboliska och pedagogiska funktioner med policyinstrument som lokala skolplaner, lokala arbetsplaner liksom läroplansresurser som lärare och deras utbildning, samarbetsstrukturer och stöd etc. Med resultatstyrning aktualiseras särskilt läroplanens informations- och utvärderingsfunktioner och policyinstrument som studieplan, samt intyg, validering. Läroplansformeringen, som alltså är i fokus i föreliggande studie, innefattar en viss policyinramning som läroplanen får vid en viss tidpunkt, de funktioner som läroplanen får samt de läroplansresurser som särskilt aktualiseras i policyutvecklingen.

Metod

Föreliggande rapport har använt sig av en elementär och explorativ samhällsvetenskaplig metod för policyanalyser, benämnd teoribyggnings processspårning. Denna utgår, från etablerade teorier, men försöker också utifrån empiriskt material utveckla olika hypoteser kring troliga mekanismer som länkar samman olika orsaker (här förutsättningar) med utfall (i detta fall specifika policies och policyhändelser). Denna rapport har inga teoribyggnings ambitioner, utan avser endast explorativt att försöka identifiera några tänkbara mönster, tendenser och skiften i policyutvecklingen (läroplaner) för den svenska vuxenutbildningen sedan 1968.

Processspårning är en lämplig metod när det finns kunskap om att en orsak påverkar utfallet men mekanismerna (eller vad som här kallas förutsättningar) inte är kända. Analysen sker alltså bakåt i tid för att försöka identifiera några av mekanismerna bakom de faktiska policyhändelserna (Beach & Pedersen, 2013).

Första steget i teoribyggnings processspårning är att studera det insamlade materialet och använda manifestationer, definierade utifrån policyhändelser, som ledtrådar till att hitta de underliggande mekanismerna eller förutsättningarna. Analysfrågan som väglett detta första steg av analysen är: vilka styrningsidéer finns bakom läroplanerna (regel-, mål- och resultatstyrning) och hur bidrar de till en viss policyinramning med vissa läroplansemfaser (innehålls-, process-, lärandeorienteringar)?

I steg två dras slutsatser om och hur i så fall de identifierade förutsättningarna har påverkat utfallet i processen, dvs. läroplansformeringen (Beach & Pedersen, 2013). Här används läroplansteoretiska begrepp för att se hur olika ledtrådar hänger samman och att successivt bygga teorier (Beach & Pedersen, 2013). Sådana förutsättningar är till exempel strukturella (till exempel övergripande organisatoriska förändringar för skolformen och ekonomiska förhållanden och resurser). En andra typ är institutionella med formella och informella regler, konventioner och normer. Institutionella mekanismer påverkar aktörer att arbeta i en viss riktning (Collier, 2011). Med idémässiga mekanismer menas att policyhändelserna är konsekvenser av olika dominerande aktörers uppfattningar och handlande (Scott, 2014).

I en processspårning förstås inte policyutvecklingen enbart som formella beslut utan som resultatet av olika samverkande mekanismer (strukturella, institutionella och idémässiga) som ska förklaras. Här finns en s.k. kompletterande ansats som alternativ till den kausalt förklarande. De teoretiska begreppen används för att belysa olika aspekter av ett utfall, i detta fall en rekonstruerad policyutveckling, för att förklara dess uppkomst och förändring. En kompletterande ansats skapar egentligen inte teorier utan snarare hypoteser som senare kan prövas i vidare skala. Analysfrågan i detta andra steg har varit; vilken är policydynamiken, vilka

mål och uppdrag, läroplansfunktioner och läroplansresurser aktualiseras och premieras inom de olika policyinramningarna identifierade i steg 1?

Analysen i steg 2 underbyggs dels av det empiriska underlaget och analysen i steg 1, dels av tidigare forskning/utvärdering/utredning kring frågorna. Det empiriska underlaget består av ett urval av policyhändelser som identifierats i litteraturen (totalt 56 policytexter) och i intervjuer med nyckelinformanter, verksamma inom vuxenutbildningsområdet på olika positioner under stora delar av sin yrkesverksamhet. De är beskrivande till sin karaktär och redovisas i form av en övergripande tidslinje. Policyhändelserna är tematiserade och kronologiskt ordnade efter fyra perioder i vuxenutbildningens policyutveckling, (i) före inrättandet av en samlad vuxenutbildning, (ii) framväxten av ett policyramverk för vuxenutbildning (1968–1982), (iii) läroplan för vuxenutbildning 1982, livslångt lärande och systemintegrering som policyidéer, 1990-, samt (iv) konsolidering, marknadsivering och expansion, 2000-. Policyhändelserna redovisas i form av strecksatser i resultatkapitlet. De kan vara grundade i olika typer av förändringar som lagändringar, reformer, läroplanstexter, propositioner, förordningar etc.

I redovisningen av den första delanalysen kommer fokus att riktas mot övergripande förskjutningar i policyutvecklingen kring vuxenutbildningens läroplaner. Det är framför allt frågan om policyinramning – vilka styrningsidéer finns bakom läroplanen, det vill säga regel-, mål- och resultatstyrning, och hur bidrar de till premisser för läroplansstyrningen? I den andra delanalysen undersöks förskjutningen från en innehålls- över till en målorienterad läroplansstyrning (1982–2000) och fram till den samtida utvecklingen från en processororienterad till en lärande- och resultatorienterad läroplansstyrning (2000-).

Policyutveckling och övergripande tidslinje

Före inrättandet av en kommunal vuxenutbildning 1968

-Under senare delen av 1800-talet växer olika utbildningsformer fram med folkrörelserna. Många olika aktörer etablerar sig kring vuxnas lärande, såväl av mer allmänbildande karaktär som specialiserad yrkesutbildning utifrån samhällets behov. Olika s.k. korrespondensinstitut växer snabbt i antal runt sekelskiftet 1900. Hermods till exempel hade runt 4000 elever de första åren, 1920 hade antalet elever ökat till över 20 000. Nordiska korrespondensinstitutet grundades 1920, liksom Brevskolan. Folkuniversitetet bildades av Humanistiska föreningen vid Stockholms högskola 1933, och spreds sedan till andra universitetsstäder. Andra

exempel är kvällsgymnasier. Statens åtaganden för vuxnas lärande och utbildning var dock begränsat fram till 1950-talet.

-De första folkhögskolorna etablerades redan 1868 och bara några år senare 1876 fanns det 26 st. 1950 fanns det 75 st. Det första studieförbundet, IOGT, startade år 1894. Flera studieförbund startar i början av 1900-talet av de större folkrörelserna och år 1903 startar Folkbildningsförbundet som ett samarbetsorgan mellan de olika rörelserna. Den formellt kompetensgivande vuxenutbildningen har en kortare historia än den fria folkbildningsverksamheten. Fram till 1968 bestod den kompetensgivande utbildningen framför allt av korrespondensundervisning, aftonskolor och kvällsgymnasier.

-Nationella styrdokument för vuxenutbildningen växer fram under framför allt 1960-talet då den formella statliga styrningen och regleringen av vuxenutbildningen tar form i olika nationella regelverk. I gymnasieutredningens sista betänkande, "Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola" (SOU 1965:60), föreslogs kommunerna få ansvaret för deltidsundervisningen, dvs. studieförbundens kvällsundervisning. Medan staten skulle bekosta lärarlönerna, oftast lärare i ungdomsskolan, som tidigare undervisade i kvällsgymnasierna, nu som timlärare på kvällstid.

-Propositionen 1967 byggde på gymnasieutredningens förslag (proposition 1967:85). Den nya vuxenutbildningen skulle premiera vuxnas behov av allmänbildning inom ramen för ungdomsskolans kursplaner. Den skulle vara avgiftsfri, vuxenanpassad med möjligheter till koncentrationsläsning, vara kurs- och timplanereglerad och leda till betyg med riksgiltiga kompetensbevis. Den hade demokratiska ambitioner (som t.ex. rättvisa mellan generationerna och att ge vuxna en andra chans att utbilda sig), ta tillvara den s.k. begåvningsreserven liksom arbetsmarknadsstärkande ambitioner i den svenska ekonomin, att generellt höja utbildningsnivåerna inom olika yrkessektorer. Ett stort hinder var dock lärarbristen då ungdomsskolan samtidigt stod inför en omfattande expansion.

Ett policyramverk för vuxenutbildning i Sverige växer fram, 1968-

-1967 kommer den proposition som ligger bakom inrättandet av en kommunal vuxenutbildning år 1968 (1967:85). Den blir då också en del av den offentliga utbildningssektorn. Den skulle vara en avgiftsfri, vuxenanpassad skolform med samma läroplan, program mål och betygssystem som för ungdomsskolan (gymnasieskolan).

Erfarenheter och arbetsformer från inte minst kvällsgymnasierna låg till grund för hur ämneskurserna organiserades. Koncentrationsläsning och kvällsundervisning var praxis. Den kom nu att benämnas komvux.

-Proposition 1967:85: *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område med mera*. Utbildningsprogrammet inom den gymnasiala vuxenutbildningen föreslås omfatta utbildning enligt

kursplanerna för grundskolans högstadium, fackskola, gymnasium och yrkesskola. Kommunerna föreslås bli huvudman för lokal vuxenutbildning, som i regel skall inordnas i skolenheter med ungdomsutbildning. En förstärkning föreslås av den administrativa och pedagogiska ledningen vid sådana enheter.

-1968 inrättas Komvux (proposition 1967:85, Vuxenutbildningen, 1965:60), den kommunala vuxenutbildningen med kommunerna samt vissa landsting som huvudmän. Mål och innehåll följer ungdomsskolans läro- och kursplaner och anpassas till folkbildningens ideal. Utformningen fick dock stark kritik från vissa håll att inte vara anpassad efter lågutbildades förutsättningar, eller för att inte underlätta för lågutbildade att delta.

-Under 1970-talet förändrades dock målsättningen för komvux. Målgruppen kortutbildade vuxna prioriterades. En komvuxutredning inledde ett analysarbete kring behov av särskilda styrdokument för komvux. Den första läroplanen, svenska för invandrare (Sfi) lades fram 1971.

-Under 1970-talet genomfördes försöksverksamheter för ett etappsystem. Då det visade sig att många saknade tillräckliga förkunskaper för komvux, hade kritiker efterlyst tydligare nivåbestämningar för att kunna möta olika utbildningsbehov och kunna tillgodogöra sig utbildningen inom komvux. Etapp-systemet bestod i etapp 1 för grundskoledelen och etapp 2–4 för gymnasieskolan. En särskild utredning kring en läroplan för vuxna 1978 lade en grund för att senare införa komvux i etappsystemet 1982 och ett målrelaterat betygssystem med gränser för Godkänd respektive Icke Godkänd.

-1975 togs ett riksdagsbeslut om en utvidgad vuxenutbildning och studiestöd till vuxna (Prop. 1975:23). 1977 infördes så Grundvux – en grundläggande utbildning för vuxna med ett särskilt timstudiestöd utifrån en jämlikhetsyttande insats att skapa mer likvärdiga villkor för olika målgrupper. Vuxenutbildningen fick en egen avdelning inom lärarorganisationen. Många lärare i ungdomsskolan som arbetat med vuxna vid sidan av sin ordinarie tjänst fick nu välja att vara kvar i gymnasieskolan eller ta tjänst inom komvux.

-Propositionen kring särskilda läroplaner för vuxenutbildningen kom 1980, *Om läroplan för den kommunala vuxenutbildningen* (Prop. 1980/81:203). Detta arbete resulterade i framtagande av den särskilda läroplanen för vuxna Lvux 82. Den bestod av en allmän del med mål och riktlinjer för verksamheten samt tim- och kursplaner, dels kommentarmaterial till läroplanen.

-Fyra samlande mål som beaktade de olika historiska traditionerna liksom nya politiska målsättningar med vuxenutbildningen formulerades i komvuxberedningens förslag som:

- Att utjämna utbildningsklyftor mellan den äldre och den yngre generationen
- Att göra det möjligt för personer att ändra studieinriktning
- Att göra det möjligt för fler att ta aktiv del i kulturlivet

- Att förse arbetsmarknaden med välutbildad arbetskraft. (SOU 1982:29
Komvuxutredningens huvudbetänkande)

-Vuxenutbildningens undervisning förändras under 1970-talet och början av 1980-talet. Nya mindre studievana målgrupper kom in. Lagen om särskilda studiestöd gav möjligheter för heltidsstudier och dagundervisning på ett nytt sätt. Skolöverstyrelsen (SÖ) fick ett större ansvar för att utfärda föreskrifter och metodiska anvisningar för undervisningen även för komvux. Inom myndigheten skapas 1972 en särskild vuxenutbildningsavdelning som inrymde även folkbildning och arbetsmarknadsutbildningar. Härmed särskildes komvux från ungdomsskolan successivt och Skolöverstyrelsen arbetade mot slutet av 1970-talet fram linje- och ämneskurssystem specifikt riktat mot den formella vuxenutbildningen.

Lvux 82: En läroplan för komvux och ett eget kurssystem (etappsystemet)

Komvuxutredningen tillsattes 1978. 10 år efter att Komvux skapats (1968) hade det ännu inte gjorts någon mer omfattande utvärdering. Utbildningen hade vuxit och påtagliga styrningsproblem hade identifierats i systemet, inte minst i form av olika gränsdragningsproblem mellan skolformerna som t.ex. folkbildningen, gymnasieskolan och grundskolan.

Komvuxutredningen var en bred parlamentarisk utredning med sju politiker och sju sakkunniga. Bland dessa fanns inflytelserika organisationer och myndigheter som LO, TCO, Saco, SAF, Kommunförbundet och SÖ representerade. Utredningen presenterade en rad olika delförslag som med brett stöd och konsensus successivt genomfördes. Det demokratiska motivet att utjämna utbildningsklyftor mellan olika grupper i samhället var tongivande.

Det viktigaste resultatet av komvuxutredningens arbete var införandet av en särskild läroplan för Komvux, Läroplanen för kommunal vuxenutbildning från 1982, Lvux82. En avgörande anledning var att läroplanen för grundskolan (Lgr 80) inte sågs anpassad för vuxna och därmed lämplig för de vuxna komvux-eleverna. En annan viktig anledning var Skolöverstyrelsens försöksverksamhet med ämneskurssystem och etappindelade kurser i komvux.

Lvux 82 infördes successivt under tiden 1982 - 1985 med allmänna mål för vuxenutbildningen, särskilda mål, målgrupper och prioriteringar för komvux.

Målen gällde för Komvux, statens skolor för vuxna (SSV) och Grundvux. Läroplanen innehöll också kurs- och timplaner för de ämnen som förekom i komvux inklusive Svenska som främmande språk och Hemspråk. Komvux fick ett ämneskurssystem, där varje ämne indelades i etapper, 1 - 4, som byggde på varandra för att undvika återvändsgränder. Etapp 1 motsvarade grundskolans högstadium, utom i engelska, där även låg- och mellanstadiets kurs ingick. Etapp 2 - 4 motsvarade kurser i gymnasieskolan med olika omfattning.

Med den nya läroplanen markerades en rad gränser mot grundskolans och gymnasieskolans läroplaner. Till exempel avskaffades gymnasieskolans linjesystem i komvux. Varje kurs indelades i stället i en grunddel (för fortsatta studier) och en fördjupningsdel, som kunde individanpassas. Vissa ämnen skulle inte heller ingå i Komvux, som Estetiska ämnen och Idrott för att inte konkurrera med folkbildningens utbildningsprogram. En särskild orienteringskurs infördes i komvux för korttidsutbildade, invandrare med flera för att ge studie- och yrkesvägledning och övning i studietekniska färdigheter. Ett målrelaterat betygssystem (Godkänd, Icke Godkänd) infördes för etapp 1 och kursplanerna angav vad som krävdes för betyget Godkänd. För etappkurserna på gymnasial nivå behölls den femgradiga betygsskalan, men utan angivna procentsatser för att ta hänsyn till stora individuella skillnader i studentgrupperna.

Skolöverstyrelsens (SÖ) uppdelning av de yrkesinriktade kurserna i delmoment och moduler blev permanent och SÖ fick i uppdrag att utveckla särskilda yrkesinriktade kurser (s.y.kurser) i samarbete med arbetsmarknadens parter. Särskilda avgångsbetyg infördes i komvux, ett avgångsbetyg 2 som motsvarade tvåårig utbildning i gymnasieskolan och ett avgångsbetyg 3 som motsvarade treårig utbildning. Båda skulle inom vissa givna timramar innehålla dels obligatoriska ämnen, dels ett antal karaktärsämnen med viss valmöjlighet och dels fritt valda ämnen. Ett samlat betygskort infördes för dem som inte önskade ett avgångsbetyg.

Fyra övergripande mål för komvux formulerades i läroplanen, delvis reviderade, skarpare och mer preciserade i förhållande till komvux-utredningens (SOU 1982:29) formuleringar:

- Att överbrygga utbildningsklyftorna och därigenom verka för ökad jämlikhet och social rättvisa.
- Att öka de vuxnas förmåga att förstå, kritiskt granska och medverka kulturellt, socialt i politiskt liv och därigenom bidra till det demokratiska samhällets utveckling.
- Att utbilda vuxna för varierande arbetsuppgifter, medverka till arbetslivet förändring och bidra till full sysselsättning och därigenom främja utveckling och framsteg i samhället.
- Att tillgodose de vuxnas individuella önskemål om vidgade studie- och utbildningsmöjligheter och att ge dem tillfälle att komplettera ungdomsutbildningen.

(Lvux 82, s. 16)

Kommentarmaterial till mål och riktlinjer samt till kursplanerna utarbetades av Skolöverstyrelsen som skulle fungera som stöd för undervisning och för det lokala utvecklingsarbetet. De belyste aktuella frågor och problem och förnyades

fortlöpande. Kommentarmaterialen var av olika slag och innehöll råd, anvisningar och även metodiska, pedagogiska tips. Lvux 82 gällde även i tillämpliga delar för statens skolor för vuxna (SSV) och för Grundvux.

1984 fick vuxenutbildningen ett särskilt vuxenutbildningsanslag. Riksdagsbesluten kodifierades i en särskild vuxenutbildningsförordning 1985 och blev i och med detta tillsammans med den nya egna läroplanen en egen skolform. Denna läroplan med sin kursutformning och målstyrning skulle senare också komma att påverka den gemensamma läroplanen för gymnasieskolan och Komvux, Lpf 94. Riksdagen beslöt 1988 om vuxenutbildningen för psykiskt utvecklingsstörda, Särvux. Undervisningen i svenska för invandrare (sfi) reformerades 1990 och en särskild läroplan infördes.

I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet fattades flera viktiga beslut om styrningen av skolan och förhållandet mellan staten och kommunerna, införandet av den så kallade mål- och resultatstyrningen (Skolverket, 2000). Modellen kom att få genomgripande konsekvenser även för komvux och gäller i princip än idag. Skolan utvecklades från regelstyrning till målstyrning med färre regler och tydligare mål. Staten skulle ha det övergripande ansvaret för att garantera en likvärdig utbildning. Kommunerna ansvarade för att organisera och genomföra verksamheten utifrån de statligt fastställda målen. Den statliga regleringen av bland annat skolledar- och lärartjänster avskaffades och kommunerna fick det odelade ansvaret för skolans personal. De centrala bestämmelserna som tidigare reglerat lärarnas skyldigheter avskaffades.

Ett nytt statsbidragssystem infördes 1991 först i form av ett sektors-bidrag till skolan, sedan 1993 i form av ett generellt bidrag till kommunerna för skola, vård och omsorg. De örönmärkta statsbidragen till komvux upphörde därmed.

Regeringens proposition, *Växa med kunskaper* (1990/91: 85), innebar stora förändringar både för gymnasieskolan och för komvux. Linjesystemet i gymnasieskolan ersattes av sex stycken treåriga nationella program och dessutom ett specialutformat och ett individuellt program. För komvux innebar beslutet att den gymnasiala vuxenutbildningen skulle motsvara gymnasieskolans utbildning och ge motsvarande kompetens, att Grundvux och etapp 1 sammanfördes till grundläggande vuxenutbildning, som skulle ge kompetens motsvarande årskurs 9 i grundskolan. Vidare innebar beslutet att särskilt yrkesinriktade kurser och specialkurser sammanfördes till påbyggnadsutbildning inom komvux. Den särskilda vuxenutbildningslagen avskaffades.

Livslångt lärande och system-integrering som policyidéer, 1990-talet

Efter riksdagsbeslutet om en ny gymnasieskola arbetade två kommittéer, Läroplanskommittén och Betygsutredningen, med att utforma nya läroplaner och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan och komvux. Här fanns såväl bildningsmål som beaktar mer övergripande det demokratiska uppdraget (strävansmål) som mer specificerade uppnåendemål (betygskriterier).

Utifrån förslag från Läroplanskommittén och Betygsutredningen samt en proposition fattade riksdagen i december 1992 beslut om en läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) och en gemensam läroplan för gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen och SSV. Därmed avskaffades Lvux 82. Intentionen och reformmotivet var att den gemensamma läroplanen skulle underlätta samläsning mellan gymnasieskolan och komvux och därigenom möjliggöra för fler ungdomar och vuxna att skaffa sig gymnasial utbildning, särskilt i mindre kommuner.

Genom att vuxenutbildningslagen avskaffades och Lvux 82 upphävdes, upphörde också vuxenutbildningen som ett särskilt politikområde. När SÖ upplöstes 1990 och ersattes av Skolverket, försvann också vuxenutbildningsavdelningen som hade haft det sammanhängande ansvaret för vuxenutbildningen.

Arbetsmarknadsverket fick det övergripande ansvaret för arbetsmarknadsutbildningen och det nybildade Folkbildningsrådet övertog ansvaret för folkbildningen, men inom Skolverket som skulle ha ansvar för komvux fanns ingen särskild enhet för vuxenutbildning vid denna tid. Grundläggande vuxenutbildning och sfi kom att utveckla egna profiler, medan den gymnasiala vuxenutbildningen kom att huvudsakligen att bli ”en spegelbild” av gymnasieskolan.

Läroplanen blev från och med 1994 gemensam för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, komvux, Statens skolor för vuxna, särsvux och i tillämpliga delar sfi. Dock fanns i läroplanen ett avsnitt med särskilda uppgifter och mål för vuxenutbildningen. Läroplanen bestod av följande delar: Skolans värdegrund och uppgifter och Mål och riktlinjer som omfattar kunskaper, normer och värden, elevernas ansvar och inflytande, utbildningsval – arbete och samhällsliv, bedömning och betyg samt rektors ansvar.

Läroplanen, Lpf 94, konstruerades utifrån intentionen att påverka verksamheten i kommunen både indirekt via kommunens skolplan och skolans lokala arbetsplan och direkt som styrdokument för rektor och lärare: *”I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.”* (Prop. 1990/91:18, s. 20, Skollagen 2 kap. 8§).

Skolplanens roll beskrivs också i förordet till Lpf 94: *”De mål och riktlinjer för utbildningen som anges i skollagen, läroplanen, programmålen samt kursplanerna skall konkretiseras i den lokala planeringen. Av skolplanen, som antas av kommunfullmäktige, skall framgå de åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå de riksgiltiga målen för skolan.”* (Lpf 94, s 1).

Skolplanen skulle konkretisera mål och åtgärder som var möjliga att utvärdera:

”Varje kommun och skola skall årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen

respektive arbetsplanen.” (Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet, 1 §).

Kunskapslyftet, regeringens femåriga satsning på vuxenutbildning, inleddes 1997. En central policyidé är här livslångt lärande och individuella valmöjligheter. Satsningen hade fått understöd från regeringens proposition 1995/96:207: *En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000*.

Förutom sysselsättningspolitiska mål hade Kunskapslyftet också ett tillväxtpolitiskt mål. Satsningen var en investering i humankapital för att skapa ekonomisk tillväxt. Dessutom skulle satsningen bidra till förnyelse och utveckling av vuxenutbildningen (Skolverket, 2000). Det var i hög grad fråga om resursstyrning från statens sida, till en början av en delegation inom Utbildningsdepartementet och sedan från Skolverket. Kommunerna tilldelades resurser efter ansökan i förhållande till utbildningsnivå och arbetslöshet i kommunen. De måste i ansökan garantera att upprätthålla sin basorganisation finansierad inom skatteutjämningsbidraget och redovisa en plan för hur de tänkte förnya och utveckla sin vuxenutbildning. Det var också klart uttalat att kommunerna skulle använda även andra utförare än sin egen komvuxorganisation, framför allt för yrkesinriktad utbildning, för att öka mångfald, flexibilitet och utbud. Därigenom skulle individuella utbildningsbehov kunna tillgodoses i högre grad, ansåg man i förslagen.

Kunskapslyftet motsvarande 100 000 årsstudieplatser pågick i fem år med målsättningen att halvera arbetslösheten (prop. 1995/96:222). Den föranleddes av en kommitté om ett nationellt kunskapslyft för vuxna, 1995 (Dir. 1995:67). Här blir livslångt lärande samt ansvarsfördelning mellan stat, arbetsliv och individ gällande vuxenutbildning centralt.

Kunskapslyftet syftade också till att utveckla och förnya vuxenutbildningen till innehåll och arbetsformer, pedagogiskt och didaktiskt (Skolverket 1999, s. 4).

För grundläggande vuxenutbildning formulerades program mål och kursplaner för kärnämnen svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap inför reformeringen 1992 av Grundvux och etapp 1. För övriga ämnen i grundläggande vuxenutbildning gällde grundskolans kursplaner. För påbyggnadsutbildningar hade Skolverket utarbetat en ramkursplan som omfattar 800–1 200 klocktimmar. Omfattningen upp till 400 klocktimmar kunde innehålla kurser ur gymnasial utbildning. Lpf 94 gällde även för sfi i tillämpliga delar. Kursplan och betygskriterier för sfi fastställdes 1994.

För grundläggande vuxenutbildning och för särsvux som motsvarar grundsärskolan fanns i Lpf 94 särskilda program mål. För gymnasial vuxenutbildning gällde tidigare program målen för de nationella programmen i gymnasieskolan i tillämpliga delar.

Nya styrningsidéer från internationella utblickar betonar särskilt omställningen till ett kunskapsamhälle och att vuxenutbildningen har en särskild roll här.

Utredningen, *Från Kunskapslyftet till en Strategi för Livslångt Lärande* (SOU

1999:141) menar att omställningen förutsätter att vuxenutbildningen är ett särskilt politikområde (inom det utbildningspolitiska) och särskild utbildningsform. Vidare betonas det livslånga lärandet, vilket förutsätter att det skapas ett enhetligt system för validering, övergångar, antagningar.

Konsolidering, avreglering och resultatuppföljning, 2000-

Ett nytt studiestödsystem infördes 2000 med mer gynnsamma bidragsregler för vuxna för studier på grundläggande och gymnasial nivå. Studiestödet för vuxna förstärktes ytterligare 2005 med större tillgänglighet och varaktighet för äldre elever och bättre villkor för elever med barn.

Begreppet validering introducerades i svensk vuxenutbildning 1996. Validering definierades som en utforskande process med strukturerad bedömning, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens, som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. Valideringsarbetet kring vuxenutbildningen växer snabbt i takt med ökat kursutbud och ökad valfrihet i kurssammansättning

Regeringen inrättade 2004 Valideringsdelegationen med uppgift att till och med 2007 verka för att främja kvalitet, legitimitet och likvärdighet i validering. En "ny" valideringsdelegation arbetade 2015-19 och lämnade betänkandet, *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande* (SOU 2019:69).

Regeringen beslutade i anslutning till Kunskapslyftets avslutning om ett särskilt statsbidrag som stöd för landets kommuner att bygga ut infrastrukturer för vuxnas lärande. Ett bestående inslag i denna infrastruktur är de så kallade lärcentra. Genom att koncentrera utbildningsresurser till en plats i kommunen kan attraktiva utbildningsmiljöer erbjudas till alla anordnare, som oberoende av huvudman kan nyttja lokaler, materiel, datorstöd med mera i sin verksamhet. Lärcentra kom i mindre kommuner att bli centra för lokalt distribuerad högskoleutbildning. Intentionen har varit att ge invånare, rent geografiskt, möjligheter och tillgång till högre utbildning.

Vuxnas lärande och utbildning (Proposition 2000/2001:72, *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*). Mål och riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av komvux blir ett starkt styrningsincitament. Utvecklingen av vuxenutbildningen kopplas till policyidén om livslångt lärande. Propositionen betonar att det förnyelse- och utvecklingsarbete som bedrivits under kunskapslyftet vidareutvecklas och integreras i verksamheten, där skolhuvudmännen har ett stort ansvar.

I Regeringens proposition 2000/01:72, *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*, formulerades mål för vuxenutbildning som kompetensutveckling och 7 strategier för att nå individens allmänna och specialiserade kompetenser i kunskapsbaserat samhälle:

Mål

Alla vuxna skall ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning.

Strategi

- Pedagogik och arbetsformer utvecklas för att motsvara individernas föränderliga och ökande behov av lärande i ett kunskapsbaserat samhälle.
- Individens lärande och kunskapssökande stöds genom rådgivning och vägledning, baserad på erkännande av faktiska, redan förvärvade kunskaper.
- Ändamålsenliga lärmiljöer samt undervisning, handledning och nätbaserad utbildning tillhandahålls i en omfattning som så långt som möjligt svarar mot alla vuxnas varierande behov av och förutsättningar för lärande.
- Ekonomiskt stöd erbjuds vuxna för att stimulera till deltagande i utbildning och kompetensutveckling.
- Samhället, arbetsgivarna och de enskilda ansvarar gemensamt för att olika individers och olika gruppers behov av såväl allmän som specialutformad utbildning tillgodoses.
- Allt formellt och icke formellt lärande, som åtnjuter samhällets stöd, genomsyras av ett demokratiskt förhållningssätt och respekt för allas lika värde.
- En grundläggande samsyn över politikområden och samverkan mellan myndigheter, arbetsmarknadens parter och folkrörelser eftersträvas för att för verkliga individernas lärande och kompetensutveckling.

År 2002 bytte Statens skola för vuxna namn till Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) och blev en självständig myndighet tillsammans med Distansmyndigheten (Distum).

En ny vuxenutbildningsförordning kom 2003, en förordning som i enlighet med ovan nämnda proposition skulle möjliggöra och stödja utveckling enligt riktlinjerna i propositionen.

Programmålen för gymnasieskolans nationella program upphävdes från och med 1 mars 2007. För grundläggande vuxenutbildning finns timplaner som bilaga till komvux- förordningen. Timplanerna och poängberäkningen för gymnasieskolan finns som bilagor till skollagen. Dessa gäller också för gymnasial vuxenutbildning. För komvux utgör dock timplanerna riktvärden som både får överskridas och underskridas.

Till skillnad från ungdomsskolan organiseras undervisningen i komvux som fristående kurser, där utbildning på grundläggande nivå kan kombineras med kurser från olika program i gymnasieskolan. För grundläggande vuxenutbildning

finns särskilda kursplaner. För gymnasial vuxenutbildning är ämnes- och kursplanerna desamma som i gymnasieskolan. För komvux finns dessutom kurser i påbyggnadsutbildning, lokala kurser, orienteringskurser och individuella kurser.

I utredningen *Frivux - Valfrihet i vuxenutbildningen* (SOU 2008:17) betonas att staten ska stå som yttersta garant för rättssäkerheten inom den formella vuxenutbildningen och ansvara för tillståndsgivning och tillsyn. Kommunen ska ansvara för vuxenutbildningens infrastruktur och organisering som möjliggör individuella val utifrån hög flexibilitet och anpassningsbarhet i ett snabbt föränderligt kunskapssamhälle. Den resulterade dock inte i någon propositionstext.

Lvux 12 är den gällande läroplan, men har reviderats (senaste större revideringar 2017 och 2022). Läroplanen skiljer från övriga skolformer då den riktar sig mot specifika målgrupper som inte är åldersbestämda. Det finns en rätt att delta i komvux på grundläggande nivå, särskild utbildning på grundläggande nivå och sfi om vissa villkor är uppfyllda (t.ex. 20 kap. 11 § skollagen). Bland annat har fostransbegreppet tagits bort i läroplanens inledande kapitel och kursplaner. Betoningen ligger alltså på livslångt lärande-perspektiv att möta olika behov och förutsättningar och en föränderlig arbetsmarknad. I enlighet med skollagen betonas särskilt att utbildningen ska vara flexibel och individanpassad.

Grundvux, SFI – särskild utbildning med förändrad betygsskala som ska motsvara de kunskaper som man får i grundskolan. Särsvux ska motsvara de kunskaper man får i särskolans läroplan.

Proposition 2014/15: 85, *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*, betonar effektivisering och individualisering i vuxenutbildningen, särskilt sfi och elevgruppen utrikesfödda. Utbildningen bör, enligt förslaget, styras mer av behov på arbetsmarknaden respektive den enskilde studerandes behov, där den individuella studieplanen särskilt betonas som läroplansresurs.

Sfi upphör som egen skolform och blir en del av komvux 2016.

I några kapitel i skollagen (SFS, Skollagen 2010:800, särskilt 4, 20, 23 kap. samt även 3 kap. finns regler för det offentliga skolsystemet för vuxna, men kommunerna har stora friheter att själva bestämma över sin utbildningsorganisation efter lokala förutsättningar.

Inom ramen för den statliga styrningen av komvux sker hos vissa huvudmän en fortsatt intern och extern organisering som avser möjliggöra att vuxenutbildning i egen regi kan ingå i ungdomsskolans organisation, i grundskolan eller i gymnasieskolan, alternativt bilda egen skolenhet. Vissa kommuner väljer att lägga ut sin vuxenutbildning på entreprenad, helt eller delvis.

Gränsdragningsfrågor kring ansvaret för genomförande och kvalitetssäkring kring läroplansmålens uppfyllelse adresseras i utredningen om ett tydligare gemensamt ansvar mellan stat och kommun gällande planering och dimensionering av komvux, gymnasial nivå (SOU 2020:33). 2022 beslutades prop. 2021/22:159

Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning vilket innebar att en rad skollagsändringar gjordes.

Variationerna mellan olika kommuner uppmärksammas alltmer som en styrningsproblematik kopplad till likvärdighet, segregation och statlig styrning av komvux (SOU 2020:33). I rådande styrningsmodell är varje kommun skyldig att utse en eller flera nämnder som styrelse för sitt skolväsende. Vanligast är nämnder med beteckningen barn- och ungdomsnämnd, utbildningsnämnd och arbetsmarknadsnämnd. Efter kunskapslyftet kan man se en tendens till att nämnder med ansvar för arbetsmarknad, familjestöd, socialtjänst också ansvarar för vuxenutbildning, vilket kommit att betona vissa delar och mål i läroplanen för komvux.

Utredningar pekar på att vuxenutbildningen successivt har blivit alltmer intressant i samarbetet mellan olika politikområden – för att förbättra möjligheterna till anställning och varaktiga jobb, för att fördjupa integrationen av invandrare i det svenska samhället, för att förhindra socialt utanförskap och stärka samhällsdeltagande (bland annat SOU 2020:33). Detta har ökat komplexiteten i den lokala organiseringen av komvux och skapar ett behov av förstärkt regional och statlig styrning, inte minst avseende mål, innehåll, arbetsformer och utvärdering av utbildning och undervisning.

I strävan att bryta upp traditionell skolmässig organisation och skapa flexibla villkor för vuxnas lärande, har många kommuner organiserat lärcentra, ett slags campus för olika utbildningsanordnare, som i samverkan och med gemensamt resursutnyttjande kan erbjuda de vuxenstudierande en större mångfald av distributions- och studieformer än vad som tidigare var fallet och för att möta lokala behov av kompetensförsörjning (hybrid-, fjärr och platsbaserad undervisning etc.). Här är många aktörer och intressenter (lärosäten, regioner, kommuner, arbetsliv, studerande) som har olika förväntningar, behov och kännedom om läroplanens mål, innehåll och kriterier, vilket aktualiserar läroplanens styrkraft.

Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning* (2020) föreslår en rad ändringar i skollagen som sammantaget syftar till att komvux i högre grad ska bidra till arbetslivets behov av kompetens och bättre möta vuxnas behov av utbildning i olika skeden av livet.

Utbildningen ska utgöra en nationell och regional bas för kompetensförsörjningen heter det bland annat. Flera förslag för att öka genomströmningen föreslås, bland annat ett komvuxarbete i stället för ett gymnasiearbete för att möjliggöra ökad flexibilitet. 2020 beslutade riksdagen propositionen vilket bland annat innebar att komvux övergripande mål utökades, en förenklad betygsskala infördes i vissa skolformsdelar samt att särskild utbildning upphörde som egen skolform och införlivades i komvux.

Analys av policyhändelser

I den första delanalysen kommer fokus att riktas mot övergripande förskjutningar i policyutvecklingen kring vuxenutbildningens läroplaner. Det är framför allt frågan om policyinramning, dvs. de styrningsidéer finns bakom läroplansformeringen som står fokus. Tre skiften har identifierats och utgör strukturen för delanalysen, (i) läroplansformering under regelstyrningen (1968–1994), (ii) under målstyrningen (1994–2012) samt, (iii) under resultatstyrning (2012-).

Läroplansformering under regelstyrningen (1968–1994)

Hur kan då läroplansutvecklingen för komvux beskrivas ur ett läroplansteoretiskt perspektiv? Sivesind m.fl. (2003) har föreslagit fyra olika typer av läroplaner som de identifierat i de nordiska länderna inom olika skolformer. Kategorierna är inte varandra uteslutande utan det finns överlappningar där likartade drag går igen. De är dock intressanta som verktyg för att analysera hur den svenska vuxenutbildningens läroplansstyrning har förändrats över tid. Kategorierna är också intressanta för att de är kopplade till olika typer av läroplansresurser för kursutformning, kursplanering, undervisning, betygssättning, kunskapsbedömning och utvärdering, det inre arbetet med undervisningen.

Den första typen av läroplan benämner de som, *läroplanen som ett formellt reglerande dokument* (typ 1). Läroplanen är en typ 1 en föreskrivande lagtext som i huvudsak fastställs av tjänstemän och juridiskt sakkunniga (Sivesind et al, 2003). Den preciserar de kunskaper som ska förmedlas i utbildningen, men anger inte hur undervisningen ska organiseras och genomföras. Tillsynen fokuseras på att undersöka om undervisningens uppläggning är sådan att det täcker det innehåll som föreskrivs i läroplanen. Däremot går den inte ut på att undersöka om eleverna tillägnat sig detta innehåll. Läroplanstypen speglar också en vanlig vardagsuppfattning om läroplanen, varför det vore tänkbar hypotes att när en ny skolform tillkommer där det inte finns någon given historisk läroplanstradition att utgå från, så kan denna uppfattning om läroplanen få ett betydande genomslag. En inte helt orimlig hypotes är också att den vid 1960-talet dominerande regelstyrningen av utbildning underbygger en sådan uppfattning om läroplanen. Genomgången av policyhändelser sedan 1968 ger också stöd för att denna läroplansuppfattning dominerade under 1970- och 80-talen. Läroplanen Lvux 82 innehåller ett omfattande regelverk med sina strukturer för kursplaner (etapps-systemet) och nationellt reglerade timplaner. Den kom dock att ha flera andra funktioner jämte den reglerande, inte minst en symbolisk funktion. Att den formella vuxenutbildningen fick en egen läroplan sågs som ett stort symbolvärde i förhållande till olika aktörer och intressenter. Inte minst kom läroplanen att markera en balans mellan arbetsmarknads- och samhällspolitiska mål, respektive

kvalifikations- respektive subjektiveringsmål för den enskilde, även om de senare inte var särskilt framträdande i läroplanstexterna.

Läroplansformeringen för vuxenutbildningen präglades också under 1970- och 80-talen av ett kompletterande synsätt på läroplanen, vad Sivesind et al (2003) kallat för, *”läroplanen som ett auktoriserande och innehållsföreskrivande dokument”* (typ 2). Läroplanstyp 2 har likheter med den föregående (typ 1) i att den på central nivå anger premisserna för vilket innehåll som ska finnas i utbildningen. De skrivs inte av enbart jurister och tjänstemän utan även, sakkunniga, ämnesexperter, ämnesdidaktiker och pedagoger deltar. Skillnaden mot typ 1 är att angivelserna om innehållet i undervisningen främst gäller mer grundläggande principer om ämnets struktur och didaktiken/metodiken för undervisning i ämnet, liksom angivelser om tvärvetenskapliga kopplingar mellan ämnen. En läroplan av detta slag kan också innehålla principer för urval av innehåll utifrån ämnesmässiga, didaktiska och praktisk-pedagogiska överväganden.

Att denna läroplanstyp anger vida gränser för ämnena får till följd att den inte innebär samma tydliga regelstyrning som föregående typ 1. Den blir därmed inte heller lika tydlig som underlag för tillsyn (förvaltningsmässig/juridisk kontroll). Läroplaner av detta slag förutsätter professionella lärare som kan fylla de tämligen vida ämnesramarna med ett innehåll. Dock anger inte heller denna typ av läroplaner vad eleverna ska kunna. Fokus ligger på lärarnas undervisning, inte på undervisningens resultat. Analysen av läroplanerna för vuxenutbildningen visar att läroplanens reglerande funktioner samspelade med pedagogiska med läroplanen Lvux82. Till exempel var lokala arbetsplaner centralt framskrivna läroplansresurser i läroplansgenomförandet. Lokalt skulle huvudmän tillsammans arbeta pedagogiskt och didaktiskt med läroplansmålen, i att omsätta målen utifrån lokala förutsättningar. Lokala arbetsplaner skulle konkretisera kursplanerna efter lärarnas och kursdeltagarnas planering och utvärdering i varje kurs, genom till exempel att bestämma hur många lektioner en kurs skulle omfatta, hur lång tid kursen ska pågå, vilket innehåll som ska behandlas, hur olika arbetsformer och prov ska anordnas etcetera.

Läroplansformering under målstyrningen (1994–2012)

Med läroplansreformen 1994, Lpf 94, sker flera viktiga förändringar för den formella vuxenutbildningen och särskilt komvux. Det sker enligt analyserade policyhändelser ett avgörande policyskifte i styrningen av verksamheten. Läroplansformeringen äger rum inom ramen för en förändrad övergripande utbildningspolitisk styrning under 1990-talet, nämligen införandet av mål- och resultatstyrningen, marknadsisering och decentralisering. För läroplanernas vidkommande innebär den förändrade styrningen att den delvis får andra funktioner än den regulativa, eller reglerande. Sivesind et al (2003) benämner den typ av läroplanssyn som kännetecknar Lpf 94 för, *”läroplanen som ett politiskt normerande instrument”* (typ 3). Läroplanstyp 3 skiljer sig från de föregående genom att de inte enbart är föreskrifter utan även kan ses som styr- och

policydokument. De innehåller till betydande del normerande utsagor av politiskt och värderande slag. Här ingår också målbeskrivningar och målstyrningstanken är en viktig utgångspunkt. Forskare och forskargrupper har en viktig roll i läroplansarbetet och aktuell pedagogisk och psykologisk forskning tillmäts en viktig roll i att forskningsbasera läroplanerna. Målformuleringarna är också i regel generellt hållna för att säkra den pedagogiska praktikens autonomi. Uppföljningen i system som utgår från denna typ av läroplan är en annan än för de två föregående typerna där tillsyn av lagföljden är det primära. Enligt Sivesind m.fl. karaktäriseras typ 3 av att lokalt och regionalt utvecklingsarbete är en viktig förutsättning för ett lyckat resultat. Decentraliseringen kräver att alla berörda parter deltar i och tar ansvar för att målen uppnås och för att måluppfyllelsen prövas. Kvalitetsgranskningen görs lokalt och regionalt. Staten har därmed delegerat ansvaret för och kontrollen av måluppfyllelsen till skolans lokala huvudmän. Målstyrningen innebär dessutom att fokus i läroplanen balanseras avseende mål för undervisning i förhållande till elevers uppnådda resultat. Policyidén kring livslångt lärande kom att bli tongivande i läroplansformeringen för vuxenutbildningen under 1990-talet. Den så kallade Kunskapslyftskommittén tillsattes 1995 som skulle förverkliga en ny modern vuxenutbildning grundad i tidens ledord, förändring, flexibilitet, individ, lärande och kvalitet i det framväxande kunskapsområdet. Satsningen fick namnet Kunskapslyftet (Dir. 1996:71). Ett viktigt syfte enligt utredningen var att anpassa vuxenutbildningen efter 2000-talets samhälle och dess behov samt att öka sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten.

Kunskapslyftet byggde på att det krävdes en ny form av styrning av utbildning i det framväxande kunskaps- och informationssamhället. Den tidigare etablerade regelstyrningen blev förlegad i ett snabbt föränderligt samhälle. Det behövdes ett nytt ”systemtänkande” med tonvikt på individen och mindre på institutioner. Utbildningen måste, enligt utredningen, bli mer individualiserad och efterfrågestyrd, i stället för utbudsorienterad. För att förnya vuxenutbildningen efterfrågade utredningen mer av mångfald och marknadsorientering där fokus förskjuts från regel- till målstyrning respektive från innehållsorienterad undervisning mot elevens lärande. Innehåll och arbetsformer skulle matchas bättre mot vad som efterfrågades på arbetsmarknaden. Det innebär mer av tematiska, problembaserade arbetssätt liksom att studieorganiseringen blir mer kursutformad. Här skulle, partnerskap mellan utbildningsanordnare och lokala arbetsgivare och ökad tonvikt på individuellt ansvar bli mer centralt i planering, genomförande och utvärdering av undervisningen. Läroplansstyrningen skulle möjliggöra ökade valmöjligheter där individuella studieplaner och utbildningskontrakt blir centrala.

Målstyrningstanken började, enligt författarna av utredningen bakom Kunskapslyftet, framträda på 1980-talet och de anger att den empirisk-pedagogiska forskning som bedrevs i Sverige lade grunden för den typ av uppföljning som utmärker läroplaner av typ 3. Lpf 94 innebär en relativt öppen processorientering. Målen formuleras centralt, men stor vikt läggs vid det lokala

läroplansarbetet med att organisera studiegångar, innehåll, arbetsformer och bedömningspraktiker som ligger i linje med målen. Resultatstyrningen är ännu under 1990- och 00-talen relativt begränsad och därmed också läroplanens utvärderingsfunktion. Läroplanens symboliska och pedagogiska funktioner får allt större betydelse, jämfört med tidigare regelstyrning.

Samhällspolitiska mål som att stärka individuella behov och önskemål liksom att bredda behörigheten för studier på högskolor och universitet (i linje med det livslånga lärandet) blir tongivande. Även pedagogiska funktioner var starkt framskrivna i måldokument för vuxenutbildningen. Det handlade om att utveckla validering av kunskaper och kompetenser och en flexibilitet i att organisera en undervisning som svarar upp mot olika individuella förutsättningar, att gynna utvecklingen och tillämpningen av nya pedagogiska metoder och arbetssätt. Läroplanen skulle vara öppen för att möjliggöra ny modern informationsteknologi och nya roller för lärare som byggde mer på lagarbete mellan lärare med olika kompetenser och att läraren blev en mentor för vuxenstudenten (SOU 1999:141).

Läroplansformering under resultatstyrning (2012-)

Mål- och resultatstyrningen introducerades med läroplanerna 1994. Den vilade på två pelare, dels mål för verksamheten, dels resultat av verksamheten. Successivt under 1990-talet och 00-talet sker en tydlig förskjutning i läroplansformeringen. Den kan beskrivas som en förskjutning från mål till resultat. Inom vuxenutbildningen byggde läroplanskonstruktionen för Lvux 12 på samma premisser som Lgr 11 och Gy 2011, där centralt specificerade och standardiserade kunskapskrav blir särskilt framträdande. Sivesind et al (2003) benämner en sådan syn på läroplanen som *läroplanen som ett standardiserande dokument för utvärdering (evaluerings) av utbildningen* (typ 4).

Läroplansformeringen sker i ett spänningsfält mellan central kvalitetskontroll och decentraliserad utformning. Samtidigt som vuxenutbildningen under 1990- och 00-talen blivit alltmer varierande utifrån olika lokala förutsättningar och behov så har staten ett övergripande intresse av kontroll av kvalitet. När kunskapslyftet startade 1997 deltog till exempel 14 procent av alla kursdeltagare i kurser anordnade av icke-kommunala aktörer, 2013 var siffran 42 % (Skolverket, 2014). Ett sätt att bibehålla central kontroll är att stärka resultatuppföljningen. För att kunna göra det behöver utfallsmått och indikatorer etableras, vilket kräver en slags standardisering. Med detta behov för ögonen har begreppet ”standards” (i Sverige översatt till kunskapskrav) lanserats.

En sådan typ av läroplan (läroplanstyp 4) är enligt Sivesind m.fl. ny för Nordeuropa, inklusive Norden. Externa produktkontroller i form av censorer vid studentexamen, inträdesprovningar etc. har en lång tradition, men sådana har aldrig legat till grund för central utvärdering av systemet. Däremot har denna typ av evalueringar via standards en längre historia i främst USA. ”The standards movement”, som fått stor betydelse för utvecklingen i USA och övriga anglosaxiska länder startade redan på 1980-talet, och är starkt knutet till olika system för kunskapsutvärdering och resultatuppföljningar. Läroplanerna får med

denna typ av styrning en delvis annan roll än med en regel- eller målstyrning. I stället för att läroplanen anger mål för utbildningen pro-aktivt ex-ante, får utvärderingar och resultatuppföljningar en central styrningsfunktion (post-ante, eller så kallad re-aktiv styrning). Sivesind et al (2003) pekar på att resultatuppföljningar i sig får en legitimerande och standardiserande funktion och kan därmed komma i ett slags konkurrensförhållande till läroplanen. Sivesind m.fl. framhåller att denna typ av styrsystem blir komplicerat och att de kräver noggrant övervägande mellan olika intressen. Dilemmat är att skapa ett system som samtidigt styr både undervisning och evaluering. Risken är att evalueringen blir det som i realiteten styr undervisningen, dvs. det primära för utbildningsanordnare, kommun, rektor, och därmed för lärare och elever blir att kunna uppvisa prestationer (ofta i form av statistik) i förhållande till resultatuppföljningarnas indikatorer, snarare än i förhållande till läroplansmålen (även kallat "baklängesstyrning").

Analyserna på den svenska policyutvecklingen för komvux indikerar att 2012 års läroplan i väsentlig utsträckning formerats i linje med denna typ av läroplansmodell. Även om denna läroplanstyp kan uttrycka politiska ambitioner så är den enligt Sivesind m.fl. (2003) först och främst skriven för att kunna tjäna som underlag för resultatuppföljning av utbildnings- och undervisningsinsatser, främst med avseende på mätbara kunskapsmål. Läroplansformeringen för den formella vuxenutbildningen kan beskrivas som att en politisk-normerande dominerar fram till 2000-talets inträde. Den starka betoningen av värdegrunden till exempel ger stöd för en sådan kategorisering. Vuxenutbildningen hade redan sedan sin första läroplan Lvux 1982 både en reglerande och en symbolisk funktion. Kategorierna är dock, som nämnts, inte varandra uteslutande och varje land har större eller mindre inslag av flera läroplanstyper, liksom att det finns skillnader i betoningar mellan olika skolformer. Även om det alltså finns kvar såväl reglerande som symboliska funktioner i Lvux 2012, det förstnämnda till exempel i samband med tillsynsändamålet där lagföljden hos skolhuvudmannen prövas av Skolinspektionen, så har dess utvärderande funktioner alltmer kommit att betonas i läroplansstyrningen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ger analyserna av policyhändelser i vuxenutbildningen avseende förskjutningar i läroplansformeringen vissa tydliga generella mönster. I denna första delanalys kan de beskrivas som vissa styrningsförskjutningar från regelstyrning (Lvux 82), till målstyrning (Lpf 94) och till resultatstyrning (Lvux 2012). I den presenterade analysen har fyra olika läroplanstyper identifierade i tidigare forskning (Sivesind et al, 2003) utgjort ett raster för analyserna. Sammanfattningsvis faller de ut på följande sätt om de relateras till respektive läroplan för vuxenutbildningen.

Läroplanstyper/läroplaner	Lvux 82	Lpf 94	Lvux 12 (rev. 2017, 2022)
	<i>Regelstyrning</i>	<i>Målstyrning</i>	<i>Resultatstyrning</i>
Typ 1: Läroplanen som ett formellt reglerande dokument	++		
Typ 2: Läroplanen som ett auktoriserande och innehållsföreskrivande dokument	++		+
Typ 3: Läroplanen som ett politiskt normerande instrument		++	
Typ 4: Läroplanen som ett standardiserande dokument för utvärdering (evaluering) av utbildningen			++

Fig. 3. Den formella vuxenutbildningens läroplaner i förhållande till deras policy-inramning

Den första läroplanen för komvux, Lvux 82, var input-styrda och byggde på en överföring av kunskaper till de studerande som behövde komplettera för att få formell behörigt till vidare studier. Den var behovsstyrd utifrån vad som krävs för vidare studier (exempelvis högre utbildning) eller när det gäller arbetsmarknadskvalifikationer. Denna läroplansmodell byggde på välfärdsprinciper om allas rätt till utbildning ("en andra chans"), där brister i formella kvalifikationer blev en utgångspunkt för åtkomst till allmänna nyttigheter. Idag har ett marknadsanpassat kurssystem övertagit en sådan funktion, där utbudet regleras utifrån efterfrågan. MacFarlane & Tomlinson (2017) menar att en resultatorienterad läroplansmodell inte tar hänsyn till olika kunskapskrav från de akademiska disciplinerna, eller den professionella praktikens praktiska krav. Den tar i första hand hänsyn till behov och önskemål från avnämare och "konsumenter". Utvecklingen har gått ifrån en läroplansstyrning där läroplanen huvudsakligen haft en formellt reglerande (typ 1

i figur 3) och en auktoriserande/innehållsföreskrivande (typ 2 i figur 3) funktion. I den senare utvecklingen av vuxenutbildningen har dock läroplansstyrning fått en förändrad roll. Läroplanen kom med måls- och resultatstyrningens införande att få en viktig symbolisk funktion när regelverk skulle ersättas med mål och uppföljning/utvärdering. Läroplanen blir ett politiskt normerande instrument (typ 3 i figur 3). Det ansågs viktigt att olika intressenter och aktörer utvecklade en samsyn kring uppdraget och hur olika (delvis motstridiga) mål skulle uppnås på bästa sätt just i den lokala verksamheten och kontexten. Successivt blir en resultatstyrning alltmer befäst inom utbildningsområdet. I en lärandeorienterad läroplansmodell blir utvärdering och resultatuppföljning följaktligen accentuerat. Läroplanen blir ett standardiserat dokument för att möjliggöra utvärdering och resultatuppföljning (typ 4 i figur 3).

Analys av läroplansutvecklingen utifrån tidigare forskning om svensk vuxenutbildning

I denna andra del av analysen kommer fokus särskilt att riktas mot vad som benämns för policydynamiken och de olika läroplansemfaser som formeras över tid. I fokus står särskilt hur olika läroplansmodeller tar form och hur de betonar vissa mål och delar av läroplansuppdraget, liksom vissa läroplansfunktioner. Även de olika policyinstrument och läroplansresurser som accentueras som styrinstrument behandlas i analysen.

Analysen underbyggs av dels det empiriska underlaget och analysen i steg 1, dels av tidigare forskning kring frågorna. Först kommer förskjutningen från en innehålls- till en målorienterad läroplansstyrning att tematiseras (1982–2000). Därefter kommer den mer samtida utvecklingen från en processororienterad till en lärande- och resultatorienterad läroplansstyrning (2000-) att undersökas och beskrivas.

Från en innehålls- till en målorienterad läroplansstyrning (1982–2000)

Den första egna nationella läroplanen för den kommunala vuxenutbildningen tillkom 1982. Här kom särskilt utbildningens kompensatoriska uppdrag att hamna i förgrunden. Grundläggande vuxenutbildning hade vid den här tiden blivit en viktig inkörsport till det svenska samhället för många flyktingar och invandrare. Vuxenutbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå i kommunal vuxenutbildning och utbildning på folkhögskola har i stor omfattning – och via

extra statliga medel – erbjudits arbetslösa som behöver komplettera sin utbildning.

Tidigare forskning (Höghi, 1998) har pekat på att komvux på 80-talet präglades framför allt av folkbildningen och vidare samhällsdemokratiska mål kring jämlikhet och solidaritet, vilket förstärkte samhällsuppdraget och utbildningens kompensatoriska funktioner snarare än individuell valfrihet. Samtidigt formades läroplanen i hög grad vad gäller struktur, innehåll och bedömning utifrån den traditionella ungdomsutbildningen med dess koppling till de gamla läroverkens innehållsfokuserade ämnes- och kursplaner. Det var i första hand möjligheter att komplettera gymnasieutbildning som diskuterades i samband med komvux tillkomst. Vissa motsättningar kom alltså redan från början att byggas in i läroplanskonstruktionen. Ideologiskt byggde komvux folkbildningens ideal samtidigt som innehåll, ämnesstruktur och regelsystem byggde på ungdomsskolans. Det här utmanas med 90-talets statliga satsningar på arbetslöshetskurser och Kunskapslyftet som mer tar fasta på arbetsmarknadens intressen och behov.

En förklaring bakom denna nya orientering för vuxenutbildningen som äger rum under 1990-talet är den ekonomiska stagnation och höga arbetslöshet som präglar början av 1990-talet, dvs. vissa strukturella förutsättningar. Samordningen mellan gymnasieskolan och gymnasial vuxenutbildning var åtminstone delvis driven av ekonomiska sparmotiv. Att bygga ut gymnasieskolan till en treårig utbildning för i princip alla ungdomar var en mycket kostsam reform. I flera utredningar diskuterades hur vuxenutbildningen kunde effektiviseras. I till exempel utredningen om effektivare vuxenutbildning (SOU 1993:23) föreslogs i slutbetänkandet ”Kunskapens krona” att ökad konkurrens genom upphandlingar och utökad användning av distansundervisning kunde medföra besparingar. Det var då inte helt nya förslag. Kommuner och landsting hade redan ett regelverk på plats som tillät möjligheter att uppdra åt andra privata aktörer att anordna komvux.

Den innehållsorienterade läroplansmodell som etablerats för den kommunala vuxenutbildningen sedan 1960-talet blev successivt underminerad under 1990-talet, då mål- och resultatstyrning blir tongivande idéer inom utbildningspolitiken (proposition 1990/91:18). En rad nya styrningsverktyg togs i bruk, olika organisatoriska enheter kring vägledning, validering och lärcentra tog form hos de kommunala huvudmännen i decentraliseringens och kommunaliseringens kölvatten. Successivt försköts fokus från ”utbildning” mot ”lärande”, från ämnesinnehåll i läro-, ämnes- och kursplaner till individens kompetensutveckling. Ekonomiska motiv tillsammans med ökade krav på individuell valfrihet drev förändringar i vuxenutbildningens inre organisering, liksom idémässiga motiv kopplade till livslångt lärande.

Med decentraliseringen och marknadiseringen förändras vuxenutbildningens strukturella, institutionella och idémässiga förutsättningar under 1990-talet. Skolverkets utvärderingar av vuxenutbildningen under 90-talet pekar på att

reformerna i hög grad uppfattats positiva av aktörer inom området, de ansågs ligga i tiden. Samtidigt restes frågor om huruvida reformerna verkligen implementerats. Många, visade utvärderingar, hade bristande kännedom om styrsystemet och de olika styrdokument. Reformerna hade inte nått till undervisningens genomförande, dess innehåll, organisering eller bedömning. Utvärderingarna visar att många aktörer inom vuxenutbildningen hade svårt att navigera i ett överskådligt system, många styrdokument och relativt oklara organisation i skiftet mellan en regelstyrning och ett mål- och resultatstyrt system (Skolverket rapporter nr. 91, 131, 136, 162). I en utredning påpekas:

”För både grundläggande komvux och gymnasial komvux gäller att den politiska styrningen ofta är mycket oklar med få konkretiserade mål. Ibland är den närmast obefintlig. En sådan vaghet i den kommunala styrningen försvårar naturligtvis utveckling, uppföljning och utvärdering av verksamheten. Den diffusa styrningen innebär ibland att politikerna uttrycker höga övergripande mål medan utbildningspraktiken står i strid med dessa.” (SOU 2008:17, s. 86).

Successivt ökar policydynamiken under 1990-talet (en de-stabilisering) med allt fler aktörer på olika policyarenor kring vuxenutbildningen. Den decentraliserade målstyrningen hade också medfört vissa styrningsproblem. Vissa huvudmän lyckas skapa en sammanhållen organisation med samverkan mellan olika aktörer, politikområden och personalkategorier med klart avgränsade ansvarsområden, men långt ifrån alla skolhuvudmän. Vissa lyckas väga samman vuxenutbildningens olika samhällsdemokratiska och arbetsmarknadspolitiska mål med individuella förutsättningar, behov och aspirationer. Samtidigt framkommer också kritik mot att många huvudmän inte lyckats med samverkan mellan vuxenutbildning och arbetsliv, lokala arbetsmarknadsbehov och att ambitionerna med samverkan över politikområden (välfärd – integration – arbetsmarknad etc.) och myndighetsgränser på regional och lokal nivå varit diffusa.

Flera utvärderingar visar också att undervisningen inte förändrats nämnvärt med läroplansreformen 1994. Undervisningen var, konstaterar utvärderarna, traditionell där kursdeltagarna inte uttrycker sig ha särskilt mycket direkt inflytande över verksamhet och innehåll. Under 1990-talet utgjorde alltså regelstyrningen och innehållsföreskrivande läroplan en bakgrundsförståelse. Men successivt får också mål- och resultatstyrningen alltmer fäste, inte minst i en mer individanpassad vuxenutbildning, med strävan att så långt som möjligt renodla elevers rättigheter och lärares och rektors ansvar. Den målstyrda vuxenutbildningen hade också här draghjälp från internationella policytrender kring nyckelkompetenser för framtiden.

I en analys av hur OECD:s projekt kring nyckelkompetenser, DeSeCo, Definition and selection of competencies: theoretical and conceptual foundations (Rychen et al, 2002) drar forskare slutsatsen att de s.k. nyckelkompetenser haft en påverkan på de svenska styrdokument för vuxenutbildningen, inklusive läroplanen, men att de haft svagt genomslag i det lokala läroplansarbetet, i planering, genomförande och utvärdering av verksamheten och undervisningen (Geiger,

Ehlers, Larsson, Wärvik & Thång, 2011). Forskarna konkluderar att det finns starka utbildningsideal kring demokratisk bildning och individuella behov som inte nödvändigtvis harmoniserar med de framskrivna nyckelkompetenserna.

Analyserna ger sammantaget en splittrad bild av styrdokumenterna för vuxenutbildningen under 1990-talet. I skiftet från regelstyrning till målstyrning uppstår oklarheter i styrkedjan och vilken funktion läroplanen ska ha i styrsystemet. Exempel finns på att skollagen blir ett verksamt styrinstrument för huvudmän, liksom att europeiska kvalifikationsramverk kommer att åtminstone symboliskt användas för huvudmans beslut kring vuxenutbildningens utformning och genomförande. Vissa undersökningar pekar på att läroplanen vid implementeringen av Lpf 94 i vuxenutbildningen huvudsakligen används som samlade symbol för utbildningen och som stöd för vad man anser vara god verksamhet. I en empirisk undersökning som Skolverket genomförde (Skolverket, 1999) påpekas att rektorer ägnade vid de olika komvuxenheter som besöktes, viss tid åt genomgång när Lpf 94 infördes för att informera nyanställda lärare: *”När läroplanen kom gick skolledning och lärare igenom den, men inget särskilt gemensamt arbete med den har gjorts sedan dess.”* (intervju, skolledare, Skolverket, 1999, s. 23).

Även läroplanens utvärderande funktion får en framskjuten roll i målstyrningen. Med denna införs system för kvalitetsuppföljning under 1990-talet. Skolverket konstaterar i en rapport (1999) att det finns en medvetenhet lokalt om kraven på kvalitetsredovisning, även om det varierar stort mellan olika kommuner. Vissa har utvecklade rutiner som är förankrade i verksamheten och på de olika nivåerna. Andra är mer ad-hoc-artade med en oklar organisation. Skolverket konstaterar att emedan det pågår många typer av utvärderingsinsatser kring vuxenutbildningens genomförande är det få som relaterar dessa till vad man utvärderar mot (mål och uppdrag), hur kvalitet i vuxenutbildningen definieras eller hur resultaten av utvärderingarna ska användas. Det är därför svårt att veta om kvalitetsredovisningen, direkt eller indirekt, kopplas till Lpf 94 (Skolverket, 1999) såsom intentionen.

Från en processororienterad till en lärande- och resultatorienterad läroplansstyrning (2000-)

Mål- och resultatstyrningen som infördes under 1990-talet byggde på två premisser: dels målstyrning, dels resultatutvärdering. Verksamheten skulle utvecklas och förbättras genom uppföljning av verksamheten på alla nivåer. Ansvarspropositionens (1990/91:18) grundidé var att styrningen skulle bygga på en balans mellan mål- och resultatstyrning. På nationell nivå skulle riksdag och regering styra genom skollag, läroplanen och förordningar och genom nationell uppföljning, utvärdering och tillsyn. Successivt sker dock en förskjutning där resultatstyrningen kommer att alltmer dominera över målstyrningen. Läroplanen med dess ämnes- och kursplaner förlorar i styrkraft som proaktivt styrinstrument för verksamheten och undervisningen. Långsiktiga mål för vuxenutbildningen

förskjuts mot vad som presteras i det korta tidsperspektivet. Styrningen antar successivt en mer re-aktiv karaktär.

I denna utveckling mot allt starkare resultatstyrning blir läroplanens pedagogiska funktion som vägledning för undervisningen sekundär och i stället förstärks dess utvärderingsfunktion, att den anger tydliga kunskapskrav som kan mätas och följas upp i kvantitativa termer. En rad institutionella mekanismer i ett decentraliserat system förstärker denna tendens. När vuxenutbildning får en allt viktigare strategisk position i arbetsmarknads- och integrationspolitiken ökar pressen på synliga resultat av politiska satsningar. Den externa pressen och förväntningarna på effektivitet i satsade resurser, dvs. en ekonomisk styrning, medför ett företräde för mätbara kunskaper, betyg, genomströmningsstatistik och examinationsfrekvenser, dvs. utfall. Mer övergripande och svårbedömda aspekter av läroplansuppdraget, som demokratisyftande mål och medborgerlig bildning blir åsidosatta, just för att de är svåra att mäta. Undersökningar visar att läroplansmål kring kvalificering för arbetsmarknaden alltmer kommit i förgrunden, emedan demokratiska och pedagogiska värden utmanas, eller åtminstone hamnar i bakgrunden (Andersson & Muhrman, 2021; Fejes et al., 2016; Runesdotter, 2011; Wärvik, 2013). Ett exempel här är hur vuxenutbildningsfrågor flyttar från utbildningskontoret till arbetsmarknadskontoret i de kommunala förvaltningsorganisationerna, utifrån målsättningar att "få människor i arbete" och att vuxenutbildningen ofta hamnade i bakgrunden i förhållande till grund- och gymnasieskola. Komvux har också kommit att bli ett politiskt verktyg inom integrationspolitiken, med prioritet åt sysselsättningen även här (Carlson & Jacobsson, 2019). Ett antal kommuner har program där sfi finns kombinerat med yrkesutbildning. Studier visar att det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmännen sällan följer upp det bredare samhällsuppdrag vuxenutbildningen också har (Bjursell et al, 2016).

I resultatstyrningen blir läroplanens utvärderingsfunktion central. De flesta kommuner som ingår i en studie av Andersson & Muhrman (2021) använder flera metoder för att kvalitetssäkra komvux. De vanligaste metoderna är elevundersökningar (används i 84 % av svarande kommuner) och statistik om effektivitet och genomströmning (78 %). Dessutom bedrivs kvalitetssäkring genom rapportmöten (62%), skriftliga rapporter från utbildningsanordnare (54 %) och undersökningar skickade till utbildningsanordnare (42 %). Svar på öppna frågor i undersökning visar också att det finns en kvalitetssäkring genom statistik över betyg och uppföljning av sysselsättningsgraden efter studier i komvux.

Dock är det endast hälften (49 %) av de tillfrågade som svarat att de gör inspektioner på plats av externa utbildningsanordnare. Trots användningen av flera metoder för kvalitetssäkring beskriver många av de intervjuade skolchefer och rektorer svårigheter i att få en överblick över de kurser som bedrivs av externa utbildningsanordnare och därmed svårigheter att garantera god utbildningskvalitet i komvux-utbildningen, särskilt relaterat till övergripande målsättningar kring samhällsdeltagande och inflytande. Vissa kommuner har infört ett betalningssystem som innebär att utbildningsanordnarna får viss del av

elevpengen endast om eleven uppnår godkänt betyg (a a, 2021). Det finns också ett slags "bonussystem" om elever slutför sin utbildning inom ett visst antal veckor, vilket syftar till att främja snabb genomströmning. En rad strukturella mekanismer i systemet (som regler för studiestöd) driver på detta sätt fram en resultatorienterad läroplansstyrning. Forskning har också visat hur en resultatorienterad läroplan förstärker dess utvärderande funktion på bekostnad av dess pedagogiska. En studie publicerad av Carlson och Jacobsson (2019) fokuserar på sfi-kurserna, som de beskriver kännetecknas av en yrkesinriktning (att göra eleverna anställningsbara) och en utvärderingsfunktion. Detta innebär, menar forskarna en minskad professionell handlingsfrihet i det pedagogiska arbetet. Lärarna beskriver en situation med hög arbetsbelastning, byråkratisering och marginalisering av det pedagogiska arbetet. Slutsatsen är att "vuxenutbildningen inte längre vårdar dess demokratiska och medborgerliga funktioner" (2019, s. 135). Den kvalitetsuppföljning som görs fokuserar framför allt en slags administrativ kvalitet i genomförd utbildning (Bjursell et al, 2016).

Andra studier visar också att en tilltagande standardisering av innehåll, arbetsformer, uppgifter och bedömningsunderlag skett genom de kvalitetssäkringssystem som införts. Ett exempel här som analyseras i Wärvik (2013) gäller en extern leverantör av gymnasial yrkesutbildning i det omstrukturerade mål- och resultatstyrda komvux. Upplägget innebar standardisering av utbildningsinnehåll och bedömning. Det styrde lärarnas arbete, men resulterade också i spänningar kring hur lärare kunde hålla fast vid sina egna pedagogiska mål och anpassa undervisningen till enskilda elevers särskilda behov. En annan studie (Bjursell et al., 2015) visar också hur skolledare inom vuxenutbildningen är sysselsatta med de kvalitetssystem som införts som kontrollmekanismer. Bjursell et al. (2015) pekar på hur de framför allt inriktas på en administrativ kvalitetsdimension, medan en demokratisk eller pedagogisk kvalitet inte uppmärksammas. Upphandlingssystemet innebär också, enligt forskningsstudien, inte bara outsourcing utan också att produktkvaliteter premieras framför processkvaliteter, t.ex. hur elevers lärandeproggression över flera kurser ser ut. Det största problemet är att kommunen ska kunna ordna så att eleverna kan fortsätta sin utbildning eller planerad utbildningsväg med en annan leverantör, vilket kan vara svårt att lösa om det bara finns en leverantör i den kommun som erbjuder kurserna, eller om det inte finns några lediga platser i motsvarande kurser hos en annan utbildningsanordnare. Det finns heller ingen garanti för att det går att "hoppa" in i en kurs med en ny leverantör på samma nivå som eleverna var i tidigare (Andersson & Muhrman, 2021). Det medför svårigheter att tillförsäkra en lärandeproggression för eleven i enlighet med läroplansmål.

En resultatorienterad läroplansstyrning medför även särskilda problem när det gäller läroplansmål kring individanpassad undervisning. När kurser paketeras som färdiga och när det finns många olika utbildningsanordnare medför det att lärare får sämre förutsättningar att överblicka elevernas lärande, dvs. lärandeproggressionen över tid. Digitaliseringen och möjligheterna till

distansstudier har kommit att bli ett komplement till klassrumsundervisningen. Digitala verktyg erbjuder också inspelade lektioner som eleverna kan ta del av vid olika tillfällen. Det skapar flexibilitet samtidigt som undervisningen inte alltid utgår från individens förutsättningar och behov. Vuxenutbildningens målgrupp är heterogen med olika förutsättningar liksom olika målsättningar hos olika individer. Skolinspektionen har i sin utvärdering av distansutbildning vid komvux på gymnasial nivå visat att undervisning på distans kan medföra betydande svårigheter för vuxna elever (Skolinspektionen, 2019). Slutsatsen är att distansundervisning alltför ofta leder till självstudier med bristande stöd och handledning från lärare samt i stort sett obefintlig interaktion med andra elever. Distansundervisningen var däremot ofta uppbyggd kring en i förväg fastställd planering med tillhörande uppgifter. Skolinspektionen påpekar också vissa brister avseende det pedagogiska arbetet med läroplanen (a a, 2019). Många lärare behöver, menar de, kunna arbeta pedagogiskt och didaktiskt med att individanpassa undervisningen i heterogena undervisningsgrupper. Andra forskningsstudier har tagit upp riskerna med att undervisningsupplägg och - innehåll standardiseras där lärarens professionella autonomi och bedömning kring val av innehåll, arbetssätt och undervisningsformer, bedömningsunderlag etcetera inte utgår utifrån individuella förutsättningar och behov. Detta genom att kursupplägg ofta blir ”mallade” och styrda genom själva distributionsformen snarare än de aktuella förutsättningarna (Fejes & Holmqvist, 2018).

Med en lärandeorienterad läroplansmodell med individen i centrum blir den individuella studieplanen ett centralt styrinstrument och läroplansresurs. Undersökningar har emellertid pekat på brister i hur den individuella studieplanen används som läroplansresurs och pedagogiskt verktyg. I en granskning av Skolinspektionen (2019) konstateras att de allra flesta verksamheter inte utgår från elevernas individuella studieplaner när de planerar och genomför undervisningen. Dels saknas ofta rutiner för ett sådant arbete i den lokala organisationen, dels så upprättas planerna inom olika administrativa system som lärare sällan använder i sitt pedagogiska arbete. Vanligast är att de individuella studieplanerna stannar hos studie- och yrkesvägledaren. Skolinspektionen konstaterar också att kvaliteten i de individuella studieplanerna är låg (mer än hälften av de granskade) och saknar sådant som eleven/studerandes mål med utbildningen och tidigare studie- och yrkeserfarenheter. Det är även vanligt att varken lärare eller elever känner till innehållet i de individuella studieplanerna, vilka sällan får dess avsedda pedagogiska funktion eller användning som läroplansresurs vid planering, genomförande eller utvärdering av undervisningen.

Studier har visat att undervisningens organisering och kvalitet varit faktorer bakom studieavbrott (Göteborgs kommun, 2016). Elever har också uppgett att viktigt skäl varit alltför höga krav och för hög omfattning av självstudier. Många utbildningsanordnare lägger upp kurser på en digital lärplattform med tillhörande studiehandledningar. Information om kursens olika moment, vilka mål som ska uppnås, sidhänvisningar, instuderings- och inlämningsuppgifter är vanligt innehåll i dessa. Författarnas slutsatser är att en alltför snäv bild av eleven

som studievän, målmedveten och självständig medför svårigheter att tillgodose elevers individuella behov. Wärvik och Thång (2013) menar att standardiserade studiehandledningar fungerar för målmedvetna elever som med egen kraft kan ta sig igenom ett sådant utbildningsupplägg. Elever som på grund av livssituation eller andra omständigheter inte passar in i en sådan ”mall” eller tänkt studiegång möter betydande svårigheter.

Utmaningar för vuxenutbildningens läroplansstyrning

Det står klart utifrån resultaten från föreliggande rapport och genomgången av policyutvecklingen för komvux att det skett flera större skiften i styrningen med implikationer för läroplanerna och deras styrning av utbildning och undervisning. Avslutningsvis kommer slutsatser och implikationer av rapportens resultat att göras. De formuleras i termer av utmaningar för läroplansstyrningen i den kommunala vuxenutbildningen framgent.

Analyserna visar att den mål- och resultatstyrning som introducerades för vuxenutbildningen under 1990-talet förändrats successivt efter dess införande. En rad nya rutiner och en ny organisering äger rum i kommunerna när de blir huvudmän även för grundskola och gymnasium. Skolverket hade ett uppdrag att följa upp och utvärdera de nya läroplanernas måluppfyllelse. Syftet var dock inte primärt vid denna tid en regelrätt resultatgranskning- och uppföljning. Syftet med nationell utvärdering av läroplanen var primärt pro-aktivt, inte re-aktivt. Underlaget skulle bidra pro-aktivt till kvalitetsutveckling av det inre arbetet med undervisning och bedömning. Utgångspunkten var att det i ett decentraliserat utbildningssystem behövdes olika återkopplingsloopar för att successivt och kontinuerligt arbeta med kvaliteten och utvecklingen av verksamheten på olika nivåer, t.ex. i form av skolplan och lokala arbetsplaner. Läroplanen hade en utvärderingsfunktion som var kopplad till kvalitetsutvecklande processer snarare än till resultat. Det visade sig dock bli ett svårstyrt system för vuxenutbildningen med dess komplexa organisation och givet de olika villkor som fanns i de 290 kommuner som var ansvariga för vuxenutbildningen. I varierad grad blev kommunerna aktiva i en utvärderingsprocess av den egna utbildningen i former av lokalt kvalitetsarbete som inriktas mot de mål som är formulerade i skollagen, samt andra nationella styrdokument såsom läroplan och kursplan (Muhrman & Andersson, 2021). Jämfört med andra skolformer inom skolsystemet är det systematiska kvalitetsarbetet mindre formaliserat och mer decentraliserat inom komvux eftersom det är upp till kommunen att formulera och organisera hur man följer upp kvalitet, och hur man ställer både sig själv och externa utförare till svars för måluppfyllelsen (a. a., 2021).

Svårigheterna med läroplansstyrningen i ett decentraliserat målstyrt system visade sig vara att skapa en samstämmighet kring mål, genomförande och uppföljning mellan olika aktörer och verksamhetsnivåer. Successivt blir emellertid målstyrningen alltmer kopplad till uppnådda resultat. Skolinspektionen blir en aktör som med regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning av komvux utifrån skollagen (2010:800) och genom revisionsgranskning och läroplanens mål (2017) genomför kvalitetsgranskning. Det här stärker den kvalitetsgranskande och utvärderande funktionen, snarare än den pedagogiska, då kvalitetsindikatorer behöver specificeras, definieras och avgränsas i ett granskande myndighetsuppdrag. En allt starkare resultatstyrning tenderar fokusera på mätbara aspekter av läroplansuppdraget och formulera grader av måluppfyllelse, hög respektive bristande kvalitet av utbildning och undervisning (Mufic, 2022).

Analyserna visar här på att läroplansstyrningen successivt förändrar karaktär i ett mer resultatorienterat system. Kvalitetssäkringen kommer särskilt att riktas mot en slags administrativ kvalitet (Bjursell et al., 2015) och uppmärksamma vissa aspekter av vuxenutbildningens uppdrag och mål. Läroplanens mer långsiktiga samhällsdemokratiska och medborgarbildande mål kommer i bakgrunden när resultatindikatorer utformas, visar analyserna. Tidigare forskning visar att kvalitetssäkringen i hög grad är 'studentcentrerad' med ett fokus på kursdeltagarnas nöjdhet och statistik om resultat (Muhрман & Andersson, 2021). Utbildning som uppfyller arbetsmarknadens behov och resultat i termer av sysselsättningsgrad definieras också som kvalitet. Flera metoder för kvalitetssäkring används, inklusive undersökningar av studenter och utförare, skrivna rapporter från utförare och statistik om, deltagande, studieresultat etc. Kvalitetssäkring förverkligas alltså ofta genom att fokusera den administrativa kvaliteten (Bjursell et al., 2015), dvs. att administrativa rutiner och regler följs, snarare än dess utbildningskvalitet. Till exempel är det inte särskilt vanligt att man gör inspektioner på plats av leverantörerna och observera lektioner för kvalitetssäkring. Trots användningen av flera metoder för kvalitetssäkring har ett antal skolchefer svårt att behålla kontrollen över de externa leverantörerna och garantera utbildningskvalitet i dess genomförande.

Analyserna pekar på att läroplansstyrningen gått i riktning mot en ökad standardisering av upplägg, undervisning och bedömning i utbildningen, där kurser paketeras i färdiga moduler, trots uttalade målsättningar kring flexibilitet utifrån individuella behov och förutsättningar. Här finns flera viktiga förklaringar i de mekanismer som etablerats i den decentraliserade och marknadsanpassade lokala utbildningsorganisationen, som upphandlingsreglerna. Dels finns det vissa strukturella förutsättningar som kommunens storlek som en viktig faktor, liksom demografiska faktorer. En kommun med över en halv miljon invånare och 6000 kursdeltagare på de teoretiska kurserna på gymnasial nivå har andra förutsättningar än en liten kommun med 7000 invånare och 20 kursdeltagare. I det första fallet kan överblick, individualisering och sammanhållen progression vara en stor svårighet, i det andra fallet kan flexibilitet och individanpassning i kursutbudet vara en utmaning.

En annan strukturell mekanism i en resultatorienterad läroplansstyrning är ekonomin. I Skolinspektionens rapport som identifierat flera brister i vuxenutbildningen, menar kommunrepresentanter att det blir för kostsamt till exempel att tillhandahålla teoretiska kurser på gymnasial nivå på ett flexibelt sätt utifrån individuella behov (Skolinspektionen, 2019). Är det inte tillräckligt många elever som efterfrågar en viss kurs i en viss studieform på en viss tid finns inte ekonomiska förutsättningar att ge den. En lösning är för kommunerna att upphandla distansundervisning som är en mindre kostsam studieform än den skolförlagda. Samtidigt innebär denna en slags standardiserat upplägg, där innehållet, arbetsformerna och examinationerna är förutbestämda utifrån vissa kriterier som enkelt låter sig mätas och utvärderas.

Sedan sekelskiftet har läroplansstyrningen för vuxenutbildningen fått en ökad konkurrens av andra internationella ramverk, som mer eller mindre är länkade till den nationella läroplanens mål och innehåll. Det senaste decenniet har omvärldstrycket särskilt ökat på att koordinera och samordna utbildningens innehåll med andra länders för att skapa rörlighet och jämförbarhet. Här finns till exempel den så kallade europeiska kompetensagendan som sätter en reformagenda, dagordning och vissa standards för vad som är kvaliteten i vuxenutbildningen. Det har bland annat genererat ett förslag till en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande bestående av 8 olika nivåer som bedöms utifrån kunskaper, färdigheter och kompetenser (SeQF, Utbildningsdepartementets promemoria, 2015). Här har också PIAAC-mätningarna kommit att bidra till att styra läroplansmålen mot framtidens arbetsmarknadsbehov och samhällsutmaningar (Programme for the International Assessment of Adult Competences). EU har tagit fram den europeiska referensramen för kvalifikationer (European qualification framework, EQF) som är ett referensverktyg för att jämföra de nationella kvalifikationerna som SeQF bygger på. Syftet är att en standardisering av kvalifikationsnivåer genom EQF och den svenska anpassningen, SeQF, ska göra det lättare att arbeta och studera utomlands och främja livslångt lärande och kompetensutveckling i Europa.

Sammanfattning – tre generella förskjutningar i läroplansstyrningen

Tre förskjutningar i vuxenutbildningens läroplansstyrning kan identifieras i policyutvecklingen. För *det första* har specifika, standardiserade och mätbara utfall kommit i förgrunden i den nuvarande resultatstyrningen och generella långsiktiga och breda läroplansmål förskjutits i bakgrunden. Även om läroplaner, med sina ämnes- och kursplaner, kommentarmaterial etc. betonar att ansvariga för utbildningen (huvudmän, rektorer, lärare) ska göra en sammanvägd tolkning av läroplanens olika målsättningar, där övergripande perspektiv och generella mål ska genomsyra utbildningen och undervisningen så finns det få incitament och mekanismer i styrsystemet som säkerställer att så sker. Den systematiska kvalitetsuppföljningen tenderar att fokusera en slags administrativ kvalitet snarare än en demokratisk eller pedagogisk. Den genomförda verksamheten har i allt

högre grad kommit att orienteras efter arbetsmarknadsbehov och mindre mot de bredare bildningsmålen.

För det andra, har en allt starkare resultatstyrning kommit att förstärka en produktorientering i utformningen. Läroplanens utvärderingsfunktion har kommit i förgrunden och särskilt en performativ utvärdering som bygger på mätbara resultat i termer av genomströmning, examinationsgrader, slutbetyg etc. Läroplanens pedagogiska funktioner får därmed en underordnad betydelse. När mål- och resultatstyrningen växte fram under 1990-talet var det en huvudtanke att aktörer på de olika nivåerna skulle arbeta pro-aktivt och kontinuerligt med att utveckla kvaliteten, dvs. en processorientering. Analyserna visar på att denna typ av läroplansstyrning radikalt förändrats efter 2012, även om själva principerna om ett mål- och resultatstyrt system officiellt alltjämt gäller. En rad mekanismer av strukturell, institutionell och idémässig karaktär har emellertid bidragit till genomgripande förskjutningar mot en resultatorientering.

För det tredje, har resultatstyrningen inneburit en standardisering. Kursutformningen bidrar till att vissa aspekter såsom urval, sekventiering, genomförande och arbetsformer, liksom utvärderingen av elevernas/de studerandes framsteg följer vissa förbestämda former. Här har också digitaliseringen bidragit till att minska det professionella utrymmet för lärare att variera innehåll, arbetsformer och bedömningsunderlag efter individuella förutsättningar och behov. Så ökad distansundervisning har möjlighet att öka utbudet och skapa en flexibilitet i studiegången för den enskilde, samtidigt som den alltså försvårar en individuellt anpassad undervisning. Slutsatserna för denna undersökning har visat att rektorer och lärare behöver ett tydligare formulerat uppdrag, ansvar och mandat som läroplansaktörer för att skapa individuellt anpassad undervisning utifrån ett adekvat urval av innehåll utifrån läroplanens olika målsättningar (vad ska läras och läras ut?), kan välja undervisningsstrategi och differentiera undervisningens arbetsformer efter individuella förutsättningar och behov, kan fatta beslut om sekvensering, ordningsföljd för kurser och innehåll i dessa, samt kan arbeta med läroplansgrundade principer för att diagnostisera styrkor och svagheter hos enskilda elever.

Implikationer för läroplansstyrning av komvux

- En tydligt formulerad och förankrad motivering, där syften och filosofiska referenspunkter för den formella vuxenutbildningens läroplansuppdrag behöver utvecklas för att klargöra dess bredare och långsiktiga uppdrag i förhållande till olika avnämningarbehov. Hur kan till exempel övergripande mål som demokratisk socialisering och subjektivering samspela med kvalificering? (Biesta, 2020). Flera olika separata skolformer har inordnats i komvux som nu innehåller flera olika skolformsdelar, dock utan att substantiella ändringar gjorts i komvux läroplaner. Det har tillsammans med en mer komplex organisation med risk för en splittrad målbild och reducerad läroplansstyrning. Det finns behov av att inom vuxenutbildningsfältet tillsammans märka ut en samlad riktning för komvux, en slags

programförklaring, i ett längre tidsperspektiv för att möjliggöra en pro-aktiv och en mindre reaktiv styrning i förhållande till olika kortsiktiga avnämarentressen, liksom hur kursers mål, innehåll och genomförande relaterar till det övergripande läroplansuppdraget.

- Ett erkännande av den politiska realitet och de särskilda förutsättningar som styrningen av vuxenutbildningen innefattar behöver utvecklas för att klargöra utbildningsformens autonoma men samtidigt ömsesidiga beroende av de andra skolformerna. Läroplansstyrningen av komvux är inbäddad i en särskild policydynamik där också integrationspolitik, arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik etc. påverkar läroplansformeringen. Resultaten från denna rapport pekar ut ett behov av ett utvecklingsarbete där komvux uppdrag klargörs i förhållande till andra skolformer och relateras till demokratiska och pedagogiska mål och syften i läroplanen och dess betydelse för likvärdighet och individuella möjligheter och därigenom stärka dess styrkraft.
- En teoretiserad och artikulerad syn på läroplanen och dess roll i styrsystemet behöver utvecklas där principerna för och balansen mellan mål- och resultatstyrningen klargörs specifikt för vuxenutbildningens vidkommande. Det innebär till exempel att vidare undersöka och analysera läroplanssystemet i sin helhet, dess olika funktioner, delar och läroplansresurser används på ändamålsenligt sätt enligt intentionerna och vidta åtgärder för att förstärka bredden av olika läroplansmål och reducera icke-avsedda effekter med en alltför långtgående resultatstyrning.
- En robust forsknings- och konceptuell bas för vuxenutbildningen och dess läroplansstyrning är angeläget för att bygga en långsiktig kvalitetsutveckling mellan de olika aktörerna och beslutsnivåerna. Det innebär bland annat att utveckla former för samverkan med forskarsamhället, nationellt och lokalt och att verka för att forskningsmedel anslås för en forskningsförstärkning med ökad samverkan inom vuxenutbildningen etc.
- En process som engagerar den professionella yrkesgemenskapen i de konceptuella faserna av läroplansutvecklingen, t.ex. i form av kompetensutveckling kring användandet av olika läroplansresurser (som ett lokalt läroplans- och bedömningsarbete eller den individuella studieplanen) är angeläget för att utveckla den pedagogiska verksamheten vidare. Det kan innebära att klargöra roller och ansvarsfördelning i läroplanssystemet, i förhållande till huvudmännens styrning, liksom att vidare undersöka de faktiska förutsättningarna och ramfaktorerna för skolledare och lärare att ta de olika läroplansresurser i anspråk i ett professionellt och kollegialt utvecklingsarbete.
- Att påbörja en process som strävar efter att bygga kretslopp och strukturer för stöd, support och utveckling på de olika nivåerna är angeläget för att stärka en pro-aktiv och långsiktigt hållbar verksamhetsutveckling. Det kan bland annat innebära att utveckla en infrastruktur som möjliggör för lärare att arbeta kollegialt med läroplansmål, organisering av kurser, kursutveckling och undervisning, liksom till lärares sambedömning.

Policytexter - empiriskt material

Förordning (SKOLFS 2012:101), *Om läroplan för vuxenutbildning*, reviderad 2017.

Förordning (2011:1108), *Om vuxenutbildning*.

Förordning (SKOLFS 2010:14), *Om examensmål för gymnasieskolans nationella program*.

Förordning (SKOLFS 2010:261), *Om ämnesplaner för de gymnasiegemensamma ämnena*.

Förordning (SKOLFS 2009:2), *Om kursplan för utbildning i svenska för invandrare*.

Lvux 82, *Läroplan för kommunal vuxenutbildning*. Skolöverstyrelsen och Liber Utbildningsförlaget.

Lvux 82, *Grundvux – grundutbildning för vuxna*, Kommentarmaterial, Skolöverstyrelsen och Liber Utbildningsförlaget

Lpf 94, *Läroplan för de frivilliga skolformerna*, Utbildningsdepartementet, SKOLFS 1994:2 Förordning om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna

Regeringens hemsida för vuxenutbildning:

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/utbildning-for-vuxna/mal-for-vuxenutbildning/>

Regeringens förslag om ny struktur för gymnasieskolan (Skr 1998/99 UbU3, rskr. 1998/99:160)

Regeringens proposition 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*

Regeringens proposition 2000/2001:72, *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*

Regeringens skrivelse 1998/99:121: *Samverkan, ansvar och utveckling*, Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning

Regeringens proposition 1995/96:207: *En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000*.

Regeringens proposition. 1995/96:222. *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000*.

Regeringens direktiv 1995:67. Ett nationellt kunskapslyft för vuxna

Regeringens proposition 1990/91: 85. *Växa med kunskaper- om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*

Regeringens proposition 1990/91:18, *Om ansvaret för skolan*

Regeringens prop. 1980/81:203. Om läroplan för den kommunala vuxenutbildningen

Regeringens Proposition 1975:23. *Regeringens proposition om vidgad vuxenutbildning samt studiestöd till vuxna m.m.*

Regeringens prop. 1967:85 *Angående vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m. m.*

SFS 2010:800. *Skollag*. Utbildningsdepartementet. Stockholm.

SFS 1992:394, *Gymnasieförordning*

SFS 1997:702, *Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet*

Skolinspektionen (2021). *Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning - Huvudmäns och rektorers arbete med att främja fullföljande av studier och motverka avbrott. Tematisk kvalitetsgranskning.*

Skolinspektionen (2019a). *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad – huvudmännens uppföljning av kvalitet*. Dnr. 2018-6993.

Skolinspektionen (2019b). *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning*. Dnr. 2017:10217.

Skolinspektionen (2015). *Distansundervisning vid kommunal vuxenutbildning*. Rapport 2015:02.

Skolinspektionen (2012). *Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Dnr. 403-2011:5237.

Skolverkets kommentarmaterial:

<https://www.skolverket.se/publikationsserier/komentarmaterial/2021/sa-anvander-du-kursplanen-inom-kommunal-vuxenutbildning-i-svenska-for-invandrare>

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2012:8), *Om betygskatalog för vuxenutbildning*.

Skolverket (2021) Så använder du kursplanerna inom kommunal vuxenutbildning. <https://www.skolverket.se/publikationsserier/komentarmaterial/2021/sa-anvander-du-kursplanerna-inom-kommunal-vuxenut-bildning> [hämtad: 220424]

Skolverket (2020), *Läroplan för vuxenutbildning*.

Skolverket (2017). *Läroplan för vuxenutbildningen. Andra upplagan*. Stockholm: Skolverket. (13 s.)

Skolverket (2018). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*.

Skolverket (2013). *Individuell studieplan inom vuxenutbildningen, stöd för tillämpning inom kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare*. Fritzes: Stockholm.

Skolverket (2013). *Attityder till vuxenutbildningen 2012: elevernas och lärarnas attityder till vuxenutbildningen*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2004). *Vuxenutbildning- Kunskapsläge och Skolverkets roll*. Intern rapport.

Skolverket (2000). *Med vuxenutbildning i fokus*. Missiv till Utbildningsdepartementet, Dnr 2000:2528

Skolverket (1999). Delrapport, 1(37), Dnr 99:975. *Analys av styrdokumentet för samhällsstödd vuxenutbildning*.

Skolverket: *Gymnasieskolan kursprov vårterminen 1998; En resultatredovisning*. dnr 98:457

Skolverket: *Grundläggande vuxenutbildning*, rapport nr 136, 1997

Skolverket: *Vem älskar sfi? Utvärdering av svenskundervisning för invandrare – en utbildning mellan två stolar* – rapport nr 131, 1997

Skolverket: *Vuxenutbildning – tematisk rapport*, rapport 141, 1997

Skolverket: *Den kommunala gymnasiala vuxenutbildningen*, rapport nr 91, 1995

Skolverket: *En utvärdering av sÄrvux*, dnr 96:565

Skolverket: *Komvux – ett demokratiskt projekt*

SOU 2020:66 ”KLIVA-utredningen” Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. Utbildningsdepartementet.

SOU 2018:71 ”Komvuxutredningen” En andra och en annan chans – ett komvux i tiden. Utbildningsdepartementet

SOU 2008:17. Frivux - Valfrihet i vuxenutbildningen. Stockholm, 2008.

SOU 1999:141. Från Kunskapslyftet till en Strategi för Livslångt Lärande

SOU 1999:39 Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet, Delbetänkande av Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna

SOU 1999:141. Från Kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande.

SOU 1997:120 Vuxenpedagogik i Sverige, Forskning, utbildning, utveckling, En kartläggning (Per Andersson och Nils-Åke Sjösten), Delbetänkande av Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna

SOU 1996:27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande.

SOU 1993:23. Utredningen om effektivare vuxenutbildning, Kunskapens krona [Elektronisk resurs] huvudbetänkande, Allmänna förl., Stockholm, 1993

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kb:sou-7265059>

SOU 1992:94 Skola för bildning, Betänkande av läroplanskommittén

SOU 1982:29 Komvux – kommunal utbildning för vuxna

SOU 1965:60 Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola

Utbildningsdepartementets premisspromemoria (2015). En nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.

Referenser

Andersson, Per, and Karolina Muhrman (2019). Marketization of Vocational Adult Education in Sweden. Marketization of Swedish Adult Education - the Era of Procurement, *Journal of Adult and continuous education*, 2019, 153.

Andersson, Bo (1980). *Folkbildning i perspektiv: studieförbunden 1870-2000: organisering, etablering och profilering*. Diss., Göteborgs Univ.

Arvidson, Lars (1985). *Folkbildning i rörelse: pedagogisk syn i folkbildning inom svensk arbetarrörelse och frikyrkorörelse under 1900-talet - en jämförelse*. Diss. Stockholm: Univ.

Beach, Derek & Pedersen, Rasmus. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. The university of Michigan Press, DOI: 10.3998/mpub.10072208.

Biesta, G. (2020). Risking Ourselves in Education: Qualification, Socialization, and Subjectification Revisited. *Educational Theory*, 70(1), 89–104.

Bjursell, C. (2016). When theories become practice: A metaphorical analysis of adult- education school-leaders' talk. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 7(2), 191–205.
<https://doi.org/10.3384/rela.2000-7426.rela9084>

Bjursell, C., Chaib, C., Falkner, C., & Ludvigsson, A. (2015). *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning* [Quality work in adult education]. Encell rapport 1:2015. Nomen förlag.

Björnson, Margareta (1993). *Elev eller kursdeltagare – En läroplan i idéhistorisk belysning*, B- uppsats, Idéhistoriska institutionen, Stockholms universitet.

Borgström, L & Gougoulakis, P (2006). *Vuxenantologin – En grundbok om vuxnas lärande*. Stockholm: Atlas.

Collier, D (2011). Understanding process tracing, *Political Science and Politics*, 44(4): 823– 830.

Danielsson, Ragnar (red.) (2004). *Utsikter och insikter: en antologi om flexibelt lärande i vuxenutbildningen*. Hässleholm: Nationellt centrum för flexibelt lärande, CFL.

Ellström, Per-Erik; Gustavsson, Bernt; Larsson, Staffan (1996). *Livslångt lärande*. Lund: Studentlitteratur.

Fejes, Andreas, Dahlstedt, Magnus, Olson, Maria & Sandberg, Fredrik (2018). *Medborgarskap och utbildning för vuxna: om komvux, folkhögskola och medborgarskapandets praktiker*. Upplaga 1 Lund: Studentlitteratur

Fejes, Andreas Caroline Runesdotter & Gun-Britt Wärvik (2016). Marketisation of adult education: principals as business leaders, standardised teachers and responsabilised students, *International Journal of Lifelong Education*, 35:6, 664-681, DOI: 10.1080/02601370.2016.1204366

Fejes, A. (2003). Kvällsgymnasier – resultatet av ett vägval i vuxenutbildningens historia. *Vägval i skolans historia*, 3(4).

Geiger, Tinne Ehlers, Sören, Wärvik, Gun-Britt Larson, Anne & Thång, Per-Olof (red.) (2011). Effektive strategier for livslang laering i de nordiske lande. *TemaNord*, 2011:561

Griffin, Colin (university Of Surrey (2018). *Curriculum theory in adult and lifelong education*. Taylor & Francis Ltd.

Griffin, C. (1983). *Curriculum Theory in Adult and Lifelong Education* (1st ed.). Routledge. <https://doi-org.proxy.lnu.se/10.4324/9780429454479>

Göteborgs kommun (2016). *Avbrott inom vuxenutbildningen – vilka avbryter och varför*. Avdelningen för Arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Henning Loeb, Ingrid (2006). *Utveckling och förändring i kommunal vuxenutbildning: en yrkeslivshistorisk ingång med berättelser om lärarbanor*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2006. Tillgänglig på Internet: <http://hdl.handle.net/2077/9428>

Höghielm, Robert (1985). *Undervisning i komvux: ideal och verklighet i grundskolekurser*. Diss. Stockholm: Univ.

Jacobson, Bengt (1994). *Kommunal vuxenutbildning 1965-1984: från ungdomsskolanknuten till vuxenanpassad komvux*. Uppsala: Fören. för svensk undervisningshistoria

Jarvis, Peter (2010). *Adult education and lifelong learning [Elektronisk resurs] theory and practice*. 4th ed. Abingdon: Routledge

Johansson, K. & Sahlin, S (2006). *Formell vuxenutbildning – utveckling och förutsättningar*. CFL rapport 2, 2006.

Landström, Inger (2004). *Mellan samtid och tradition: folkhögskolans identitet i kursutbudets yrkesinriktning*. Diss. Linköping: Linköpings universitet, 2004. Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-128838>

Larsson, S. (1982). *Studier i lärares omvärldsuppfattning: Intentioner och restriktioner i undervisningen*. Göteborgs universitet, Rapporter från Pedagogiska institutionen, 1982:07.

Larsson, S. (1990). *Initial Encounters in Formal Adult Education. On decision-making in the classroom*. University of Göteborg, Report from Department of Education and Educational Research, 1990:04.

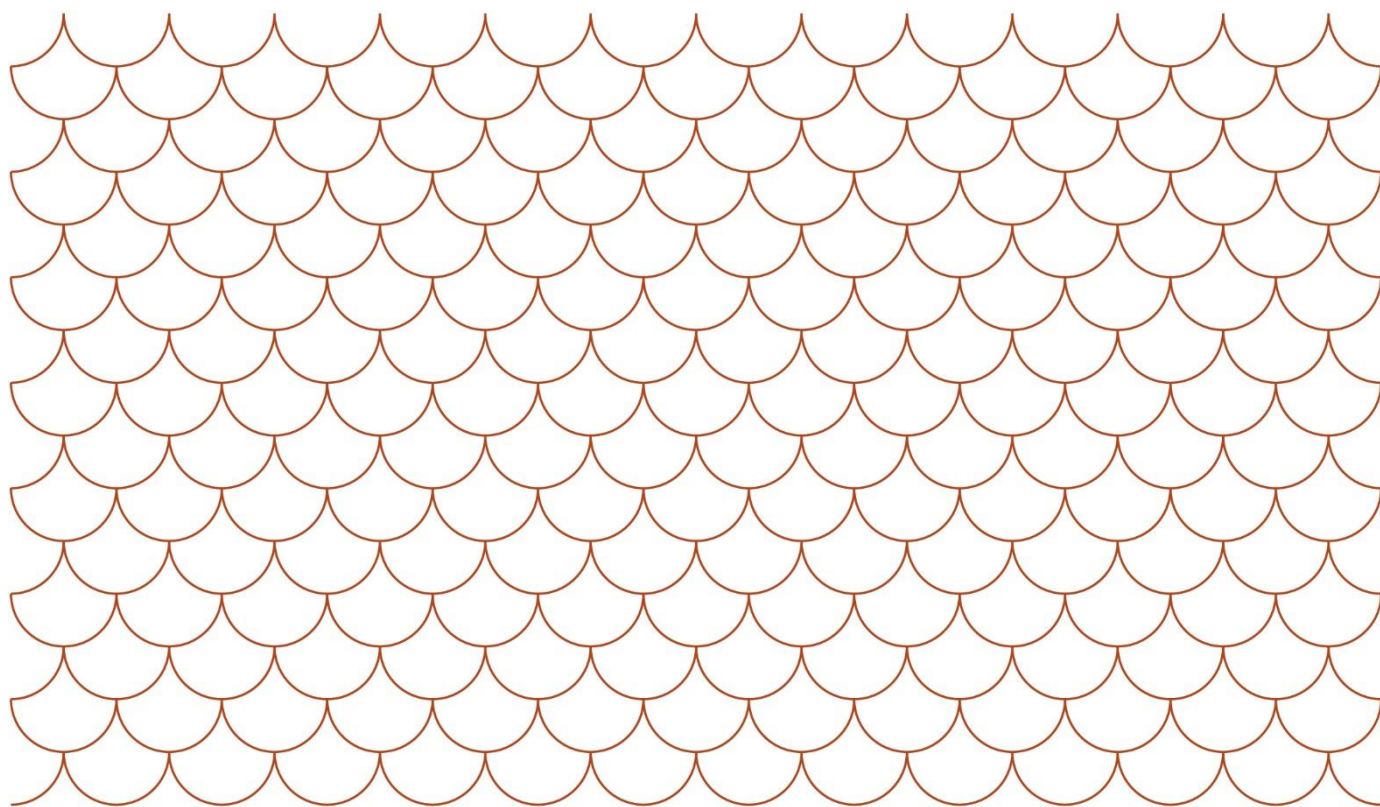
- Larsson, Ulf (2003). *Olof Palme och utbildningspolitiken*. 1. uppl. Stockholm: Hjalmarson & Högberg
- Macfarlane, B., & Tomlinson, M. (2017). Critiques of student engagement. *Higher Education Policy*, 30(1), 6-21. <https://doi.org/10.1057/s41307-016-0027-3>
- Mufic, J. (2022). *Quality Problems” in Swedish Municipal Adult Education: The Micropolitics of Quality Construed in the Audit Society* (PhD dissertation, Linköping University Electronic Press). <https://doi.org/10.3384/9789179293581>
- Mäkitalo, Åsa & Olsson, Lars-Erik (red.) (1998). *Vuxenpedagogik i teori och praktik: kunskapslyftet i fokus: en antologi från Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna*. Stockholm: Fritze
- Olofssons, Lars-Erik & Rubenssons, Kjell (1986). *1970-talets vuxenutbildningsreformer. Reflektioner kring strategi och utfall*.
- Reid, William A. (2006). *The pursuit of curriculum: schooling and the public interest*. Greenwich, Connecticut: IAP- Information Age Publishing
- Rychen, D., Salganik, L., & McLaughlin, L. (eds.) (2002). *Definition and selection of key competencies: contributions to second DeSeCo symposium*. Retrieved from: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41529505.pdf>.
- Rönberg, Linda. (2011). Exploring the Intersection of Marketisation and Central State Control through Swedish National School Inspection. *Education Inquiry*, 2. 689-707. 10.3402/edui.v2i4.22007.
- Salajan FD, Roumell EA. Tracing the historical construction of a vocational training, adult education and lifelong learning policy space in the European Union from 1951 to present. *European Educational Research Journal*, december 2022. doi:[10.1177/14749041211065324](https://doi.org/10.1177/14749041211065324)
- Scott, W. Richard (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests and identities*. 4. ed. Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications, Inc.
- Skolforskningsinstitutet (2019). *Individanpassad vuxenutbildning – med fokus på digitala verktyg*. Systematisk översikt 2019:03.
- Thång, Per-Olof (2006). *Vuxenutbildningens framväxt*. Om vuxnas studier, s. 17-43
- Universitetskanslersämbetet (2021). *Hur förbereder lärarutbildningarna för arbete i den kommunala vuxenutbildningen?* Redovisning av ett regeringsuppdrag. Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2021. Författare: Ulrika Boman, Anna Lundh, Sebastian Steele Rapportnummer: 2021:12
- Verger, A. Fontdevila, c. & Zancajo, A. (2017) Multiple paths towards education privatization in a globalizing world: a cultural political economy review, *Journal of Education Policy*, 32:6, 757-787, DOI: 10.1080/02680939.2017.1318453

Wass, Karin Lumsden (2004). *Vuxenutbildning i omvandling: Kunskapslyftet som ett sätt att organisera förnyelse*. Diss. Göteborg : Göteborgs universitet, 2004

Wärvik, G.-B. (2013). The reconfiguration of adult education VET teachers: Tensions amongst organisational imperatives, vocational ideals and the needs of the students. *International Journal of Training Research*, 11(2), 122–134.
<https://doi.org/10.5172/ijtr.2013.11.2.122>

Wärvik G-B. och Thång P-O. (2013). Nygamla pedagogiska ideal inom yrkesutbildning för vuxna. I Fejes, A. (red.) (2013). *Lärandets mångfald, om vuxenpedagogik och folkbildning*.

Åsenlöf, Kent (1999). *Varför vill inte Manfred läsa vidare? Samtal med arbetslösa män i Årjängs kommun*, Institutionen för utbildningsvetenskap, Karlstads universitet, 1999



Skolverket

www.skolverket.se