

OM DETTE HEFTET

Utdanning som virksomhet og skolen som institusjon er noe alle borgere kommer i nærkontakt med og befinner seg innenfor for kortere eller lengre tid. Større vekt på livslang læring, omstilling og krav om stadig ny kompetanse forsterker dette trekket ved vår samfunnsutvikling. Når det fra slutten av 1980-tallet og frem til i dag nærmest har vært en sammenhengende periode av utdanningsreformer på alle nivåer i utdanningssystemet, angår det egentlig hele befolkningen. Et hovedtrekk med reformene har vært restrukturering som virkemiddel for høyning av utdanningskvalitet og en mer effektiv ressursbruk. Omlegging av styringssystemer med vekt på klare mål og kontroll av resultat har satt utdanningssystemene og de som har sitt virke der under større press. Tanken har vært at skolen som en mindre skjermet, mer konkurranseutsatt sektor vil bidra til en utvikling som er nødvendig i en ny kunnskapsøkonomi i et globalisert samfunn. Utdanningsreformene kan dermed forstås som del av en langsiktig «modernisering» av offentlig sektor. Dette er en internasjonal reformbølge med en liberal og konservativ forankring.

Et hovedtrekk ved denne moderniseringen er en markedsorientering med sterk tro på markedets styringspotensial. Innenfor denne utdanningspolitiske tenkningen forstås elever og foreldre som brukere eller riktigere forbrukere og lærere som produsenter. Utdanningsinstitusjonene må følgelig være fleksible, konkurranseorienterte og markedsstilpassede.

Dette er i hovedsak bakgrunnen for dette temaheftet av Vardøger som omhandler sider ved norsk utdanningspolitikk. Men vi har laget dette heftet også fordi utdanningspolitisk forskning er et forsømt fagområde. På mange måter har utdanningspolitisk forskning i Norge falt mellom flere stoler. Fag som statsvitenskap, økonomi og sosiologi har med få unntak vært lite opptatt av utdanningspolitikk som forskningsfelt. Det gjelder også pedagogikk som fagområde. Innenfor faget har det vært vanskelig å få aksept for at pedagogikk også må omfatte en kontekstuell samfunnsanalyse av utdanning og skole som innbefatter makt- og interessekamp som politikkenes kjerne. Skolehistorisk forskning har i hovedsak nøydt seg med å studere de formelt etablerte nasjonale utdanningssystemer og aktører.

Heftet starter med oversiktsartikkel av nestor innenfor utdanningshistorisk forskning, Alfred Oftedal Telhaug, der han trekker opp hovedlinjer i norsk utdanningspolitikk de siste hundre årene. Hans konklusjon er at norsk utdanningshistorie et stykke på vei kan forstås som en utvikling fra nasjonsbygging til markedsorientering. Særlig etter andre verdenskrig har et hovedmotiv for norsk utdanningspolitikk i økende grad vært å styrke den nasjonale konkurranseevnen i globale markeder.

En instrumentell utdanningsforståelse knyttet til økonomisk framgang er også et internasjonalt fenomen. I artikkelen «Utdanningspolitikken 'skjulte' aktører nasjonalt og internasjonalt» trekker Gustav E. Karlsen inn det han omtaler som de «skjulte» aktører. Et sentralt poeng i hans analyse er at «nyinstitusjonaliseringen» med globale aktører som eksempelvis Verdensbanken, OECD og WTO, legger viktige premisser og føringer for nasjonal utdanningspolitikk. Det innebærer at utdanningspolitikken koloniseres og underordnes særlig økonomi som politikkområde. En slik mer skjult makt-overføring til institusjoner som ikke er underlagt normal demokratisk styring og kontroll og heller ikke oppfattes som politiske institusjoner, bidrar dermed til en avpolitisering av utdanningspolitikken.

Etter en slik innramming historisk og globalt går Sylvi Stenersen Hovdenak i sin artikkel tett inn på vår nære fortid ved å rette søkelyset på norsk utdanningspolitikk på 1990-tallet. Sentralt for henne er å påvise hvilke pedagogiske diskurser og rasjonaliteter som har dominert i perioden. Det som Hovdenak beskriver som den norske varianten av Nye Høyre-ideologien, preges ifølge henne av sterk styring av skolens kunnskapsinnhold. Dermed er grepet om kunnskapspolitikken strammet ved sterk statlig styring som gir mindre pedagogisk handlingsrom. I bunnen ligger ønsket om et mer markeds-tilpasset styringssystem for å styrke økonomisk vekst og bidra til teknologisk utvikling. I praksis innebærer dette større grad av uniformering og ensretting i markedstilpasningens tjeneste.

Hvordan dette kommer til uttrykk i skoleverket drøfter Theo Koritzinsky i sin artikkel. Han analyserer trekk ved 1990-tallets utdanningsreformer med særlig vekt på grunnskolen. Artikkelen er særlig interessant fordi Koritzinsky som leder av Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen først på 1990-tallet var en helt sentral utdanningspolitisk aktør, samtidig som han siden har gjort grundige innholdsanalyser av offentlige dokumenter også fra denne perioden. Koritzinsky har ut fra sitt doble perspektiv problemer med å trekke entydige konklusjoner om at spesielle aktører, ideologier og interesser var dominerende, men også han ser ønsket om å styrke den nasjonale økonomiske konkurransevne, kombinert med en styrket nasjonal identitet, som et viktig motiv.

De to neste artiklene analyserer viktige trekk ved Reform 94. Per-Åge Gjertsen setter søkelyset på situasjonen for de elevene i videregående skole som ikke hadde rett til videregående opplæring før innføring av Reform 94. Reformen settes inn i en samfunnsmessig sammenheng, med vekt på sosialpolitiske og velferdspolitiske perspektiver. Den inkluderende videregående skolen oppleves av mange som en ekskluderende skole, hvor mange ungdommer slutter før de har oppnådd noen form for kompetanse. Gjertsen mener at det instrumentelle kunnskapssynet som preger Reform 94, vanskelig lar seg forene med en inkluderende videregående skole hvor verdsetting av og omsorg for den enkelte elev, må være sentralt. Han mener at det må stilles

spørsmål ved om ikke de grunnleggende premissene for skoleslaget må endres før målet om en inkluderende videregående skole for alle kan oppnås.

Lars Monsen skriver om skolens rolle i utdanning for et demokratisk samfunn. Han tar utgangspunkt i evalueringer av Reform 94. Monsen ser på forholdet mellom intensjoner om demokrati og samarbeid i nasjonale læreplaner og hvordan disse tolkes og brukes i det daglige samspillet i klasserommet. Han viser både til hva som menes med samarbeidslæring som metode og samværsform og til de erfaringene som er gjort i Oppland fylkeskommune med bruk av samarbeidslæring, for å fremme elevmedvirkning. Ut i fra de erfaringene som er gjort så langt, har en gode positive erfaringer i å endre rollemønsteret i klasserommet. Monsen legger vekt på at de positive erfaringene som en har oppnådd, har skjedd ved aktiv fylkeskommunal ledelse og nært samarbeid med lærerne.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er blitt et politisk moteord i diskusjoner om skolereformer. Carl F. Dons drøfter de utfordringer skolen står overfor dersom IKT skal kunne endre undervisnings- og læringsformene. Han vurderer skolens rolle som kunnskaps- og verdiformidler i et samfunn som er på vei bort fra moderniteten. De samfunnsmessige endringene åpner for kontinuerlige diskusjoner om kunnskap, dannelse og læring. Dons viser til at lærerrollen er preget av autoritetskrise, kunnskapskrise og sosial krise. Han peker på at en konstruktivistisk læringsforståelse har fått fornyet aktualitet. Den nye teknologien til pedagogisk bruk i skolen krever grunnleggende omstillinger hvor det må foregå et samspill mellom pedagogikk, organisasjon og teknologi. Dons mener at reell omstilling krever at både elev- og lærerrollen defineres i forhold til disse faktorene samtidig.

Den siste artikkelen retter søkelyset mot universitetene. Knut H. Sørensen analyserer den pågående reformeringen av høyere utdanning i Norge. Den tar utgangspunkt i et forsøk på å diagnostisere masseuniversitets problemer, i første rekke med å gi en tilfredsstillende undervisning til en stadig større andel av ungdomskullene i en situasjon der staten forventer effektivisering. Forslagene til reform av høyere utdanning bygger på et tomt kvalitetsbegrep, en nedvurdering av faglig og studiemessig frihet og innføring av fabrikkmessige grep for å sikre økt gjennomstrømming og dermed billigere høyere utdanning. Dette lar seg gjennomføre fordi høyere utdanning er uten politiske allierte og universitetene er uten strategisk kraft. Norsk venstreside bryr seg heller ikke om dette.

I de senere årene synes den politiske diskusjonen om utdanningsreformer, spesielt innen høyere utdanning, i stor grad å ha vært ført på vikarierende premisser. Det blir lagt vekt på at læringen må bli mer «effektiv». Men hvilke kunnskaper skal innlæres? Den skjulte premissen synes å være at det egentlig ikke dreier seg om kunnskap i betydningen innsikt og forståelse, men om opplæring og opptrening, for ikke å si dressur, i *ferdigheter* som gjør arbeidskraften mer tjenlig for den globaliserte kapitalistiske økonomien. Hensikten

med dette nummeret av Vardøger er også å stimulere til en diskusjon om denne implisitte dagsordenen i debatten om utdanningsreformene.

Per-Åge Gjertsen og Gustav Karlsen

Alfred Oftedal Telhaug

NORSK UTDANNINGSPOLITIKK – FRA NASJONSBYGGING TIL MARKEDSORIENTERING

Denne artikkelen har to hovedbegrep som krever en nærmere analyse før jeg kan ta fatt på historien om den norske utdanningspolitikkenes hovedlinjer gjennom de siste hundreårene.

BEGREPENE NASJONSBYGGING OG MARKED

Nasjonsbygging er ikke identisk med «nasjonalisme», selv om begrepene av og til brukes noe upresist om hverandre. Den siste termen anvendes vanligvis som et negativt ord og viser til en nasjonal selvbevissthet som lett kan ytre seg som intoleranse og som derfor kan slå ut i fiendtlig og aggressiv atferd som har til formål å utvide den egne nasjonens territorium og makt.¹ Nasjonsbygging, som er et mer positivt ladet ord, har et langt videre innhold, og det skal i denne sammenhengen brukes både i et *integrasjonsperspektiv* og et *nytteperspektiv*.

Integrasjonsoppgaven refererer til utdanningspolitikkenes *motiver*, og den omfatter to dimensjoner som kan betraktes som sideordnede: Den ene kan omtales som *bevissthetsdannelse*. I denne framstillingen skal vi imidlertid heller tale om det *kulturelle*, eventuelt det sosio-kulturelle motiv, eller om arbeidet med å skape en felles *identitetsforståelse* innenfor rammen av den nasjonale staten. Det dreier seg i denne sammenhengen om å gi svar på spørsmålet «hvem er jeg?» eller «hvem er vi?». Som nasjonsbygging består oppgaven i å skape en felles bevissthet hos samfunnsmedlemmene, en felles oppfatning av å være ett folk og en kollektiv forståelse av hva den nasjonale identitet består i. Det skjer så gjennom blant annet formidlingen av en felles nasjonal symbolverden og en nasjonal felleskultur. For så vidt som denne oppgaven forstås som et spørsmål om å skape selvrespekt hos befolkningen, kan den sies å ha element av nasjonalisme i seg. I og med at oppgaven dreier seg om å formidle en felles nasjonal kultur, har dette motivet til enhver tid aktualisert spørsmålet om hvilken eller hvems kultur som skal forstås som felleskulturen.. Derfor vil det knytte seg spenning til forholdet mellom på den ene siden den nasjonale kulturen og på den andre siden den lokale kulturen, minoritetskulturer eller en eventuell europeisk eller global kultur.

Den andre oppgaven kan omtales som det *sosiale* motivet eller den *sosiale integrasjonen*. Ut fra dette motivet dreier nasjonsbyggingen seg om deltakelse og inkludering, et spørsmål som i neste omgang omfatter både et *rekrutteringsperspektiv* og et *samværspektiv*. Det første perspektivet, rekrutteringsperspektivet, viser til ønsket om å gi alle barn, unge og voksne, de samme

muligheter til å skaffe seg utdanning og til dermed å få del i det samfunnsgodet som utdanning representerer. Dette perspektivet har som en underliggende premisse at uten like muligheter til å søke videregående og høyere utdanning kan det vokse fram en følelse av å være ekskludert fra fellesskapet. Samværsfellesskapet som nasjonsbygging innebærer at elever på tross av forskjeller mellom evner, annen utrustning, sosial og kulturell bakgrunn skal møtes til et sosialt fellesskap i en felles skole. Og gjennom et slikt fellesskap har en regnet med at det skulle vokse fram en gjensidig forståelse og sympati mellom gruppe-medlemmene.

Når nasjonsbyggingen forstås i et nytteperspektiv tales det gjerne om et *økonomisk* eller et *instrumentalistisk* motiv. Det betyr at utdanning betraktes som en investering som vil gi avkastning, ikke bare for det enkelte mennesket, men også i samfunnsøkonomisk vekst fordi den gjør samfunnsmedlemmene mer produktive og nasjonen mer konkurransedyktig i den internasjonale handelskrigen.

Viser begrepet nasjonsbygging til opplæringsens motiv, mål og oppgaver, så bringer begrepet marked oss inn på spørsmålet om styringen av samfunnet, og i vårt tilfelle om styringen av utdanningen. Mer presist: Det er spørsmålet om styringssubjekt som bringes på bane når markedet aktualiseres. Markedet - som betraktes som et alternativ både til staten og til det sivile samfunnet - styrer ved hjelp av penger og ut fra etterspørsel så vel som ut fra liberalismens grunnleggende ide om at innsats, belønning og ansvar henger sammen..

Dermed står vi i denne artikkelen overfor følgende problemstilling: Hvilke motiv eller mål har norsk utdanningspolitikk latt seg lede av i nasjonsbyggingens tjeneste, og hvilke styringsinstrumenter har den valgt å betjene seg av? Dette er spørsmål som skal besvares med særlig henblikk på den obligatoriske skolen.

GUDS RØST I DEN NORSKE SKOLEN

Skolen for folket eller for allmuen var lenge en skole som hadde som sin hovedoppgave å la Guds røst høres der slik at elevene vernet seg til å følge Guds bud. Skolen var en kirkeskole med religion og bibelhistorie som hovedfag, med en leseopplæring som skjedde med Pontoppidans forklaring som lærebok og med sang «etter Psalmebogen», som det het i loven av 1827 om allmueskolevesenet på landet. Konfirmasjonsoverhøringen fra denne skolen var avgangs – eksamenen. Kunnskapshegemoniet som grunnlag for styring og tilsyn med skolen befant seg hos teologene og hos embetsstanden, et forhold som varte ved også etter at skolen hadde begynt å vende seg mot en verdslig og nasjonal kunnskap. Med ett eneste unntak var samtlige kirke- og undervisningsministre fra 1814 til 1907 teologer.² Med ett unntak var også samtlige skoledirektører fra 1860 til 1900 teologer.³ Og da de største byene fra og med 1850- og 1860-årene etter hvert tilsatte skoleinspektører, så var også de for en periode uten unntak

teologer.⁴ Dessuten: Etter loven om allmueskolen på landet av 1860 var soknepresten ordfører i den kommunale skolekommisjonen.

Men kirkeskolen var også en foreldrebasert skole. For fram til loven av 1860 ble skoledriften finansiert i all hovedsak av hvert enkelt prestegjeld, i prinsippet uten statlig støtte, og dette skjedde ut fra oppfatningen av at oppdragelse og undervisning i hovedsaken var foreldres ansvar. Det sivile samfunnet – med basis i et filantropisk oppdragelsessyn – engasjerte seg i denne perioden spesielt i arbeidet for forsømte barn og for barn med atferdsvansker.

DEN NASJONALISTISKE ENHETS- OG LEKMANNSSKOLEN

Embetsmannsstaten havarerte med parlamentarismens gjennombrudd i 1884. Den ble da avløst av et system som Jens Arup Seip har omtalt som «den borgerlige flerpartistat»⁵, og som Rune Slagstad har karakterisert som «venstrestaten».⁶

Grunnlaget for denne staten ble lagt med de demokratiske ambisjonene som kom til uttrykk i grunnloven av 1814 og formannskapslovene av 1837. Det ideologiske gjennombruddet for denne staten på utdanningssektoren kom imidlertid først på 1850- og 1860- tallet med Ole Vig og Hartvig Nissen som de store lederskikkelsene. Den nasjonale romantikken eller den romantiske idealismen vant da ikke bare fram i diktningen og i kunsten, men også i politikken og i skoletenkningen. Vår Herre måtte – svært langsomt, men sikkert – vike plassen for en ny autoritet, og det samme måtte etter hvert også embetsstanden. Ganske raskt vek også respekten for Europas dannede nasjoner. I den første historieboken som ble tatt i bruk i allmueskolen på midten av 1830-tallet, skrev forfatteren formanende i forordet at det norske folk nok kunne utrette store ting, men bare ved å «hige efter Oplysning, befordre Videnskaperne, beflitte sig paa Strævsomhed og villigen lære af Europas mer dannede Nationer, uden at inbilde sig for meget af sig selv.»⁷ Bare et par tiår seinere lød ganske andre toner. Den nye autoriteten var nå blitt det norske folket og dermed også den norske nasjonen. Med tidens svulstige tale het det at det fantes skjulte krefter i «Folkedybet» som skulle frigjøres, at «Folkeanden» skulle vekkes, at det skulle appelleres til «Folkehjertet» og at skolen måtte tuftes på «Folkegrunden».⁸ Hva det først og fremst gjaldt om, var å stimulere folkets selvfølelse og å utvikle folkets selvbevissthet. Ole Vig skrev at det norske folket ennå på mange måter lå i dvale, «ved ikke af sig selv, kjender sig ikke ret, - saa maa det først og fræmst vækkes af sin Slummer.» En måtte «gjøre Folket opmærksom paa det Vakre, det Aandige og Hjærtelige, i dets eget Liv.»⁹

Med denne forherligelsen av det norske folket og med frigjøringen fra Sverige som et samlende mål, vokste etter hvert en ny, norsk skole fram, en skole som endret karakter både med hensyn til struktur, innhold, styring og finansiering.

Fra parallelle skoler til en enhetsskole

I de større norske byene fantes det omkring 1850-1860 tre skoleslag som eksisterte side om side, allmueskolen, borgerskolen og den lærde eller høyere skole. *Allmueskolen*, også kalt fattigskolen, stod i alle henseender svakest. Den hadde en snever fagkrets samlet om kristendomskunnskap, lesning, skriving og regning og vanligvis ikke mer enn 12 undervisningstimer pr. uke. Klassene var store, lærerne hadde etter hvert en 2-årig utdanning bygd på allmueskolen. 70-80 % av årskullene søkte denne skolen, og elevene kom fortrinnsvis fra de lavere sosiale lag. *Borgerskolen* ga undervisning i allmueskolens fag og dessuten i orienteringsfag og moderne fremmedspråk. Det ukentlige timetallet var i gjennomsnitt 30 timer, lærerne hadde gjerne universitetsutdannelse, og skolene - som var betalingsskoler - ble gjerne søkt av barn fra den høyere borgerklasse. *Den lærde skole*, som også baserte seg på skolepenger, førte elevene fram til universitetsstudier. Den hadde et ukentlig timetall på omlag 30 timer, og undervisningen samlet seg etter hvert sterkt om de klassiske språkene latin, gresk og eventuelt hebraisk. Lærerne var universitetsutdannede, og elevene kom i hovedsaken fra embetsstanden.

Gjennom siste halvdel av 1800-tallet og innover i det 20. århundret vokste misnøyen med dette parallellskolesystemet seg stadig sterkere samtidig som en utvidelse av allmueskolens fagkrets og timetall gjorde differensieringen i tre skoleslag mindre påkrevd. Tanken om å slå de tre skoleslagene sammen til en felles skole for hele folket nedefra fikk økende oppslutning, og gjennombruddene kom i første omgang under Stortingets behandling av nye lover for den høyere skolen. Med loven av 1869 om offentlige skoler for den høyere allmenndannelse ønsket Stortinget å bygge en 6-årig middelskole med et 3-årig gymnas på en felles forskole(enhetsskole). Stortinget fikk imidlertid ikke umiddelbart se denne ideen realisert. Allmueskolen var ikke så godt utrustet omkring 1870 at de bedrestilte så seg tjent med å sende sine barn til den. Men kvaliteten på undervisningen i allmueskolen forbedret seg betraktelig gjennom 1870-, 1880- og 1890-årene. Allmueskolen ble med lovene av 1889 omdøpt til folkeskolen, og med denne loven ble undervisningens omfang betydelig utvidet for de fem første klassene. Og i 1896 var tida inne for Stortinget til å fatte et avgjørende vedtak om enhetsskolens skjebne i vårt land. Da fikk de høgre allmennskoler et nytt lovgrunnlag, og i dette var tilknytningen til folkeskolen en hovedsak. Loven forbød de offentlige skoler å holde seg med egne forskoler, og i praksis ble middelskolen en 4-årig skole som bygde på 5. klasse i folkeskolen. Norge hadde fått en 5-årig enhetsskole, som til tross for at det fantes noen privatskoler i de største byene, var en skole for hele folket. I 1920 gikk venstrestaten til en ytterligere utbygning av enhetsskolen. Under budsjettbehandlingen vedtok Stortinget da etter forslag fra Arbeiderpartiets Johan Gjøstein at bare de høyere skoler som bygde på avsluttet, det vil si 7-årig enhetsskole, skulle gies statsstøtte. Konsekvensen ble at de aller fleste høyere skoler umiddelbart inn-

rettet seg etter vedtaket og bygde realskolen/gymnaset på den obligatoriske 7-årige skolen. Med et minimum av private skoler betydde det at norske barn ble samlet i en felles skole fra 7- til 14-årsalderen.¹⁰

Men hvordan ble det argument for denne felles nasjonale skolen? I det svaret som jeg her gir på spørsmålet, bygger jeg på en studie som omfatter årene mellom 1865 og 1896.¹¹

Den norske enhetsskolens utvikling med dens integrasjon av elevene ble lite påvirket av internasjonale strømninger. Det hendte nok at det ble vist til kombinerte skoler i USA og Sveits, men så skjedde bare sporadisk og da med raske henvisninger. Norge var tidligere ute enn de aller fleste land i verden med avviklingen av parallellskolesystemet, og den må derfor forståes først og fremst som et norsk «brygg» bygd på norsk skoletenkning.

To andre forhold betydde mer: For det ene kunne tilhengerne av enhetsskolen vise til at den ville være økonomisk fordelaktig med hensyn til de totale ressurser som ble anvendt på de allmenndannende skoler og med hensyn til utnyttelsen av ressursene. For det andre ville en felles skole der folkeskolen førte videre til den høyere skolen, virke som en løftestang for nettopp folkeskolen. Det ville komme til en standardhevning fordi alle krefter og all energi ville samle seg om allmueskolen dersom den ble søkt av alle. Den ville da ikke bare dra fordel av større vilje til å yte økonomiske ofre, men den ville i like høy grad profitere på større interesse og kjærlighet fra alle samfunnslag. Den tidligere folkehøyskoleforstanderen L. M. Bentsen sa i 1883: «Vi venter, at Folkeskolen skal komme til å omfattes paa alle Kanter med hver mands Kjærlighed og Interesse.» I 1889 brukte han bl.a. følgende ord: «Og Folkets samlede Sympati for en Institution eller Sag, den bærer langt.» En standardhevning ville også bli resultatet fordi tilknytningen til middelskolen ville stimulere så vel lærere som elever til å yte sitt beste. Tilknytningen ville gi dem mer å arbeide for, og det lå også en spore til energimobilisering i det forholdet at samfunnets aktelse eller respekt for skolen og skolens respekt for seg selv ville øke dersom den ble en skole for alle barn. Å være en skole for fattigfolk ansporte lite, bl.a. fordi forventningsnivået til skolen da var så lavt. Både lærere og elever ville arbeide med større energi når de følte kravet om høyere kvalitet fra de bedrestilte.

Hovedmotivet for den norske enhetsskolen gjennom siste halvdel av 1800-tallet og innover på 1900-tallet var likevel ikke å finne i hevingen av den elementære skolens nivå som en kunnskapsskole, men i det *sosiale motivet*. En felles skole ble betraktet som et effektivt middel til sosial utjevning og sosial likhet.

Utjevningstanken innebar for det ene tro på at enhetsskolen ville fremme den sosiale mobiliteten og med det skape større likhet i de yngres adgang til utdanningsgodene (rekrutteringsperspektivet). Av det ville også følge en større likhet i adgangen til velstand og makt. Enhetsskolen, som ikke tvang fram et valg av utdanningsvei før ved 12 års alderen, ville gjøre begavelsesreserven i de lavere sosiale lag til et rekrutteringspotensiale for den høyere skole. Det ble i

nesten lyriske vendinger sagt at den skulle «drage frem for Lyset de Skatte af naturlig Forstand, som ligge skjulte hos Folket.» Med det ville hele nasjonen profitere på en felles skole også ut fra en instrumentalistisk tankegang.

Viktigere enn sosial mobilitet var likevel troen på at fellesskapet i skolen ville ha en særdeles positiv virkning på samfunnsklassenes forhold til og holdninger til hverandre (samværspektivet). Fellesskapet i skolen ville bidra til å fjerne fordommer som de sosiale klassene nærte overfor hverandre, og det ville styrke «Almenaanden» eller samhørigheten mellom folk av ulike klasser. Enhetskolens forkjempere snakket seg varme om det sosiale samværets dannende verdi. De fleste av dem tok det for gitt at den negative holdningen mellom klassene, så som arroganse, mangel på respekt og samhørighet hadde sin rot i samfunnets klassestruktur. Og de regnet med at de samme holdningene ble bekreftet og styrket av dualismen i skolesystemet. Til bekjempelse av denne tilstanden trengtes enhetsskolen med det sosiale samværet i den. For dette ville etter de reformaktives mening bryte ned standsfordommene og styrke samfølelsen mellom klassene, solidariteten, likhetsfølelsen, følelsen av likeverd og enighet («den lighedsfølelse og fælles Folkefølelse, som er et Folks Lykke og Styrke i onde som i gode Dage»). Samværet ville ikke minst hjelpe de sosiale klasser til å se med gjensidig respekt på hinannen fordi de gjennom samværet ville lære å vurdere hverandre etter personlige egenskaper og individuell innsats, ikke etter deres sosiale tilhørighet. Det ble spesielt pekt på at overklassens barn i dette samværet ville erfare «at der ofte kan sidde Aand og Hjerte under en pjaltet Trøie». Med andre ord en sterk tillit til de sosialpsykologiske mekanismene ved enhetsskolen som sosialt integrerende krefter.

En skole for norsk kultur og nasjonalisme

Slik den obligatoriske skolen i denne epoken ble strukturelt omformet fra å være en klassedelt skole til å være en samlende skole for hele folket, slik endret den seg også gradvis fra å være en skole for Guds røst til å bli en skole for en allmenndannelse som søkte å feste elevenes blikk på Norge som nasjon og på norsk kultur. Lovene om allmueskolen av 1860 og folkeskolen av 1889 ble utstyrt med formålsparagrafer som ga beskjed om at skolen ikke bare skulle gi kristelig opplysning eller oppdragelse, men også en allmenndannelse som skulle være felles for alle medlemmer av samfunnet. Med andre ord: Elevene ble fra nå av betraktet som framtidige medlemmer av det nasjonale norske samfunnet og ikke bare som lydige tjenere i Guds rike. Som en praktisk konsekvens av denne målsettingen ble orienteringsstoffet i form av «Udvalgte Stykker af Læsebogen, fornemmelig saadanne, der angaae Jordbeskrivelse, Naturkundskab og Historie» gjort til obligatoriske undervisningsemner i allmueskolen med loven av 1860. Med lovene av 1889 ble emnene til egne fag og nå ble også «Kjendskab til vor borgerlige Samfundsordning» innført som en obligatorisk del av historiefaget.

Som en ytterligere konsekvens av skolens nasjonale oppgave ble Pontoppidans katekismeforklaring avskaffet som lesebok og i 1863 erstattet med P.A. Jensens *Læsebog for Folkeskolen og Folkehjemmet*.¹² Boka rommet i flere henseender et program. Den talte ikke lenger om den obligatoriske skolen som en allmueskole, med andre ord om denne skolen som en skole for en av samfunnets klasser, men den talte om skolen som en skole for hele folket. Med sitt innhold tok den heller ikke bare sikte på å gi folkelig opplysning, men den henvendte seg til elevenes følelser og hadde som ambisjon å gjøre elevene stolte av fedrelandet. Det overordnede målet for boka var altså å vekke kjærligheten til fedrelandet, å knytte den nye generasjonen og fedrelandet uløselig sammen og å gi den enkelte en identitet hvor fedrelandskjærligheten var den overordnede verdi. Det skulle skje gjennom en lovprisning av landet og av landets natur. Det var fedrelandskjærligheten som var målet når boka framhevet den frihet hver enkelt hadde i Norge. Sanger, heroiske og moralske fortellinger makte til selvoppofrelse og til kamp for fedrelandet.¹³ Derfor ble de norske tradisjoner, den norrøne arven og den norske historien så viktig i denne boka. Og i den norske skolens klasserom sang elevene for full hals A.O. Vinjes «At far min kunne gjera»: «Han lærde franskmann fikta og finna riddarverd, og engelskmannen dikta og hava sjøen kjær. Og fremst han sto i lina og rett han stelte den, frå Skottland til Messina han skapte styringsmenn.» Ydmykheten skulle erstattes av stolthet. Skolens oppgave var ikke bare formidlingen av norsk kultur som grunnlag for en nasjonal identitet, men oppgaven var av nasjonalistisk karakter.

Lovene av 1889 videreførte folkeskolens nasjonalkulturelle preg. Som 1860-loven drog også disse lovene med seg et nytt leseverk, denne gangen Nordahl Rolfsens *Læsebog for Folkeskolen* som utkom i fem deler i årene 1892-1895. Rolfsen, som etter hvert kom til å tilhøre den nasjonsbyggende Lysakerkretsen som telte navn som Erik Werenskiold, Ernst Sars, Fridtjof Nansen, Moltke Moe, forente i dette leseverket to motiv, på den ene siden det barnesentrerte for så vidt som han ønsket å hente «stoffet fra en verden hvorom barns tanker kredser» og på den andre siden det nasjonale.¹⁴ Det siste motivet innebar at han hadde satt seg som mål å utforme en lesebok som «uden patriotisk skryt» skulle oppdra norske borgere. Og for Rolfsen som for Jensen betydde dette å «føre de smaa hen til det store vi kalder fædrelandet. Det er et abstrakt ord, et begrep. Jeg har søkt at gjøre det forstaaligt ved konkrete skikkelser, ved billeder hentet fra barnets eget liv.»¹⁵ Kjærligheten og lydigheten rettet seg mot fedrelandet. Rolfsen søkte også å forene to andre målsettinger. På den ene siden ideen om nasjonal *samling* som blant annet betyr at håndens og åndens arbeid må forenes og at land og by må samarbeide, og så på den andre siden nasjonal *selvstendighet*. For i dette leseverket finnes en uttalt antiunionell og antisvensk holdning med et relativt tydelig fiendebilde. Svenskene framstilles som den historiske arvefienden.

Lærerne overtar

I denne store fasen for nasjonsbygging og nasjonalisme mistet etter hvert kirken og teologien som kunnskapsregime i betydelig grad makt over skolen. Etter folkeskolelovene av 1889 hadde ikke lenger skolen sitt mål i konfirmasjonen, og selv om presten fremdeles skulle være ordinært medlem av skolestyret, skulle han ikke lenger være formann ex officio. Teologene som styringssubjekter og tilsynsførende mistet mange av sine posisjoner. Mens alle kirke- og undervisningsministrene på ett unntak nær var teologer i perioden 1814 til 1907, så var dette bare tilfelle for 5 av 17 i perioden 1907 til 1940.¹⁶ På ett unntak nær var det bare teologer som ble oppnevnt som skoledirektører på 1800-tallet. Av de 21 som ble utnevnt i perioden fra 1900 til 1940 var det bare 5 teologer, og når vi kommer fram til 1940, var det utelukkende lærerutdannede folk i embetene.¹⁷ Den samme tendensen gjorde seg også gjeldende når det gjaldt de kommunale skoleinspektørene.¹⁸

Som det delvis framgår av opplysningene som er gitt i avsnittet ovenfor, ble teologene og med dem embetsstanden gjennom den perioden erstattet som styringssubjekter og tilsynsmenn av lærerne. Av de 17 kirke- og undervisningsministrene som ble utnevnt i årene mellom 1907 og 1940 var det 10 som hadde folkeskole/lærerskolebakgrunn. Som vi har hørt hadde etter hvert alle skoledirektørene lærerbakgrunn, og det samme ble tilfellet med skoleinspektørene. Ja, lærerne erobret ikke bare makten over skolen, men gikk også til topps i det politiske liv. Rune Slagstad sier det slik: «Venstrestaten var skolefolkets storhetstid, ... De fikk fremskutte posisjoner i styre og stell. Venstrestatens storhetstid, i årene fra 1905 og utover, var også lærerpolitikernes store tid i rikspolitikken med Jørgen Løvland som den fremste symboliserende skikkelse: Norges første utenriksminister i 1905, statsminister 1907-1908, stortingsresident 1913-15, kirke- og undervisningsminister 1915-1920.»¹⁹

Lærernes «maktovertagelse» innledet ikke bare en begynnende utdifferensiering eller sektorisering av skoleverket som system, men den medførte ifølge Rune Slagstad også at det etablerte seg et nytt kunnskapsregime som innebar at «den pedagogiske diskursen kom i sentrum.» I debatten om Slagstads bok fra 1998, *De nasjonale strateger*, har det imidlertid med en viss rett blitt hevdet at han ikke på en overbevisende måte gjorde rede for hvilken spesifikk kunnskapskompetanse det var som fikk gjennomslag i skolefolkets storhetstid.²⁰ Det er derfor grunn til å presisere at lærerpolitikernes og lærernes særlige kompetanse i denne perioden ikke var knyttet til noen art av pedagogisk teori. Den pedagogiske teori betydde lite både som reformkilde og som veileder for praksis. Reformideene ble hovedsakelig hentet inn gjennom studiereiser der formålet var å studere praktiske reformtiltak. I lærerutdanningen ble den pedagogiske teorien lenge avspist med et mindre timetall. Nei, lærernes egenart som kunnskapsbærere var å finne i deres kjennskap til den særegne norske lærdomskulturen til forskjell fra en europeisk eller dansk kunnskap som dominerte i embetsmanns-

statens tid. Det nye kunnskapsregimet baserte seg på en nasjonal kultur som innebar kjennskap til det urnorske og dettes gjenfødelse i nyere tid. Slagstad: «Det var et skifte i det faglige fundament over mot historie i ulike fasonger. Perspektivet var dannelse via det historiske, og ikke via det filosofiske. – Den nye nasjonaldemokratiske lærdomskultur fikk tre vitenskapelige tyngdepunkt: språkets historie, litteraturens historie og historiens historie.»²¹

Storhetstid for sivil samfunn, foreldrerett og kommunalt selvstyre

Venstrestaten ble en storhetstid for det sivile samfunnet, for det filantropiske arbeidet og ikke minst for de store bevegelsers innsats i opplysningsarbeidet. Bevegelsene etablerte nye skoleslag som folkehøgskolene, og de frivillige organisasjonene drev et folkeopplysningsarbeid som baserte seg på idealisme og tro på kunnskapens makt. Mot slutten av 1800-tallet inspirerte tidas liberalisme til opprettelsen av flere private lærerskoler (Notodden, Volda, Elverum). Som institusjoner for kristendom, norskdøm og avholdssak utdannet disse skolene i sin glanstid halvparten av de nye lærerne.

Venstrestatens bærende ideologi, slik den tydeligst ble formulert i forbindelse med folkeskolelovene av 1889, innebar ikke bare at kirkens ensrettende makt over skolen skulle svekkes, men også at staten skulle være forsiktig med å gripe styrende inn. Staten måtte fremdeles utdanne folk til embetsverket, men for øvrig burde opplysning og danning overlates til «Individets egen Bestemmelse».²² Denne oppfatningen av forholdet mellom individ og stat innebar at det i prinsippet var foreldrenes rett å bestemme over hvilken undervisning og oppdragelse deres barn skulle få. Hans-Jørgen Dokka sier det slik: «Foreldrenes rett og ansvar når det gjaldt barnas undervisning og oppdragelse, var den bærende ide i det folkeskoleprogram som ble utviklet.»²³ Dette grunnprinsippet fikk to konsekvenser. For det ene ble skolen med lovene av 1889 i stor utstrekning lagt inn under et kommunalt selvstyre. Valg av lærer så vel som av undervisningsmålene ble en kommunal oppgave. For det andre fikk skolen sin forankring i lekmannsskjønnet. De styrende organene på det kommunale planet, kommunestyret og skolestyret, framstod som kollektive refleksjonsorgan og som lekmannsorgan. De forvaltet en innsikt som kan karakteriseres som den folkelige erfaringsverden eller den folkelige livsverden.²⁴

Før denne kulturliberalismen fikk sin storhetstid, fattet Stortinget med allmueskoleloven av 1860 to vedtak som utvidet statens makt og ansvar. Det ene gjaldt opprettelsen av et skoledirektørembete i hvert stift og dermed av en statlig institusjon som skulle gå skolekommisjonene og lærerne til hånd med råd og veiledning. Denne institusjonen skulle også overvåke de kommunale myndigheters realisering av sentralt gitte bestemmelser. Det andre gjaldt statens finansielle ansvar for skolene. Inspirert av Hartvig Nissen påtok staten seg med loven av 1860 en klar forpliktelse som innebar at når kommunen hadde greid minimumskravene og bevilget penger utover dette, ja, så skulle den automatisk

ha rett til statsstøtte i forhold til hva kommunen bevilget ut over minimumskravene. Under den samme liberalismens storhetstid grep staten både regulerende og finansielt støttende til overfor de barn som falt utenfor.²⁵ Det kan til eksemplifisering nevnes at landets eneste barneredningsanstalt, Toftes gave, som ble opprettet som del av det sivile samfunnets innsats i 1846, fikk en første statlig bevilgning i 1878 og ble innlemmet i statsorganisasjonen i 1898 som en konsekvens av vergerådsloven av 1896.²⁶ Med den økonomiske krisen i mellomkrigsårene kom det til et generell frafall fra liberale verdier og tradisjoner. Det ble opplest og vedtatt at det liberale demokratiet hadde kommet til kort, skriver Hans Fredrik Dahl.²⁷ På skolefronten førte dette blant annet med seg at staten formelt eller reelt overtok det meste av den private lærerutdanningen.

DET KLASSISKE SOSIALDEMOKRATIET

Mellomkrigsårene brakte sosialdemokratiet til makten i alle de tre skandinaviske landene, bare i første omgang i allianse med bondepartiene. I Norge kom gjennombruddet da Johan Nygaardsvold i 1935 dannet mindretallsregjering utgått fra Arbeiderpartiet. Men mindre og betydningløse avbrudd beholdt Arbeiderpartiet regjeringmakten, fra 1945 av med Einar Gerhardsen som statsminister, fram til 1965. Mens Jens Arup Seip har karakterisert etterkrigsårene med etiketten «ettpartistaten», så har Rune Slagstad valgt å tale om «arbeiderpartistaten».

Stilt overfor 1930-årenes nød, arbeidsløshet og sosiale urettferdighet vraket Arbeiderpartiet konfrontasjonslinjen, de revolusjonære talemåtene, det internasjonale klassefellesskapet og kampen mot det bestående. Partiet sa farvel til en solidaritet som alene omfattet arbeiderklassen. Tida var inne for Halvdan Koht og integrasjonslinja. Nå dreidde det seg ikke lenger om nasjonsbygging som en selvstendighetskamp, men om nasjonsbygging som nasjonal samling i betydningen en «høyere» samfunnssolidaritet mellom alle klasser.²⁸ Koht så fram mot en «eit stort samarbeid» mellom klassene og mot en utvikling av en «levande samfundskjensle» og «ei samkjensle» som gikk utover den enkelte klasse og ble til «nasjonalkjensle».²⁹ Den erklæringen som regjeringen Nygaardsvold la fram i 1935 ble ikke presentert «på vegne av Det Norske Arbeiderparti». Det het heller ikke, som det gjorde i erklæringen fra Hornsruds regjering (i 1928) at den tok sikte på å «gjennomføre en sosialistisk samfunnsordning i Norge» eller at den hadde til hensikt «i alle sin handlinger å la seg lede av hensynet til arbeiderklassens og hele det arbeidende folkets interesser og til å lette og forberede overgangen til et sosialistisk samfunn.» Nei, oppgaven bestod nå (i 1935) i å innordne klassemotsetningene under de nasjonale fellesinteressene og det nasjonale fellesansvaret.³⁰ For Arbeiderpartistaten både under Nygaardsvold og Gerhardsen betydde den nasjonale integrasjonslinjen at alle grupper i samfunnet skulle integreres i det nasjonale fellesskapet, at politikken

måtte sørge for økonomisk vekst og for en utjevning med bedre fordeling av de rikdommer som ble skapt gjennom felles innsats.

Sosial integrasjon som hovedmotiv

Som i politikken så også i skoletenkningen og i det praktiske skolearbeidet: Arbeiderpartiet med Helge Sivertsen som bannerføreren i flere tiår etter den andre verdenskrigen, holdt fast ved skolens kulturelle oppgave. *Læreplan for forsøk med 9-årig skole* fra 1960 sa: «Å gje innviing i kulturarven og føre han vidare til stendig nye ættledar, har alltid vore eit viktig føremål for skolen. ... Ei levande kjensle av å ha del i ein kulturarv er eit vilkår for at den nye ættleden kan få det *kulturmedvit*et som skolen skal hjelpe til å skape.»³¹ Men erfaringene fra den andre verdenskrigen gjorde så vel nasjonalismen som konsentrasjonen om den nasjonale kulturen til en umulighet. De nasjonale verdier måtte finne seg i å bli sidestilt med overnasjonale og universelle verdier. Læreplanen fra 1960 viste i det hele tatt ikke til den nasjonale kulturen, men betonte derimot at det var en oppgave for skolen å fremme «tolsemnd andsynes folk som er annleis, folk med anna tru og meiningar.» Og under påvirkning blant annet av en internasjonal elevsentrert progressivisme ble det kulturelle motiv – forstått som skolens *kunnskapsformidling* – nedprioritert som en følge av den pedagogiske ideologi som det klassiske sosialdemokratiet identifiserte seg med. Kunnskapskravene ble redusert. I den nye læreplanen for folkeskolen av 1939, stod det med kursivert skrift: «*Å halda på dei gamle kunnskapskrava samstundes som ein i rimeleg mon vil gjennomføra arbeidsskuleprinsippet, er uråd, og det ville vera heilt i strid med denne planen.*»³²

Dette skjedde ut fra en elev- og arbeidsskolesentrert filosofi som søkte å forskyve skolens arbeid fra en material danning til en formal. Det innebar at elevenes reseptive og reproduktive virksomhet ble noe nedtont fordel for den produktive aktiviteten. Eller tilegnelsen/innvielsen skulle i noen grad vike plass for arbeidsmåten. Tilegnelsen av *kultur og kunnskap* ble noe nedprioritert til fordel for utviklingen av *evner*. Planen av 1939 sa: «Særleg når det gjeld orienteringsfaga soge, geografi og naturfag, legg ikkje planen hovudvekta på elevane sitt arbeid med å hugsa, men på det meir allsidige, *sjølvstendige* arbeidet deira med stoffet. Planen tek med andre ord sikte på å gjennomføra *arbeidsskuleprinsippet, elevaktiviteten sitt prinsipp*, så langt det høver, og såleis at arbeidet gjev så gode vilkår som mogleg for fri og harmonisk vokster hjå borna.»³³ Med introduksjonen av arbeidsskoleprinsippet la normalplanene av 1939 også opp til en noe endret lærerrolle. Venstrestatens lærer var primært informant og kontrollør, ja, kanskje først og fremst en forteller som i sine beste stunder kunne gripe og ryste elevene, ja, varme deres følelser. Med sosialdemokratiets arbeidsskoletenkning ble læreren mer forstått som en prosess-eksper i den forstand at det var hans oppgave å planlegge og å legge til rette for

det arbeidet som elevene skulle gjøre for så å veilede og evaluere dem når de hadde kommet i gang med arbeidsoppgavene.

Som i politikken allment skjedde skolereformene ut fra en instrumentalisme som forutsatte at nasjonens økonomiske konkurranseevne ble påvirket av utdanningsnivået. I sin avsluttende utredning fra 1952 sa Samordningsnemnda for skoleverket det slik: «Vår konkurransedyktighet og selvstendighet som folk avhenger i stor utstrekning av undervisningssystemet.»³⁴ Og da Stortinget i 1959 behandlet den nye folkeskoleloven og spørsmålet om en utvidelse av skoleplikten fra 7 til 9 år, hevdet Kristelig Folkepartis representant Hans Ommedal: «Konkurranseevna vår står og fell med kvaliteten av den ungdom vi fostrar. Det er gjennom kvaliteten i vårt arbeid vi kan greie å hevda oss mellom nasjonane i den tida som kjem. ... Ein har peika på at konkurranseevna vår krev ei utviding. ... Eg vil seia det så sterkt at vi ikkje har råd til anna enn å prøva å gjennomføra denne utvidinga av undervisningstida no.»³⁵

Dette motivet ble, som vi hører, gitt som en begrunnelse for å utvide skoleplikten. Det ble også anvendt til fordel for en ytterligere utvidelse av enhetsskolen slik at en 9-årig fellesskole avløste realskolen og framhaldsskolen. Enhetsskolen ble nemlig betraktet som en mer effektiv headhunter enn parallellskolesystemet, det vil som den skoleorganisasjonen som var best i stand til å fange opp talentene i alle lag av folket. Og denne egenskapen ville også komme den nasjonaløkonomiske vekst til gode.

Men verken den kulturelle eller den instrumentalistiske oppgaven ble hovedmålsettingen for det klassiske sosialdemokratiets skolereformer. Det dominerende motivet var å finne i en demokratisk vilje til nasjonal integrasjon og samling, altså i det som vi her har valgt å omtale som det sosiale motivet. Derfor var det ikke på noen måte tilfeldig at den utdanningspolitiske retorikken i denne perioden, og særlig fra Arbeiderpartiets side, gjerne tok i bruk termer som «gode samfunnsborgere» og «gode samfunnsmennesker». I det forslaget til ny lov for folkeskolen som regjeringen Gerhardsen med Birger Bergersen som kirke- og undervisningsminister fremmet i 1958, lød formålsparagrafens første setning slik: «Skolen har til oppgåve å gjera elevane til gode samfunnsborgarar.»³⁶ I det endelige lovvedtaket lød første setning i formålsparagrafen slik: «Skolen har til oppgave sammen med heimen å arbeide for at elevene skal bli gode samfunnsmennesker.»³⁷ Det var heller ikke noen tilfeldighet at den utdanningspolitiske så vel som den pedagogiske debatten betonte verdier som solidaritet, fellesskap, samling, samarbeid, samvirke og nasjonalt samhold.³⁸ Den nye læreplanen av 1960, *Læreplan for forsøk med 9-årig skole*, markerte det sosiale motivet med sin betoning av at skolen skulle fremme samfølelsen mellom alle elever i skolen, utvikle deres evne til samarbeid og sosial tilpasning og hjelpe fram følelsen av fellesskap med andre mennesker. Det fellesskapet som det nå var tale om, var verken hjemmet eller bygda, men det nasjonale og det internasjonale samfunnet som utfordret skolen til å utvikle samfunnsånd, samarbeidsånd og fellesskapsinnstilling.

Det sosiale motiv betydde på ingen måte ensretting eller standardisering av elevene og undervisningen. Det gikk tvert imot sammen med økt respekt for forskjellene mellom elevene og med nye forsøk på å finne fram til differensieringstiltak (linjer, kursplaner, valgfag, individuelt arbeid) som kom forskjellene i møte. Ambisjonen var å forene fellesskap med individualisme.

Konkretisert betydde den sosiale integrasjonstanken at skolepolitikken fikk den sosiale rettferdighet gjennom de like muligheter til utdanning som sitt overordnede prinsipp for de praktiske skolereformer. De politiske partienes fellesprogram fra 1945 sa det slik: «Alle må uten omsyn til sine økonomiske kår eller hvor de bor i landet gis høve til en ordentlig utdanning avpasset etter anlegg og evner.»³⁹ Og i en studie av de politiske partienes program fra 1945 til 1977 kunne Per Eivind Kjøl og Alfred Oftedal Telhaug konstatere at «Ideen om de like muligheter framtrer ikke bare som et felles og samlende prinsipp for de politiske partier på et gitt tidspunkt eller innenfor en kortere periode, men den er omgitt av full oppslutning fra alle partier gjennom hele etterkrigsperioden.»⁴⁰ Likestillingen som det her er tale om, gjaldt i denne perioden i første rekke forskjeller av geografisk og økonomisk art så vel som forholdet mellom teoretisk og praktisk utdanning. Og også nå ble rekrutteringsperspektivet supplert med en vedvarende betoning av samværets dannende kraft. Det hørte med til de sterke overbevisningene i denne perioden at skolefellesskapet og klassefellesskapet ville ha en sosialt integrerende kraft fordi det fremmet respekt og toleranse.

I praktisk skolepolitikk fikk det sosiale motiv som konsekvens at de private skoler i realiteten ble motarbeidet av Arbeiderpartiet. I 1947 ble Oslo lærerskole som den siste av de private lærerskolene overtatt av staten etter et hardt oppgjør i Stortinget, og Arbeiderpartiet motsatte seg de borgerlige partienes krav om at det skulle utarbeides generelle retningslinjer for støtte til private skoler for de ulike nivåer i skoleverket. Det ble den borgerlige Borten-regjeringen (1965-1971) med Kjell Bondevik som kirke- og undervisningsminister som drev fram en egen lov for statlig støtte til private skoler. Loven om folkeskolen av 1959 ble den første felles lov for folkeskolen på landet og i byene, og den hadde som en av sine hovedambisjoner å jevnstille landsbygdene med byene. Ut fra den samme likestillingstenkningen skjedde det en veldig sentralisering av skoleanleggene. På landsbygdene sank tallet på folkeskoler fra 5828 i 1930 og til 2500 i 1970. Andelen av udelte eller todelte skoler gikk ned fra 57% i 1950 til 30,8% i 1970. Og i løpet av den sosialdemokratiske storhetstida ble folkeskolen utvidet som enhetsskole. Under en viss opposisjon fra de borgerlige partienes side ga folkeskoleloven av 1959 kommunene adgang til å innføre en 9-årig enhetsskole mens grunnskoleloven av 1969 med bred politisk støtte påbød dem å gjøre det. Mot slutten av 1960-årene kom det i tillegg signaler om at den organisatoriske differensieringen på ungdomstrinnet med flere kursplannivå ville bli erstattet av sammenholdte klasser, og til samme tid tok Stortinget prinsipielt standpunkt for en integrering av de funksjonshemmede i den lokale

folkeskolen. Heretter skulle individualiseringen av undervisningen skje innenfor rammen av et heterogent klassefellesskap.

Den sterke staten

Forstod den liberalistiske venstrestaten skolen langt på vei som en statsstøttet forlengelse av hjemmet og det lokale samfunnet, så betraktet det klassiske sosialdemokratiet den samme skolen snarere som en forlengelse av samfunnet og av staten. I 1952/53 kunne daværende statssekretær i kirke- og undervisningsdepartementet, Helge Sivertsen, uten å møte motstand, skrive at «det offentligste i alle høve i denne perioden av utviklinga må ta på seg langt større oppgaver enn tidlegare. Størst krav må sosialdemokraten stille som meiner at samfunnet skal ta på seg større oppgaver enn den konsekvente liberalisten meiner er rett, men i røynda er alle samde om større område for samfunnstiltak. Skolen sjølv er eitt av desse samfunnstiltaka i utviding.»⁴¹ At dette var en allmenn oppfatning, slik Sivertsen påstår, blir i første rekke bekreftet av den styringstenkning og praksis som vant fram på skolesektoren i denne fasen. For det karakteristiske for den var den sterke, intervensjonistiske staten som regulerte og kontrollerte skolenes virksomhet, og som så det som sin plikt å fungere som en progressiv pådriver overfor skolesamfunnet. Implisitt i det minste innebar oppslutningen om den sterke staten misnøye med den utvikling og forbedring av skolen som fant sted under det kommunale lekmannsstyret.

Den sterke staten styrte gjennom så vel legale som finansielle og skoleideologiske (innformative) virkemidler. Med sikte på å skape større plan og enhet i skolesystemet intensiverte de sentrale myndigheter lovgivningsarbeidet både ved å erstatte eldre lover med nye lover og ved å bringe stadig flere skoleslag inn under lovgivningen. Det var ikke av mindre betydning at de sentrale myndigheter i denne perioden også utarbeidet en lang rekke normalinstruksjoner som hadde til formål å regulere og standardisere virksomheten på kommunalt og lokalt nivå. Det ble gitt instruksjoner for eksempel for skoleinspektør, skolestyrer, lærer, tilsynsnemnd, lærerråd og skoleråd. Med normalplanene av 1939 ble det for første gang utarbeidet landsgyldige regler for karakterer og karaktergivning, og dette skjedde med særlig sikte på å fremme nasjonale normer for fordelingen av karakterene.⁴² En av hensiktene med denne standardiseringen var å gjøre karakterene sammenlignbare.

I denne perioden brukte de sentrale myndighetene i betydelig grad finansielle virkemidler som styringsredskap. Staten gikk nå inn med langt større midler enn tidligere. Statens nettoutgifter til undervisning, kirkelige formål og andre kulturformål økte som andel av samlet tilgang på varer og tjenester fra 2,5% i 1946 til 6,3% i 1967. De midler som de underliggende enheter fikk å rutte med var uten unntak øremerket for særlige formål og de ga følgelig ikke enhetene noen mulighet for å vurdere på et selvstendig grunnlag hvordan pengene skulle brukes. Som ett eksempel på hvordan staten styrte gjennom øre-

merkede midler kan det vises til at kommuner som gikk over til en 9-årig enhets-skole i stedet for å holde på den gamle ordningen med atskilt realskole og fram-skole ble belønnet for det gjennom større statstilskudd.

Den ideologiske påvirkningen gjennom informative virkemidler ble også kraftig forsterket gjennom denne perioden. I så henseende var de nye lære-planene fra 1939 et betydningsfullt initiativ som markerte et klart omslag i retning av sterkere statlig styring. For mens læreplanene for folkeskolen av 1922 og 1925 ut fra datidens liberalisme ikke beskrev noen overordnet skoleideologi, men nøyde seg med å presentere planer for de enkelte fagene, så inneholdt Normalplanene en relativt omfangsrik innledende og prinsipielle del av ideologisk karakter. I denne spilte ikke fedrelandet noen rolle. Det gjorde derimot impulsene fra så vel europeisk som amerikansk progressivisme med dens elevsentrering og tillit til skolen som en arbeidsskole. Målet var det sunne og sterke barnet som utviklet seg på grunnlag av egen erfaring, arbeid og tenkning. Undervisningen forstått som formidling og fortelling, og elevens virksomhet som reseptiv og reproduktiv aktivitet, skulle dempes ned til fordel for elevens selvstendige og kreative arbeid. Eleven skulle selv undersøke, erfare og oppdage. Undervisningen skulle i stor utstrekning drives som samlet opplæring med gruppearbeid og individuelt arbeid.

Styrende virket også normalplanene av 1939 og Forsøksplanen av 1960 fordi de brøt så klart med den frihet som kommunene hadde hatt i valg av timetall for fagene og faglig innhold. Fram til 1939 kunne det finnes store forskjeller mellom kommunene i timetall for de ulike fagene. Skolene i en kommune kunne for eksempel ha 4 uketimer kristendomsundervisning mens en annen hadde 12 uketimer, og mens en kommune kunne legge opp til norsk skriftlig i 6 timer pr. uke, så fantes det kommuner som ikke tilbød elevene skriftlige øvinger i det hele tatt. Normalplanene fant slike forskjeller uakseptable og presenterte derfor en timefordelingsplan som i realiteten ble betraktet som bindende for alle kommuner. For planen sa innledningsvis at «Føresetnaden for at ein skal greia minstekrava, er at ikkje timetalet for noko fag blir sett nemnande lågare enn i timetabellen.»⁴³ Minstekravene var hjemlet i lovverket fra 1936, og de innebar at det for alle fag ble angitt et lærestoffinnhold som var «det stoff som alle skoler skal gjennomgå.»⁴⁴ Dette prinsippet om bindende timefordelingsplaner og fagplaner ble videreført med Forsøksplanen av 1960.

Bygde venstrestatens skole på en historisk orientert lærdomskultur og på praksis, så fikk arbeiderpartistaten ett av sine fremste kjennetegn gjennom dens tro på vitenskapen forstått som empirisk vitenskap ut fra en positivistisk grunnholdning. Venstrestatens pedagogiske innsikt ble betraktet som spekulativ. Den baserte seg for en del på følelser, antagelser og skjønn, og derfor ble for eksempel innholdet i fagplanene preget av tilfeldigheter og kompromisser. Nå krevdes det at følelser ble erstattet av forskningens eksakte tall. Nå trengtes det forskning etter naturvitenskapelig mønster. Fram gjennom 1930-årene vant det som er blitt kalt en herre-knekt modell fram, og den innebar at i forholdet

mellom teori og praksis var det teorien som var herre og som følgelig ga de direktiver til praksisfeltet som det hadde behov for. I en innstilling som lærerorganisasjonenes skolenevnd avga i 1933, ble den optimistiske troen på empirisk forskning beskrevet slik:

«Så å si på alle områder drives det nu et målbevisst forskningsarbeide. Man blir mer og mer klar over at dette er uomgjengelig nødvendig for å kunne oppnå de best mulige resultater. Skolen danner ingen undtagelse i denne henseende. Det er nemlig likeså umulig ad spekulativ vei å finne de beste undervisningsmetoder og undervisningsmidler, det høveligste lærestoff, den gunstigste skoleorganisasjon osv. som man ad denne vei kan komme frem til de beste driftsmåter og driftsmidler i jordbruk og industri for eksempel. *Virkelig sikre fremskritt kan også i skolen bare skje ad empirisk vei, først og fremst ved forsøk av forskjellig slag.*»⁴⁵

De praktiske konsekvenser av denne optimismen ble i første omgang trukket under utarbeidelsen av normalplanene av 1939. Dette var planer som ble utformet nærmest som en vitenskapelige avhandling, utstyrt som de ble med fotnoter som refererte til de forskningsarbeider den bygde på. Planen gjenspeilte ikke minst mange av de konklusjoner og tolkninger som skoleinspektør Bernhof Ribsskog (normplankomiteens leder) trakk på grunnlag av egen forskning.⁴⁶

Etter krigen vant vitenskapen – forstått som en nøytral faktor – slik tillit at Rune Slagstad har våget å omtale den som tidas hegemoniske ideologi: «Under arbeiderpartistaten ble positivismen innført i Norge. Positivismen var en del av en almen moderne ideologi, nemlig 'Neue Sachlichkeit', som ble en ny mentalitet, en kulturell 'habitus'. Positivismen ble den hegemoniske ideologi, frosset inn i samfunnsstrukturen.»⁴⁷ Slagstad undervurderer nok med denne karakteristikken det «følelige elementet» og tiltroen til lekmannsskjønnet i Arbeiderpartiet, men det er likevel hevet over tvil at partiet gjerne bekjente seg til vitenskapen som et sterkt styringsinstrument.⁴⁸ Partiprogrammet fra 1953 sa: «For at det kulturelle framstegsarbeidet skal bygge på trygg grunn, må staten stimulere vitenskapelig forskning og systematiske forsøk på hele undervisningsområdet.»⁴⁹ Det var også tro på vitenskapen som styringsinstrument som fikk statsråd Birger Bergersen og statssekretær Helge Sivertsen til å foreslå Forsøksrådet for skoleverket opprettet i 1954. Og da kirke- og undervisningskomiteen i Stortinget aksepterte forslaget, skjedde det igjen under henvisning til den empiriske vitenskapens velsignelser: «Skoleverket vil og ved å ta den empiriske vitenskapen i si teneste for å røyne ut nye skoleformer og pedagogiske metoder ha ført reformarbeidet i denne viktige samfunnssektoren inn i moderne former. Denne utrøyningsmåten blir i dag nytta over alt elles i samfunnet, og innan skoleverket bør han vera sjølskriven.»⁵⁰ Mot denne bakgrunnen fikk Forsøksrådet for skoleverket stor handlefrihet og budsjetter av en betydelig størrelse, ja, det fikk så å si helt hånd om utviklingen av den 9-årige grunnskolen gjennom 1950- og 1960-årene.⁵¹

Formidling nedover i systemet

Når staten under arbeidepartistaten framstod som en sterk stat som regulerte og kontrollerte skolen med en myndighet som den ikke hadde hatt tidligere, må det til en viss grad også forklares som en konsekvens av at den statlige styringen i denne perioden ble utbygd både på det regionale og det kommunale planet.

På det regionale planet festet staten et sterkere grep om skoleverket fordi skoledirektørkontorene ble kraftig utbygd og fikk større oppgaver.⁵² Mens det før den andre verdenskrigen fantes sju skoledirektørdistrikt og -kontor, så ble målet etter krigen å skaffe et kontor til hvert fylke, det vil si 18 kontor til sammen. Målsettingen ble realisert i 1964. Og var tallet på de ansatte ved kontorene før krigen til sammen 14, så steg det til 75 fram mot 1964. For da hadde vi begynt å bevege oss inn i konsulentenes tidsalder. Som før skulle skoledirektøren «se etter at alle bestemmelser om skolen blir fulgt.»⁵³ Men han fikk nå bare enda mer å se etter. For mens skoledirektøren etter loven om landsfolkeskolen av 1936 bare skulle godkjenne, avgjøre eller samtykke i 20 % av de vedtak som de kommunale myndigheter hadde gjort, så skulle han etter folkeskoleloven av 1959 tilsvarende ta stilling til 50 % av de kommunale vedtakene. Etter loven av 1959 ble det også utarbeidet en minneliste for skolestyrene med beskjed om hvilke saker som skulle bringes inn for skoledirektøren. Dessuten ble skoledirektøren tydeligere enn før pålagt et planleggingsansvar som innebar plikt til å se til at statlige intensjoner ble realisert.

Med andre ord en veldig overvåking som ble ytterligere forsterket fordi denne perioden også førte med seg at kommunene forsterket sin faglige kompetanse gjennom utbygging av skoleinspektørstillingen. Fram til 1939 hadde 52 kommuner opprettet slik stilling. I 1949 hadde tallet steget til 161 og i 1959 til 384. Det siste året ble kommunene påbudt å opprette slik stilling etter vedtak gjort av Stortinget i loven om folkeskolen: «I hver kommune skal det tilsettes skoleinspektør. Departementet kan gjøre unntak for mindre kommuner. To eller flere kommuner kan ha felles skoleinspektør.»⁵⁴ Overfor det lokale planet, gjorde den samme loven det klart at det var ønskelig med en styrer for hver enkelt skole: «Når kommunestyret samtykker, kan det tilsettes styrer ved hver enkelt skole.» Konsekvensen av de nye stillingene var nok i noen grad at det kommunale og lokale planet styrket sin kompetanse og sin posisjon vis-a-vis de sentrale myndigheter, men det bør antakeligvis legges større vekt på at kommunikasjonslinjene ovenfra og nedover ble styrket. Departementet og de sakkyndige rådene kunne nå kommunisere via skoledirektørene som så igjen kommuniserte til og via skoleinspektørene før budskapet eller ideologien nådde den enkelte skolen ved skolestyrene. Det vokste med andre ord fram tette, vertikale forbindelseslinjer. I sin studie av skolesjefposisjonen skriver Marit Cecilie Farsund om denne perioden: «Oppsummeringsvis synes skolens administrasjonsordning nå å være kjennetegnet av tette forbindelseslinjer mellom styringsnivåene innenfor sektoren der retningslinjer, rammer og målsetninger for

en nasjonal enhetlig folkeskole utmeisles sentralt og formidles nedover i styringshierarkiet innenfor skolesektoren.»⁵⁵

Overfor den beskrivelsen som så langt er gitt av den sterke staten i det klassiske sosialdemokratiets, er det nødvendig å bringe inn et modererende element. For selv om de hierarkiske egenskapene var utpregede, så gjaldt de nasjonale bestemmelsene i første rekke skolens *rammefaktorer* i form av for eksempel krav til lærernes utdanning, krav til fagkrets, timetall og i form av regler for hvordan elevene skulle vurderes. Tida var preget av tro på at likheten i *betingelsene* var utjevningens viktigste forutsetning, og tilsynet fra de overordnede organers side skjedde for en stor del i form av kontroll med at betingelsesbestemmelsene ble gjennomført. Dette hadde blant annet sin forklaring i at tilliten til profesjonen, i vårt tilfelle til lærerstanden, var stor. Lærerne var folkets førere, og mange av dem var idealister som hadde kall til å delta i opplysningsarbeidet. Det kjentes derfor ikke nødvendig å underkaste dem og kvaliteten på det arbeidet som de utførte, noen systematisk vurdering. Derfor skjedde det lite av reell oppfølging av hva som foregikk i skolene og av hvilken kvalitet lærernes hverdagsarbeid hadde.

Ut fra den beskrivelsen som vi så langt har gitt av det klassiske sosialdemokratiet, skjer det i denne perioden en avdemokratisering av skoletenkningen og styringen av skolen: Lekmannsstyret svekkes til fordel for et sterkt byråkrati. For gjennom denne perioden kom det til en sterk vekst i bemanningen av de sakkyndige råd, skoledirektørinstitusjonen og de kommunale skolekontorene. Det er fristende å ty til Jens Arup Seips ord: «Byråkratiet har vi alltid hos oss. Det fikk hodet knust i 1884, men fortsatte etter sin natur å vokse, det trenger det ikke hode til. Embetsverket som politisk makt ble slått ned i 1884 og gjenreist i 1945.»⁵⁶ Veksten i de ulike apparatene ble supplert av en utdifferensiering som betydde at utdanningssektoren mer og mer fikk anledning til å styre seg selv. Det kan også sies slik fordi Arbeiderpartiet i betydelig grad overførte myndighet fra Stortinget til den sentrale administrasjonen. Lovverket fikk færre og mer generelle bestemmelser, og om lov om forsøk i skolen har Hans-Jørgen Dokka sagt at «En så vid fullmakt har Stortinget aldri noen gang tidligere gitt den sentrale skoleadministrasjonen.»⁵⁷ Seip sa i 1963: «Stortinget er forsvunnet som politisk makt. ... Stortinget har vært i politisk eksil mellom Elverum og Kings Bay.»⁵⁸ Byråkratiseringen, sektoriseringen og fullmaktstyret gikk sammen med et fagstyre eller et ekspertstyre som til en viss grad også fortalte om et nytt kunnskapsregime. Dette kom ikke til syne på statsrådsnivået, for flertallet av kirke- og undervisningsministrene i årene etter den andre verdenskrigen kom fra den høyere skolen eller hadde universitetsutdanning av høyere grad (Kåre Fostervoll, Birger Bergersen, Helge Sivertsen, Kjell Bondevik). Når det derimot gjaldt skoledirektørene, førte denne perioden med seg at en ekspertise som hadde sin fremste basis i pedagogisk teori, etablerte seg som innflytelsesrik. Gjennombruddet kom da Aksel Skjemstad med hovedfag i pedagogikk ble utnevnt til skoledirektør i Tønsberg skoledirektørembete i 1952, og det fortsatte

med magistrene Arthur Gjermundsen og Johannes Helgheim i 1956, magistrene Lars Beite og Anders Stølen i 1961, og til slutt Johan Svendsen med hovedfag i pedagogikk i 1963. Dette var en utnevningpolitikk som svekket den alminnelige lærerens innflytelse samtidig som både pedagogikk som vitenskap og den progressive pedagogikken med sin elev- og aktivitetssentrering vant fram. Framover på 1960-tallet erobret en ekspertise med høyere utdanning i pedagogisk teori også mange av stillingene som skoleinspektører.⁵⁹

VENSTRERADIKALISMENS GYLDNE TIÅR: LOKAL FRIHET ELLER EN HIERARKISK SKOLEORGANISASJON?

I Norge nådde utdanningen som nasjonsbygging sitt høydepunkt under det klassiske sosialdemokratiet. I årene som fulgte, ble nasjonsbyggingen angrepet fra to kanter. I første omgang, det vil si fra slutten av 1960-årene og innover i 1970-årene, ble den utsatt for heftig, gjerne ungdommelig, kritikk fra venstresiden og dens «radikale oppbrudd». Dette var et opprør som hadde hentet inspirasjon fra den internasjonale miljøbevegelsen, fra det radikale Amerika som mobiliserte mot krigføringen i Vietnam, fra studentenes («sekstiåttneres») autoritetsopprør slik dette artet seg i Paris i 1968 og fra en ny marxisme som telte navn som Max Horkheimer, Theodor Adorno, Herbert Marcuse og ikke minst Jürgen Habermas. Tida var inne for en ny sivilisasjonskritikk, og 1970-årene ble venstreradikalismens gyldne tiår.

Den nye radikalismen gjenopplivet og fornyet politiske og vitenskapsteoretiske forestillinger fra den før-sosialdemokratiske tida.⁶⁰ Mens arbeiderpartistaten hadde dyrket samholdet, båret oppe av en forestilling om at vi alle vil vinne på å stå sammen, så vendte den nye radikalismen tilbake til klassekampens tid. Med veldig energi forsøkte den å forstå samfunnet ut fra en konfliktmodell som gjorde undertrykkelsen til et hovedkjennetegn ved det moderne samfunnet. Arbeidsgiverne undertrykte og utbyttet arbeidstakerne, sentrum dominerte i forhold til periferien, menn undertrykte kvinner, majoritetens kultur bekjempet minoritetskulturer, og de heterofile holdt de homofile nede. Den nye radikalismen avviste den hegemoniske positivismen med dens tro på en nøytral forskning etter naturvitenskapelig mønster til fordel for en vitenskapsteoretisk posisjon som betraktet kunnskapsproduksjonen som en del av maktkampen i samfunnet. Erkjennelsesarbeidet kunne ikke rives løs fra grunnleggende interesser. Ja, den stilte seg i det hele tatt skeptisk til troen på vitenskapens problemløsende evne. Nå passet det godt å vise til Hans Skjervheims ord fra 1950: «Man løser ikke alle problemer ved stadig å rope på mer vitenskap, man skyver derimot lett fra seg problemer som alle har grunn til å tenke over.»⁶¹ Til en viss grad, men bare også til en viss grad, forsøkte venstreradikalismen å gjenopplive noen av fortidas politiske verdier. For den talte sterkere for *vern* (av natur og miljø) og *trivsel* enn for *økonomisk vekst*, *nytte* og *effektivitet*, sterkere for *de små enheter* enn for *de store*, sterkere for *minoritetenes interesser* enn for

majoritetens interesser, sterkere for frihet, emansipasjon, bevisstgjøring og individualisme enn for trygghet og innordning i et monokulturelt fellesskap, mer for selvbestemmelse/medbestemmelse enn for ekstern kontroll. 1970-årene ble en tid for det som populært er blitt omtalt som «de myke verdier», og de fornyet oppmerksomheten om identitetsspørsmålet, men uten å knytte det til nasjonsbegrepet.

Det norske politiske system åpnet seg for venstreradikalismen og sugde i betydelig grad opp i seg den reorientering som den stod for.⁶² I skolepolitikken ble tiårets ideologiske hoveddokument, *Mønsterplan for grunnskolen* av 1974, et bevis på at så var tilfellet. Planen framstod med en samfunnskritisk røst. Den artikulerte nyradikalismens romantiske tro på «folket» eller «grasrota», og den vendte et blad i grunnskolen historie når den tok sikte på å delegere makt nedover i systemet for dermed å åpne for lokalt initiativ. Den argumenterte med overbevisning for en utvikling av elevdemokratiet. Den ble et kampdokument for likestilling mellom kjønnene. Den var den første planen som i den generelle delen viet et helt kapittel til undervisning av minoritetsgruppen samer. Den viet et eget kapittel til hjelpetiltak og spesialundervisning, og den ble en plogspiss for integreringen av de funksjonshemmede i den vanlige skolen. Den talte, om enn med en svak røst, lokalkulturens sak mot rikskulturen. Også *Mønsterplan for grunnskolen* av 1987, som ble preget av brytningene mellom venstreradikalismen og restaurative tendenser, vitnet i betydelig grad om hvordan systemet hadde sugd opp i seg verdier fra det radikale oppbruddet.

Farvel til det monokulturelle prosjektet

Venstreradikalismens gyldne tiår holdt fast ved utdanningens nasjonsbyggende oppgave for så vidt som den på ingen måte nedprioriterte det sosiale motivet, verken rekrutteringsperspektivet eller samværspektivet. Prinsippet om utjevning og like muligheter ble gjort gjeldende for nye grupper i samfunnet: Jenter skulle likestilles med gutter, voksne med barn og unge, nynorskbefolkningen med bokmålsbefolkningen, de funksjonshemmede med vanlige elever, etniske minoritetsgrupper og innvandrere med majoriteten av befolkningen. Samværsfellesskapet ble videreført da spesialscoleloven ble avviklet med en tilleggslov for grunnskolen i 1975 og prinsippet om overføring av de funksjonshemmede til den lokale skolen ble knesatt. Så skjedde også da den samme planen endelig avskaffet kursplanene til fordel for sammenholdte klasser. Elever med høyst ulike forutsetninger skulle altså finne sin plass i en felles klasse, og denne organisasjonsmodellen ble begrunnet slik i planen av 1974: «Elevene må få arbeide med stoff som svarer til den enkeltes forutsetninger, men de må også så langt råd er, få være sammen om lærestoffet. Det er bare på denne måten det kan skapes grunnlag for felles erfaringer og opplevelser. Slike erfaringer og opplevelser er grunnleggende for den sosiale oppdragelse.»⁶³

Nasjonsbyggingen i dens instrumentalistiske variant ble derimot nedprioritert fordi utdanningens betydning for samfunn og fellesskap nå ble svakere betont enn betydningen for «den enkelte».⁶⁴ Og verdier som vekst, nytte, effektivitet måtte til en viss grad vike for verdier som trivsel og et «rikt», «menneskelig» og «fullstendig liv». Blant annet derfor var det mulig for et flertall i Evalueringsutvalget i 1974 å foreslå at karakterene skulle avskaffes i hele grunnskolen.

Av flere grunner ble skolens oppgave som formidler av en nasjonal kultur skjøvet til side uten at det dermed er sagt at den ble oppgitt. Så skjedde dels fordi det var vanskelig å forstå skolen som en relativt ukritisk formidler av en nasjonal felleskultur når kunnskapsproduksjonen ble forstått som en del av maktkampen i samfunnet. Da meldte med nødvendighet følgende spørsmål seg: Hvems kultur er det skolen gjennom tidene har formidlet? Hvem har den tatt parti for? Det ble også vanskeligere å vise til en nasjonal referanseramme i et ideologisk klima som dyrket det individuelle identitetsarbeidet og som ønsket å likestille de ulike kulturer i et multikulturelt samfunn. Planene både fra 1974 og 1987 pekte på skolens plikt til å formidle den lokale kulturen. Det monokulturelle prosjektet, som en arv fra venstrestaten og det klassiske sosialdemokratiet, måtte finne seg i å eksistere side om side med arbeidet for delkulturelle identiteter. To konkrete konsekvenser av dette standpunktet fortjener oppmerksomhet: a) Med mønsterplanen av 1974 ble kristendomsfaget som «enerådende» formidler av spørsmål knyttet til religion, livssyn og etikk supplert av et nytt og valgfritt fag med navnet Livssynsorientering. Med mønsterplanen fra 1987 ble tilbudsdifferensieringen ytterligere utbygd i og med at «Annen religions- og livssynsundervisning» nå kom til som en tredje mulighet. b) Med planene av 1974 og 1987 forsvant minstekravene som ble innført under det klassiske sosialdemokratiet. De nye planene ble karakterisert som rammeplaner, en betegnelse som mønsterplanen av 1974 ga følgende innhold: «At den (planen) er en rammeplan, vil si at det stoff den presenterer, ikke må oppfattes som et obligatorisk minimum som alle må gjennomgå. På barnetrinnet må selve stoffmengden avpasses etter det timetall de enkelte fag får. Det blir derfor nødvendig å gjøre et utvalg av det stoffet som fagplanene setter opp.»⁶⁵ Med andre ord: De nasjonalt standardiserende minstekrav erstattes av rammer med betydelig lokal frihet.

Fremdeles en nasjonal skole

Det var utvilsomt venstreradikalismens og også myndighetenes intensjon å «mildne» den sterke statens planleggende, regulerende og kontrollerende virksomhet med et utvidet råderom for de kommunale og lokale instanser innenfor skolesektoren.⁶⁶ De sentrale myndigheter sluttet retorisk opp om tidas innovasjonsfilosofi som gjerne ble karakterisert som «bottom-up». Fra alle hold ble det krevd at de vertikale kommandolinjene som gikk fra toppen og nedover i systemet, måtte erstattes av mest mulig horisontal kontakt i beslutnings-

prosessen. Uttrykk som «lokal frihet» og «lokalt initiativ» ble nå utpregede honnørord i norsk skolepolitisk styringsdebatt. Alle partier talte om at «den enkelte kommune», «de enkelte skolestyrer» og «den enkelte skole» måtte få større selvråderett. I sitt program fra 1972 ga Venstre på en representativ måte uttrykk for den nye tenkningen med følgende ord: «Avgjørelsesmyndigheten i skoleverket må føres over fra sentrale til lokale organer. Den enkelte skole bør stilles friere i valg av lærestoff og pedagogiske opplegg. Elever, studenter og lærere må diskutere, bestemme og ta ansvar for ting som angår dem daglig.»⁶⁷

Konsekvensen av denne styringsfilosofien ble at myndighetene som et hovedvirkemiddel tok i bruk *rammebestemmelser*. Lovene for skoleverket ble mer eller mindre markert utformet som rammelover, det vil si med bestemmelser av generell og prinsipiell karakter og med spillerom for de regionale og kommunale myndigheter til å velge sin egen løsning innenfor gitte rammer. Læreplanene ble utformet som rammeplaner. Rammelovene og rammeplanene trakk i neste omgang med seg *rammetimetallsprinsippet* som ga skolene større innflytelse over hvordan lærerressursene ble brukt. Den enkelte skole fikk større innflytelse på utviklingen av valgfagene, og det samme gjaldt etter hvert undervisningsorganiseringen.

Til tross for de beste intensjonene har forskningen samlet kunne hevde at det lenge skjedde lite av reell maktoverføring fra sentrale til kommunale/lokale organer. Flertallet av forsøksprosjektene kom fremdeles i gang ut fra sentralt initiativ. Den maktoverføringen som fant sted, gikk fra politikk til forvaltning, har Gustav Karlsen hevdet. Han har også pekt på at øremerkingen av de økonomiske overføringene og statens forhandlingsansvar for lærerne satte klare grenser for den kommunale friheten.⁶⁸ Hans Tangerud har med sin analyse av mønsterplanen for grunnskolen av 1974 dokumentert den norske skoleorganisasjonens hierarkiske karakter. Der legger han blant annet vekt på at det meste av skolepolitikken utformes på sentralt hold, at lovverket fremdeles er detaljrikt, at det sentrale byråkratiet er tallrikt, at det kommuniseres hierarkisk ovenfra og ned: departement, skoledirektør, skolesjef, rektor, lærer, elev, og at hierarkiet er synlig i stillingsbetegnelser, lønns plassering og fordeling av ansvar og myndighet.⁶⁹

Dereguleringen med overføring av myndighet fra sentralt til kommunalt/lokalt hold vant nok mer fram utover på 1980-tallet. Da skjedde det en nedbygging av den statlig-regionale styringen som skjedde gjennom skoledirektørenes kontroll og godkjenning. Skoledirektørens oppgaver forskjøv seg fra kontroll til utvikling og fra kontroll til støtte. Med loven av 1975 ble skoledirektøren fratatt godkjenningsmyndighet og ankerett for vedtak som gjaldt kretsordninger. Fra 1986 av skulle han heller ikke lenger godkjenne klassedeling og refusjonskrav.

Likevel ble ikke den nasjonale skolen i vesentlig grad svekket i denne perioden. Det hadde sammenheng med byråkatiets eller den faglige ekspertisens sterke stilling på alle nivå. Til tross for at Willoch-regjeringen fikk avvirket

Forsøksrådet for skoleverket i 1982, beholdt de sakkyndige rådene for øvrig sin sterke posisjon. På det regionale og kommunale planet ble fagstyret vesentlig styrket i denne perioden. Mens skoledirektørkontorene i 1964 hadde til sammen 75 ansatte med 31 saksbehandlere, så hadde tallet steget til 186 i 1985 med 112 saksbehandlere.⁷⁰ Dette ga kontorene muligheter for å drive kursvirksomhet og informasjonspredning i vid skala. De største byene opprettet i denne perioden egne pedagogiske sentra som stod for informasjon, veiledning, forsøks- og utviklingsarbeid. Fra og med skoleåret 1972-73 ble det over hele landet innført en 38. skoleuke som innebar at inntil fem dager av det ordinære skoleåret kunne benyttes til planleggings- og kursdager. På denne måten ble forholdene lagt til rette for et omfangsrikt informasjonsarbeid som gikk ovenfra og nedover i systemet og følgelig også for en massiv pedagogisk ideologisk påvirkning. Med skoledirektørene som sentralnivåets tjenere ble de nasjonale ideer formidlet til den kommunale pedagogiske ledelsen og derfra til skolenes rektorer og lærere. Med særlig referanse til den lederopplæring som mange av skoledirektørene etter hvert engasjerte seg i, skrev skoledirektør Per Kvist dette i et tilbakeblikk på denne perioden: «Styringslinjen fra departement via skoledirektøren til kommunene og den enkelte skole ble også tydeligere. Dette hadde mye å si for utviklingen av en nasjonal skole.»⁷¹

Denne karakteristikken innebar også at skolesektoren på det regionale og det kommunale planet hadde en utpreget autonom stilling. Formelt var den koplet fri fra de øvrige etatene i kommunen med hensyn til myndighet i politiske og administrative saker så vel som når det gjaldt disponeringen av skolesektorens finansielle ressurser. Slik sett var grunnskolen bare mer enn andre sektorer fremdeles en nasjonal skole.

MARKEDETS TIÅR OG DEN TREDJE VEI

Det neste angrepet på den nasjonsbyggende utdanningen kom fra det som tradisjonelt omtales som høyresiden. Tendensen ble synlig på 1980-tallet, og den har forsterket seg framover mot begynnelsen av 2000. Men dette sies med den uttrykkelige reservasjon at høyrebølgens innflytelse på det norske samfunnet og den norske velferdsstaten har vært på det nærmeste ubetydelig sammenliknet med utviklingen i de fleste andre land, også sammenliknet med for eksempel hva som har skjedd i nabolandet Sverige. Mens Sverige skar ned antallet offentlig ansatte med 200 000 stillinger i 1990-årene, så kunne Norge vise til en økning på 50% i perioden fra 1980 til 1998. I et tilbakeblikk som Pål Eitrheim og Stein Kuhlne gjorde på de europeiske velferdsstatene i 2000, hevdet de at Norge befant seg i en klasse for seg selv i Norden. «*Norway* has been in a Nordic World of its own.»⁷²

Utgangspunktet for angrepet fra høyre søkes så godt som unntakløst i 1970-årenes økonomiske krise og den erfaring med statens maktesløshet som denne krisen etterlot seg. Dernest er nasjonalstaten sterkere enn før blitt utfordret av en

globalisering og en frihandelsbølge som et stykke på vei har ført til at tidligere tiders relativt autonome nasjonale markeder er blitt erstattet av en global markeds plass for produksjon, distribusjon og konsum.⁷³ Kommunikasjonsrevolusjonen har kommet ikke bare med økte krav om fleksibilitet, omstilling og effektivitet, men også med en sterkere betoning av kunnskapens betydning som selvstendig produksjonsfaktor og som konkurransefortrinn. «Kunnskapsøkonomi» som begrep fikk sin plass i den politisk korrekte retorikken, og den nye tidens kunnskapsbegrep fokuserte ikke bare på den robuste og varige viten, men også på at kunnskapen kontinuerlig vil måtte endres. Den internasjonale debattens betoning av intellektuell kapital som instrument i det økonomiske kappløpet mellom nasjonene gikk sammen med en forskyvning i mentalitet som kan beskrives som en utvikling fra innordning/solidaritet til frisetting/individualisme. Den svenske demokratiutredningen fra 1994, *Demokrati och makt i Sverige*, sa at den tradisjonelle oppfatningen av individet som medlem av et kollektiv og av et selvstendig folk holdt på å bli erstattet av en individsentrert forståelse av demokratiet. Utgangspunktet ville etter hvert bli det suverene individet som selv var ansvarlig for sin skjebne. Omskrevet til et pedagogisk språk: Mens elevene tidligere tilegnet seg den store fortellingen om Guds rikets komme på vår jord eller om den nasjonale statens framvekst, så vil de i framtida bli bedt om å utforme fortellingen om seg selv. Vi vil alle bli selvbiograferende mennesker.

I dette klimaet kom den store og sterke staten, men særlig den store staten med sin planlegging, regulering, kontroll og subsidier under skarp kritikk. Den offentlige sektoren ble beskrevet som lite effektiv, og det ble hevdet at den stod i fare for å skape en avhengighetskultur som betydde at det personlige ansvaret, selvhjelpsevnen og arbeidsiveren ble svekket. Det ble uttrykt ny tillit til markedet, til den internasjonale kapitalen og til det sivile samfunnet. Resultatet av kritikken ble ikke en radikal utskiftning av 1930- til 1970-årenes «sosiale sikkerhetsstater» til fordel for nye «liberale konkurransestater», men det fant likevel sted en forskyvning til fordel en forståelse av nasjonen som en deltaker i et stort internasjonalt økonomisk kappløp. Resultatet ble et kompromiss mellom kapital og velferd, og mellom regulering og frihandel. Eller sagt med et tysk sosialdemokratisk slagord: «Så mye marked som mulig, så mye regulering som nødvendig.»⁷⁴ Løsningen er med andre ord blitt funnet i et både-og, eller i det som er blitt omtalt som den tredje vei: Statlig regulering i kombinasjon med markedsstyring, likhet og trygghet kombinert med effektivitet og frihet, men med større vekt på frihet og effektivitet enn i det klassiske sosialdemokratiet med den påfølgende radikaliseringsen. Det er på ny nødvendig å betone at tryggheten og likheten fikk bedre kår i Norge enn i de fleste andre land, våre skandinaviske naboer Danmark og Sverige medregnet. Og markedet fikk mindre innflytelse på skolesektoren enn på for eksempel på økonomi- og kultursektoren.

Gudmund Hernes – den siste, store nasjonsbyggeren

Da Arbeiderpartiet mot slutten av 1980-årene innledet den andre store reformfasen på utdanningssektoren etter den andre verdenskrigen, ble partiets politikk og ideologi i betydelig grad utformet av Gudmund Hernes som fikk fem år som utdanningsminister (1990-1995). I denne stillingen avviklet han til en viss grad den etablerte alliansen mellom sosialdemokratiet, den progressive pedagogikken og lærerorganisasjonene. Hernes fikk Stortinget med på å svekke det sterke fagstyret på det sentrale planet gjennom nedleggingen av de fleste sakkyndige rådene på 90-tallets begynnelse. Så langt som mulig stengte han så vel fagforeningene som den pedagogiske ekspertise ute fra utredningskomiteene. Det skjedde alt sammen i et forsøk på å gjenreise politikken og den kollektive refleksjon som maktens sentrum.

I klar opposisjon til 90-årenes individualistiske mentalitet med all dens selvkreising, framstod Gudmund Hernes som den siste store nasjonsbyggeren, og som en nasjonsbygger som forsøkte å forene de tre hovedmotivene. Han aksepterte globaliseringen og frihandelen som kjensgjerninger ingen kunne overse, og han foretok derfor en markert oppgradering av nytteperspektivet og instrumentalismen som del av nasjonsbyggingen. Kanskje kan en si at hans hovedbekymring gjaldt den norske *konkurranssevnen*. «Konkurranssevnen vil bero på kull som ikke har fått nok evne til å konkurrere», skrev han i *Aftenposten* i 1987.⁷⁵ Og i den utredningen om høyere utdanning (*Med viten og vilje*) som forelå i 1988, skrev han som leder for kommisjonsarbeidet de ofte siterte ordene: «Utfordringen for norsk kunnskapspolitikk er at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent. De resultater som nås, er ikke på høyde med de ferdigheter som kan utvikles. Dette er ikke bare et spørsmål om å heve prestasjonene hos dem som har høyere utdanning, men om bedre å utnytte evnene hos alle.»⁷⁶ Mot denne bakgrunnen forlangte Hernes et sterkere engasjement av alle med ansvar for elevenes utvikling, større innsats og utholdenhet fra elevenes side, bedre arbeidsdisiplin i skolen, mer trening eller øving. God læring var avhengig av driv og vilje. Det gjaldt om å orke anstrengelse og motbakker. Du får ikke noe gratis. Hernes benektet ikke liberalisten i seg: Han hadde sans for sammenhengen mellom innsats og belønning.

Da Hernes skrev artikkelen «Dessert med bakrus-fare» i *Aftenposten* i 1987, forlangte han ikke bare økt innsats, men også en tydeligere standardisering av undervisningen. Og i utredningen *Med viten og vilje* beklaget han seg over den lokale frihet i valg av lærestoff som rammeplanene fra 1974 og 1987 hadde introdusert: «Det bør også nevnes at den store frihet som er åpnet for lokale læreplaner kan føre til betydelige ulikheter i skoletilbud og i kvaliteten på lærebøker, og at dette også kan forsterkes av det nye inntektssystemet for kommunene.»⁷⁷

Mot profesjonens krav om lokal frihet som først og fremst betød frihet for den enkelte lærer til å velge sin egen kurs, framstod derfor Hernes som talsmann

for en skole som først og fremst kjente ansvar for en nasjonal identitetsutvikling og en nasjonal bevissthet hos elevene. Han overså ikke skolens forpliktelse overfor de lokale tradisjoner og en internasjonal orientering, men hovedsaken for ham var formidlingen av norsk kultur og en nasjonal identitet. I den generelle læreplanen fra 1993 het det: «På den annen side fordrer den økte spesialiseringen og kompleksitet i verdenssamfunnet fortrolighet med hovedstrømmene og felleselementene i vår norske kultur. Veksten i kunnskap krever hevet bevissthet om de verdier som må veilede våre valg. Og når omstillingene er store og endringene raske, blir det mer maktpåliggende å markere historisk forankring, nasjonal egenart og lokal variasjon for å befeste identitet – for å bevare miljøer med bredde og styrke. God allmenndannelse skal bidra til nasjonal identitet og solidaritet ved å gi felles preg forankret i språk, tradisjon og lærdom på tvers av lokalsamfunn.»⁷⁸ Ut fra denne oppfatning fikk den generelle læreplanen av 1993 sitt særpreg ikke minst ved sin betoning av skolens forpliktelse overfor et *felles, grunnleggende og bredt kultur- og kunnskapsgrunnlag*. Om og om igjen viste planen til «felles arv», «Felles bakgrunnsinformasjon», «bred kunnskap», «de grunnleggende referanserammer i de forskjellige fag», «felles referanserammer», «hovedstrømmene og felleselementene», «de felles kunnskaper og ferdigheter».

Når det kom til den konkrete utformingen av fagplanene, valgte Hernes en ganske annerledes nasjonal kurs enn for eksempel Sverige og Danmark. I begge de to landene fikk lærerne og elevene, henholdsvis som ekspertise og konsumenter, stor frihet i valget av lærestoff. Dannelsesarbeidet ble langt på vei forstått som et individuelt prosjekt. I det overordnede danske læreplandokumentet fra 1994 ble essensen i danskfagets legitimering uttrykt slik: «Formålet med undervisningen i dansk er at fremme elevernes opplevelse af sproget som en kilde til utvikling af personlig og kulturell identitet, der bygger på æstetisk, etisk og historisk forståelse.»⁷⁹ I Norge gikk Hernes motsatt vei og gjeninnførte så å si minstekravene som ble introdusert med det klassiske sosialdemokratiet. Hans parole lød slik: «Det nasjonale lærestoffet for hvert fag og hvert klassetrinn må være *tydelig spesifisert og konkret i de enkelte fag* – det må angi *hva* elevene skal møte når. Og det må være sentralt gitt.»⁸⁰ Og mens danskfaget i den danske læreplanen la vekten på den individuelle identitetsutviklingen, med andre ord på konsumenthensynet, så betraktet Hernes norskfaget som en nasjonalt samlende kraft i en fragmentert verden. Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen fra 1996, som ble tatt i bruk i 1997, sa: «Læreplanen for norskfaget skal vere eit middel til å gi elevane eit felles kunnskapsgrunnlag, verdigrunnlag og kulturgrunnlag som femner om dei alle.»⁸¹ Hernes' vilje til å drive kulturell nasjonsbygging ble ytterligere bekreftet av det forholdet at han opprettholdt den sentrale godkjenning av lærebøker for grunnskolen og av at han sørget for at planene for de enkelte fagene fikk status som forskrift og følgelig ble juridisk bindende.

Viljen til å samle befolkningen om et felles kunnskaps- og kulturgrunnlag gikk hos Hernes sammen med det klassiske sosialdemokratiets oppslutning om

grunnskolen som en enhetsskole som ga alle barn like muligheter samtidig som den bevarte det sosiale fellesskapet. Hernes fortolket privatskoleloven på en ytterst restriktiv måte og sørget dermed for at det i hans statsrådstitid ikke kom til noen nevneverdig økning av tallet på de private skoler. Innenfor rammen av den offentlige skole ble enhetsskolen med innføringen av skoleplikt for 6-åringer utvidet fra 9 til 10 år. Og det var Hernes som tok initiativet til å få differensieringen av undervisningen i religion, livssyn og etikk erstattet av et fellesfag som fikk betegnelsen Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering. Fra dette faget kunne elevene bare søke om begrenset fritak.

Både-og politikken som ble så karakteristisk for 1990-tallsideologien på den internasjonale arena, trakk som styringsprinsipp etter seg *management by objectives*, på norsk oversatt til målstyring. Etter dette prinsippet var det statens eller det sentrale nivåets oppgave å formulere de overordnede målene for den nasjonale utdanningspolitikken, og de skulle formuleres så klart, presist og entydig som mulig slik at det nedover i systemet ikke skulle kunne herske noen tvil om hva de betydde. Men deretter skulle det så være de underordnede enheters oppgave å velge de virkemidler som etter enhetenes oppfatning best kunne realisere målene. I siste omgang var det statens oppgave å komme tilbake med et evalueringssystem som ga informasjon om de resultater som ble oppnådd, en informasjon som dermed ville fungere som et nødvendig styringsredskap for de sentrale myndighetene.

Målstyring ble akseptert som styringsfilosofi også for norsk skole, og den kom til anvendelse allerede i 1986 da de øremerkede statlige bevilgningene til fylker og kommuner ble erstattet av et nytt inntektssystem som fordelte bevilgningene som blokktilskudd. Så hva Gudmund Hernes hadde å gjøre, var for så vidt bare å avfinne seg med de vedtak som var fattet. Og til en viss grad så han seg nok også tjent med det i et nasjonsbyggingsperspektiv. Dette gjaldt ikke minst pålegget om at staten skulle sørge for en evaluering av de underliggende enheters virksomhet. For det hørte med til Hernes' styringsideologi at han gjerne ville supplere skolens egenvurdering med en ekstern kontroll, og han sørget derfor for at utdanningsdirektørene som avløste skoledirektørene i 1992 ble pålagt å avgi årlige rapporter om skoleverkets utvikling innenfor regionen. Det var likevel mer karakteristisk for Hernes at han ønsket å videreføre den stramme sentrale styringen som var så karakteristisk for det klassiske sosialdemokratiet. Hans profil i så henseende trer klart fram dersom hans politikk sammenliknes med den svenske og danske.

Både Sverige og Danmark tok i 1990-årene et oppgjør med nasjonsbyggingen til fordel for et utvidet kommunalt og lokalt handlingsrom.⁸² I Sverige reiste Göran Persson for eksempel spørsmålet om ikke kommunene burde overta arbeidsgiveransvaret for lærere og skoleledere, en sak som ingen tidligere minister hadde våget å sette på spissen. I 1989 fikk Persson flertall i Riksdagen for den kommunaliseringen som han la opp til. Danmark kom etter i 1993 i og med at lærernes avtaler fra da av skjedde med kommunene og uten

ministeriell innblanding. I Norge derimot beholdt Staten forhandlingsansvaret med lærerne, til tross for at Norske Kommuners Sentralforbund ønsket det annerledes. I Norge forsøkte også Kommunenes Sentralforbund å få skole-direktørembetet avskaffet ut fra ønsket om å styrke det kommunale selvstyre, men på politisk hold og under Hernes' ledelse ble embetet vernet om ut fra et sosialt nasjonsbyggingsperspektiv. Den statlig-regionale instansen skulle være med på å forhindre at det utviklet seg regionale forskjeller med hensyn til kvalitet og nivå i grunnskolen. I 1992 nøyde derfor Stortinget seg med å erstatte skoledirektørembetene med statlige utdanningskontorer som i prinsippet skulle ha ansvaret for hele skoleverket og for øvrige legge mer arbeid i evaluering og rapportering. I Danmark derimot ble amtskonsulenten i 1989 avskaffet ut fra utdanningsminister Bertel Haarders sterke ønske om en avbyråkratisering med maksimal disposisjonsfrihet for de kommunale og lokale organer. I Sverige gikk en handlekraftig Göran Persson i 1990 drastisk til verks og avviklet så godt som uten forvarsel länskolenämndene, og det skjedde uten at noen debatt om deres eksistens hadde vært ført på flere år.

Dereguleringen forsterkes

Til tross for Hernes' heroiske innsats, gikk utviklingen fram gjennom 1990-årene og inn i det nye årtusenet likevel mot en viss avnasjonalisering av skolen. Tida arbeidet for deregulering eller desentralisering av avgjørelsesmyndigheten gjennom en delegering av den til det kommunale planet og i siste instans ut til den enkelte skole. Dereguleringstenkningen kom klart til uttrykk allerede med innstillingen om det nye inntektssystemet for kommunene som Hovedkomiteen for lokalforvaltningen la fram i 1982. For her sa komiteen at de sentrale myndigheter i større grad enn før måtte akseptere at kommunene gjennomfører pålagte oppgaver på ulik måte. Påbud om at en oppgave skulle gjennomføres på likeartet måte i alle kommuner måtte ikke gis med mindre nasjonale hensyn gjorde det tvingende nødvendig. Tendensen ble forsterket gjennom innføringen av et nytt inntektssystem, en begivenhet som vi allerede har omtalt, og ikke minst gjennom Stortingets vedtak om ny kommunelov i 1992 og en tilpasning av særlovgivningen som fant sted i 1993. Hovedprinsippet var igjen at den statlige styringen av fylkeskommunene og kommunene skulle tones ned og at den mest mulig skulle skje gjennom rammevedtak. Dette prinsippet ble også lagt til grunn for utformingen av den nye opplæringsloven for grunnskole og videregående opplæring som Stortinget vedtok i 1998. Kommuneloven av 1992 var for øvrig av stor betydning ettersom den la opp til hva vi kan kalle en «avsektorisering» av skoleverket eller til en svekkelse av de sterke styringslinjene fra departementet nedover til kommunene og de enkelte skoler. Nå falt bestemmelsen om et eget skolestyre på det kommunale planet bort, og det skjedde med sikte på at skolesektoren som de andre sektorene skulle føres inn under kommunestyret og på den måten få et felles styringsorgan med de andre kommunale sektorene.

Den utviklingen som slik var underveis, ble forsterket da Arbeiderpartiets regjering i 1997 ble avløst av sentrumsregjeringen med Jon Lilletun som kirke-, utdannings- og forskningsminister, og den ble videreført da Arbeiderpartiet på ny overtok regjeringsmakten i mars 2000 med Trond Giske som minister for utdanningssektoren. De to regjeringene og de to statsrådene hadde det felles at de ønsket å svekke det harde statlige grepet om utdanningssektoren til fordel for større frihet nedover i systemet samtidig som de gjerne ville se skolen som en formidler av en felles kultur i et multikulturelt samfunn. Begge regjeringene engasjerte seg for et felles fag for kristendomskunnskap, livssyn og etikk med bare begrenset fritaksrett. Og begge regjeringene ønsket å gi lærerprofesjonen større innflytelse over reformarbeidet. Lilletun rakk også å gjennomføre enkelte reformer. Med opplæringsloven av 1998 ble Læreplanverkets detaljerte og ufravikelige bestemmelser som lærestoff og arbeidsmåter myket opp slik at lærerne et stykke på vei fikk tilbake den friheten som mønsterplanene av 1974 og 1987 ga dem. Lilletun sørget også for å få avskaffet den statlige godkjenningen av lærebøkene, og han overlot til de enkelte skolers lærere å velge lærebøker. Han inviterte skolene og de lokale instansene til å gå i gang med forsøk som de selv hadde tro på.

Men de to regjeringene skilte også lag ut fra følgende hovedprinsipp: Sentrumsregjeringen identifiserte seg sterkt med foreldreretten og også med en valgfrihet som i første rekke skulle ivareta retten til å gjøre valg som var ideologisk begrunnet. Arbeiderpartiet har i sin argumentasjon for større frihet mer omtalt foreldrene og elevene som brukere, og partiet har lagt mer vekt på at en fleksibel og brukertilpasset opplæring ville bli mer effektiv enn en skole som er detaljregulert fra statlig hold. Jon Lilletun markerte seg derfor tydeligst som forsvarer av de private skolers eksistensberettigelse. Han godkjente ikke bare kristne private skoler, men også en muslimsk skole og skoler med en alternativ pedagogikk (Steinerskoler, Montessorriskoler). Giske på sin side kom raskt i konflikt med Stortingsflertallet fordi han både ut fra et kulturelt og et sosialt motiv forsvarte enhetsskolen som en møteplass for alle barn og var mindre villig til å godkjenne private skoler som etter hans mening kom i strid med den offentlige skolens ideologi. I sin første utdanningspolitiske redegjørelse våren 2000 begrunnet han enhetsskolen slik:

«Jeg vil innføre et nytt begrep istedenfor enhetsskolen. Jeg vil kalle den for 'felleskolen' – fellesskolen hvor direktørdatteren går sammen med snekker-sønnen, hvor muslimer går sammen med kristne, hvor de teoretisk flinke går sammen med de ikke riktig så flinke. Det er kanskje den viktigste pilaren i vårt samfunn, at vi uansett bakgrunn går på den samme skolen, har de samme lærerne, leser de samme bøkene, har gym sammen, reiser på ekskursjoner sammen, lærer oss å leve sammen, respekterer hverandre, lærer å samarbeide. Regjeringen er villig til å ta kampen for fellesskapet, fellesskolen.»⁸³

På denne måten eksisterte det så seint som i 2001 et skille mellom dem som betonte skolen som en forlengelse av foreldreretten og dem som så den som en forlengelse av samfunnet og staten.

Forflytter vi oss så i siste omgang fra de ideologiske holmgangene til hverdagspraksisen på det kommunale og lokale planet, blir vi oppmerksom på to tendenser som ytterligere har forsterket avnasjonaliseringen av grunnskolen. Det ene finner vi i den delegeringen av avgjørelsesmyndighet fra det kommunale planet og ut til den enkelte skole som har funnet sted i 1990-årene. Det andre, og kanskje den aller viktigste tendensen, finner vi i den elimineringen av klassefelleskapet som har funnet sted i 1990-årene. De ferskeste studiene viser at den lærerstyrte undervisningen med en lærer som henvender seg til alle elevene under ett, mer og mer har veket plassen for et læringsarbeid som skjer i grupper og individuelt.⁸⁴ Læreren som formidler av en felles nasjonal kultur er erstattet av en organiserende og veiledende lærer som langt mer enn før trer støttende til på elevenes premisser og med respekt for elevenes ulike valg av arbeidsoppgaver.

ET SISTE ORD

Norsk utdanningshistorie slik den er fortalt ovenfor kan nok med noen rett forstås som en utvikling fra nasjonsbygging til markedsorientering. Det forutsetter at hovedvekten legges på tida etter den andre verdenskrigen. Det kommer da til en avnasjonalisering som i betydelig grad blir motivert ut fra behovet eller ønsket om å gjøre nasjonen konkurransedyktig på det globale markedet. Jakten på profitten er blitt et styringssubjekt med stor makt. Men den historiske utviklingsgangen kan kanskje like gjerne forstås som et vedvarende oppgjør mellom fellesskap og individualisme, mellom likhet og frihet. I dette perspektivet er det ingen tvil om at fellesskap og likhet er på vikende front til fordel for friheten og individualismen. Spørsmålet er om balansen mellom de tilsynelatende motstridende formål holder på å gå tapt. For i dette spørsmålet som i mange andre er det ikke tale om et enten-eller, men om et både-og.

NOTER

- 1) Se for eksempel Peter Tibor Nagy, «Nationalism, education and educational policy». Se Arild Tjeldvold and Peter Nagy(eds), *Democracy or Nationalism*. University of Oslo, Institute for Educational Research. Report no. 3, 1997, p. 25.
- 2) Rune Slagstad, *De nasjonale strateger*, Oslo 1998, s. 39.
- 3) Odd Asbjørn Mediås, *Skoleledelse i Norge 1860-1992*. Utgitt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo 1996, s.194.
- 4) Odd Asbjørn Mediås, *Fra geistlig styrt til brukerstyrt skole. Utviklinga av den kommunale og lokale skoleadministrasjonen i Norge*. Upublisert manus, Steinkjer 2001, s. 10-12.

- 5) Se Jens Arup Seip, *Fra embedsmannsstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo 1963.
- 6) Se R. Slagstad a.a. 1998, del II.
- 7) Etter Svein Lorentzen, «Vi og de andre.» *Adresseavisen* 29. juni 2001.
- 8) Se Hans-Jørgen Dokka, *Fra allmueskole til folkeskole. Studier i den norske folkeskoles historie i det 19. hundreåret*. Oslo 1967, s. 105-131.
- 9) Smst., s. 119.
- 10) Se Alfred Oftedal Telhaug, *Fra parallelle skoler til enhetsskole. En studie av forholdet mellom allmueskole (folkeskole) og høyere skole i årene fra 1865 til 1896*. Trondheim 1974. En fin beskrivelse og analyse av enhetsskolen fra 1889 til 1934 finnes i Rolf Grankvist, *Utsyn over norsk skole. Norsk utdanning gjennom 1000 år*. Trondheim 2000, s.109-136.
- 11) Se A.O. Telhaug a.a. 1974.
- 12) Se særlig Dag Thorkildsen, «Grundtvigianerne og moderniseringen av den norske skole». I Ingmar Brohed(utgivare): *Kyrka och nationalism i Norden. Nationalism och skandinavism i de nordiska folkkyrkorna under 1800-talet*. Lund 1998.
- 13) Smst., s. 267.
- 14) Se R. Slagstad a.a. 1998, s. 186 og D. Thorkildsen a.a., s. 271-276.
- 15) Sitert etter D. Thorkildsen a.a., s. 273.
- 16) R. Slagstad, *Kunnskapens hus. Fra Hansteen til Hanseid*. Oslo 2000, s. 39.
- 17) O.A. Mediås a.a. 1996, s. 235.
- 18) O. A. Mediås a.a. 2001.
- 19) R. Slagstad a.a. 2000, s. 38-39.
- 20) Se Francis Sejerstad, «Virksom politikk». I Erik Rudeng(red.): *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger*. Oslo 1999, s.22.
- 21) R. Slagstad a.a. 2000, s. 41.
- 22) Sitert etter Sigvart Tøsse, *Fra lov – til reform. En artikkelsamling om politiske intensjoner, forskningens rolle og utfordringer knyttet til en voksenopplæringsreform*. Norsk Voksenpedagogisk Institutt, Trondheim 1996, s.18.
- 23) H.-J. Dokka a.a., s. 407.
- 24) Se R. Slagstad a.a. 2000, s. 35.
- 25) Se Einar Høigård og Herman Ruge, *Den norske skoles historie. En oversikt*. Oslo 1971, s. 168-178.
- 26) Harald Thuen, *I foreldrenes sted. Barneredningens oppdragelsesdiskurs 1820-1900. Eksemplet Toftes Gave*. Avhandling til dr.philos. graden. Lillehammer 2001, s. 443 og 450.
- 27) Hans Fredrik Dahl, *De store ideologienes tid*. Norsk idehistorie. Bind V. Oslo 2001, s. 163-164.
- 28) Se Harald Berntsen, *I malstrømmen. Johan Nygaardsvold 1879-1952*. Oslo 1991, s. 262-263, 273 og 368-369.
- 29) Se R. Slagstad a.a. 1998, s. 198-199.
- 30) H. Berntsen a.a., s. 368-369.
- 31) Forsøksrådet for skoleverket, *Læreplan for forsøk med 9-årig skole*. Forsøk og reform i skolen – nr. 5. Oslo 1960, s. 14-15. Se også Kjell-Arild Madsen,

- Morsmålets normtekster. Et skolefag blir til – norskfaget mellom tradisjon og politikk.* Dr.polit. avhandling. NTNU 1999, s. 222.
- 32) Kyrkje- og undervisningsdepartementet, *Normalplan(Mønsterplan) for landsfolkeskulen.* Utgave fra 1954, s.9.
 - 33) Smst., s. 15.
 - 34) Samordningsnemnda for skoleverket, *XIX. Sammenfatning og utsyn.* Oslo 1952, s.15.
 - 35) *Stort. Tid. 1959, O.,* s. 39 og 123.
 - 36) *Ot.prp. Nr. 30 (1958) Lov om folkeskolen.* § 1.
 - 37) *Lov om folkeskolen av 10.april 1959.* § 1.
 - 38) Se for eksempel Torstein Harbo, *Målsetting og læreplan i den 9-årige skolen.* Oslo 1960
 - 39) *Fellesprogrammet. De politiske partienes samarbeidsprogram for gjenreisningen.*
 - 40) Alfred Oftedal Telhaug mfl, *Norsk utdanningspolitisk retorikk 1945-2000. En studie av utdanningstenkningen i norske partiprogrammer.* Oslo 1999, s.47.
 - 41) Helge Sivertsen, «Utdanning – ein menneskerett». Se Knut Jordheim(red.), *Fra folkeskole til grunnskole. En samling artikler over den norske grunnskolen utvikling etter 1945.* Oslo 1971, s. 83-84.
 - 42) Se Anders Lysne, *Karakterer og kompetanse. Stridstema i norsk skolehistorie.* Bind 1. Alva forlag 1999, s.135-137.
 - 43) *Normalplan (Mønsterplan) for landsfolkeskulen,* s. 5.
 - 44) For en detaljert gjennomgåelse av minstekravene i planene fra 1939, se Normalplanutvalget av 1967: *Forarbeid til normalplan for grunnskolen.* Innstillingen avgitt 10.april 1970. Oslo 1970, s. 27-28.
 - 45) *Innstilling fra lærerorganisasjonenes skolenevnd.* Oslo 1933, s. 158.
 - 46) Se A. Lysne a.a., s. 128.
 - 47) R. Slagstad a.a. 1998, s. 404.
 - 48) Se for eksempel Alfred Oftedal Telhaug, *Den 9-årige skolen og differensieringsproblemet. En oversikt over den historiske utvikling og den aktuelle debatt.* Oslo 1969, særlig kapitlet «Stortinget i opposisjon til Forsøksrådet. 8.juni – debatten 1961». Se også Edgeir Benum, «Nyskapning, døråpning og bruken av nøkler», i: I Erik Rudeng (red.), *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger.* Oslo 1999, s. 108.
 - 49) Sitert fra Per Eivind Kjøl og Alfred Oftedal Telhaug, *Norsk skolepolitikk i etterkrigstida. Skole- og utdanningspolitikk i partiprogrammene fra 1945 til 1977.* Oslo 1979, s. 119.
 - 50) *Innst. O. Nr. 60 (1954),* s. 76.
 - 51) Se Alfred Oftedal Telhaug, *Forsøksrådet for skoleverket 1954-1984. En studie i norsk skolutvikling.* Oslo 1990.
 - 52) Se O.A. Mediås a.a. 1996, kapittel V.
 - 53) *Lov om folkeskolen av 10. april 1959,* § 33, punkt 3.
 - 54) Smst., § 14, punkt 4.
 - 55) Marit Cecilie Farsund, *Skolepolitikk mellom sentral styring og lokal autonomi. Om formingen av skolesjefposisjonen i Norge.* Norges forskningsråd – KULTs skriftserie nr. 104, Oslo 1998, s.96.

- 56) J.A. Seip, «Fra embetsmannsstat til ettpartistat». Her sitert etter 1987-utgaven i boka *To linjer i norsk historie*. Oslo 1987, s.28.
- 57) Hans-Jørgen Dokka, *Vår nye skoleordning*. Norsk korrespondanseskole. Brev 15. Oslo 1960. Se også Hans-Jørgen Dokka, *Vår nye skole*. Oslo 1972, s. 25.
- 58) H.J. Dokka a.a. 1972, s. 26.
- 59) Det foreligger ingen nøyaktig opptelling av utdanningsbakgrunnen for skoleinspektører som ble tilsatt i den perioden som her er aktuell.
- 60) Se for eksempel Torunn Lauvdal, *Pedagogikk, politikk og byråkrati. Om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltning på grunnskoleområdet 1969-1991*. Dr. polit. Avhandling 1994, Universitetet i Trondheim, s. 87-91.
- 61) Sitert etter R. Slagstad a.a. 1998, s. 405.
- 62) Edgeir Benum, *Overflod og fremtidsfrykt 1970*. Bind 12 av Aschehougs Norges-historie. Oslo 1998, s. 28.
- 63) *Mønsterplan for grunnskolen*. Oslo 1974, s.11.
- 64) A.O. Telhaug mfl. a.a. 1999, s. 30.
- 65) *Mønsterplan for grunnskolen*. Oslo 1974, s. 25.
- 66) Se Gustav Karlsen, *Desentralisert skoleutvikling. En utdanningspolitisk studie av norsk grunnskole med vekt på 70- og 80-tallet*. Avhandling for graden dr.polit. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Trondheim 1991.
- 67) A. O. Telhaug mfl. a.a. 1999, s.84.
- 68) G. Karlsen a.a., s. 124, 125 og 167.
- 69) Hans Tangerud, *Mønsterplan i søkelyset*. Oslo 1980.
- 70) O.A. Mediås a.a. 1996, s. 349-518.
- 71) Per Kvist, *En vandring gjennom norsk skolehistorie. Innføring av reformene i grunnskolen etter 1945*. Bergen 1999, s. 286.
- 72) Pål Eitrheim and Stein Kuhnle, «Nordic welfare states in the 1990s:institutional stability, sign of divergence.» I Stein Kuhnle, *Survive of the European Welfare State*. London and New York 2000, p 48.
- 73) Se for eksempel Ove Korsgaard, *Kundskabs-kapløbet. Uddannelse i videnssamfundet*. København 1999, Zygmunt Bauman, *Globaliseringen og dens menneskelige konsekvens*. Oslo 1998, Anthony Giddens, *The Third Way and its Critics*. Cambrigde 2000.
- 74) Jarle Simensen og Sven Tägil, *Verden forandres. Verdenshistorien etter 1985*. Aschehougs verdenshistorie. Oslo 1993, s. 121.
- 75) Gudmund Hernes, «Dessert med bakrus-fare». *Aftenposten*, 14. desember 1987.
- 76) NOU 1988: 28 *Med viten og vilje*. S. 8.
- 77) Smst., s. 25.
- 78) «Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. Generell del». I *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen*. Det kongelige kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1996, s. 39.
- 79) Gjengitt etter Finn Aarsæther, «1990-åras danskfag,norskfag og svenskfag. Tre nordiske læreplaner». *Nordisk pedagogikk*, vol 17, nr. 1, 1997, s. 44.
- 80) Se Alfred Oftedal Telhaug, *Utdanningsreformene. Oversikt og analyse*. Oslo 1997, s. 206.

- 80) *Læreplanverket for den 10-årige grunnskole*, s. 113.
- 82) Se Odd Asbjørn Mediås og Alfred Oftedal Telhaug, *Fra sentral til desentralisert styring. Statlig, regional styring av utdanningen i Skandinavia fram mot år 2000*. Rapport nr. 2 *Utdanning som nasjonsbygging*. Steinkjer-Trondheim 2000.
- 83) «Redegjørelse av kirke-, utdannings- og forskningsministeren om utdanningspolitikken». *Stortingsforhandlinger 1999-2000*, 4. mai.
- 84) Se Kirsti Klette, «Klasseromsforskning som evalueringsforskning.» Innlegg på Fagkonferansen i pedagogikk – år 2000. Universitetet i Oslo 29. november – 1. desember 2000.

Gustav E. Karlsen

UTDANNINGSPOLITIKKENS «SKJULTE» AKTØRER NASJONALT OG GLOBALT

Innledning

Styring er selve kjernen i utdanningspolitikken. Den angår ideologi, visjoner og kamp om makt for å kunne ta i bruk nødvendige virkemidler for å realisere politiske mål. Styring oppfattes normalt som utøvelse av makt med et legalt og legitimt fundament. I samfunnsvitenskapelig litteratur er styring som fenomen derfor vanligvis knyttet til «staten» forstått som samfunnets politiske og administrative system på makronivået.¹ Men styring utøves også mer indirekte av aktører ved svak eller fraværende legal basis og med liten eller ingen legitimitet. Disse aktørene er vist liten oppmerksomhet i forskning om utdanningspolitikk.

I denne artikkelen skal blikket vendes mot de mer skjulte aktører nasjonalt, men særlig internasjonalt og globalt. Det er aktører med et svakt legalt og legitimt fundament inn mot utdanning og utdanningssystemene. Ofte har disse aktørene sin legale og legitime basis knyttet til andre virksomhets- og samfunnsområder, særlig økonomi og næringsliv. Likevel kan disse aktørene utøve stor innflytelse og legge viktige premisser for utdanningspolitiske reformer og veivalg

Artikkelen vil gi en kort oversikt over de viktigste formelle, synlige nasjonale aktører for så å gå grundigere inn på en av de «skjulte» aktører. Den gjelder Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) som aktør på den nasjonale arena. Artikkelen omhandler imidlertid i all hovedsak de mer skjulte, globale aktører og deres virksomhet som direkte og indirekte berører utdanning og skole og dermed utdanningspolitiske spørsmål. Men aller først vil jeg gi noen korte betraktninger om forskning og forskningstilnærminger inn mot utdanningspolitikk som virksomhet.

Om politikkforståelse – aktørperspektivet

Artikkelen legger til grunn en *makt- og interesseorientert politikkforståelse* der søkelyset primært rettes mot de politiske aktørene, deres motiver, valg og handlinger innenfor ulike politiske institusjoner. Innenfor en slik forståelse er det viktig både å studere det Jens Arup Seip treffende har kalt politikken «*innerside*», ikke bare dens «*ytterside*».² «*Innersiden*» er den vi normalt ikke får se, men som er av stor betydning for å forstå politikk som fenomen. Politikk vil altså ikke uten videre være det den gir seg ut for. Og det vil normalt alltid hefte en viss usikkerhet ikke minst knyttet til aktørenes egentlige motiver.³

I samfunnsvitenskapelig forskning trekkes det ofte et hovedskille mellom en system- og en aktørorientert forskningstilnærming.⁴ Av så ulike teoretikere som for eksempel Marx og Durkheim har vi lært at sosiale systemer kan forstås som overindividuelle i den forstand de vil dannes og fungere personuavhengig. Utskifting av personene i systemet vil normalt ikke innvirke på systemet. Innenfor et systemteoretisk rasjonale vil dermed forklaringer på aktørenes atferd og preferanser, primært søkes i systemet. I denne sammenheng kan politikk oppfattes som kontinuerlig systemendring med sikte på styring og regulering av aktørenes atferd.

I denne artikkelen vil jeg imidlertid anvende et *aktørorientert perspektiv*. Det innebærer at aktørenes tolkninger, bedømminger, oppfatninger og handlinger forstås som det som skaper virkeligheten. Særlig betydningsfull er den mening som aktørene tillegger en situasjon eller hendelse.⁵ Aktørene er viktige fordi de normalt initierer og påvirker styringen direkte og indirekte. Også de som styres kan betraktes som aktører i styringen. Den innflytelse aktørene har, deres atferd, interaksjonen mellom aktørene og også hvor tett eller løst de er knyttet til hverandre, vil derfor være viktig.⁶ Satt på spissen kan en si at innenfor et systemorientert rasjonale skaper systemet aktørene og deres virkelighet, og innen en aktørorientert forståelse skaper aktørene med sine fortolkninger og handlinger systemet

På mange måter er skolen en nøkkelinstitusjon i samfunnsutviklingen, en viktig sosiokulturell og også politisk samfunnsinstitusjon. Skolen er også en basisinstitusjon i vårt demokratiske samfunnssystem. Det berettiger et nærmere blikk på aktørene, nasjonale og globale.

De «skjulte» nasjonale aktører

Aktørene kan kategoriseres på ulike måter ut fra ulike formål. De vil i forhold til utdanningsområdet normalt omfatte både institusjoner, organisasjoner, person-grupper og enkeltpersoner. *De formelle politiske aktører* i det norske systemet er politiske, institusjonelle aktører som konstitusjonelt og parlamentarisk har sin legitimitet primært knyttet til det formelle politiske-demokratiske systemet og legal rett og plikt til å fatte politiske beslutninger innen vårt statssystem. Begrepet «staten» benyttes ofte som en samlebetegnelse for de formelle politiske og forvaltningsmessige institusjoner som makthaverne til enhver tid kontrollerer. På nasjonalt nivå er disse institusjonene Stortinget, Regjeringen, Utdannings- og forskningsdepartementet, Stortingets fagkomité, de politiske partiene og enkeltpolitikere. Institusjonelle aktører vil være knyttet til ulike systemnivå med legal forankring og grader av legitim aksept. Til det politiske systemet finnes et tilsvarende offentlig forvaltningssystem på ulikt nivå som kan betraktes som egne institusjonelle aktører, men som innenfor det parlamentarisk-demokratiske systemet er å forstå som forberedende og utøvende organ for det

politiske systemet. Også utdanningsdirektørene i regionene må forstås som del av det statlige forvaltningsapparat og staten som aktør.

Nøkkelinstitusjonen og hovedaktøren i statsapparatet er den til enhver tid sittende regjering med tilhørende statlige forvaltningsapparat. Nettopp forholdet mellom de besluttede politiske aktører og de iverksettende aktører i forvaltningen har vært en hovedtema i statsvitenskapelig forskning.⁷

Politikere og forvaltere vil være viktige aktører på alle nivåer, på nasjonalt statlig nivå, på fylkeskommunalt- og på kommunalt nivå. Men også *de styrte* vil søke å virke inn på beslutningsprosessen. Egentlig er de både styrt og styrende fordi de i vårt korporative statssystem er tillagt rett og plikt til å bidra i beslutningsprosessen. I utdanningspolitisk sammenheng dreier det seg først og fremst om de store organisasjonene som organiserer de ulike profesjonsgruppene. Disse profesjonelle, institusjonelle aktørene har sin legalitet og legitimitet knyttet til de store medlemsorganisasjonene. For lærerne som fagprofesjon gjelder det særlig de store lærerorganisasjonene der tidligere Norsk lærerlag og Lærerforbundet nå er fusjonert i Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon, med over 200.000 medlemmer.⁸ Det gjelder videre sakkyndige råd og utvalg med store læreplan-, lov- og reform kommisjoner. Siste store kommisjon av denne kategori var Mjøs-utvalget med sin omfattende utredning og forslag om høyere utdanning i Norge.⁹ I perioder har også mer permanente fagråd vært viktige aktører som Grunnskolerådet og Rådet for videregående i særdeleshet Forsøksrådet.

Viktige aktører er også organiserte interessegrupper som studenter, foreldre og organisasjoner knyttet til arbeidslivet. Det gjelder eksempelvis Norsk Studentunion og Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) som er oppnevnt av departementet, men som i prinsippet skal fungere som et selvstendig, rådgivende organ for KUF. Min tidligere forskning har dokumentert at Kommunenes Sentralforbund har vært en særlig betydningsfull og innflytelses politisk aktør i norsk utdanningspolitikk.¹⁰ Videre har LO (Landsorganisasjonen) og ikke minst NHO (Norsk Hovedorganisasjon for arbeidsgivere) utvist stor aktivitet. Jeg velger i denne sammenheng å gå nærmere inn på NHO som aktører. Det er på ingen måte en skjult aktør, men en aktør som likevel fungerer på utsiden av det formelle beslutningssystemet, men en viktig korporativ aktør og sentral i opinionspåvirkningen. NHO har over lang tid utvist betydelig utdanningspolitisk engasjement. Lønn for strevet fikk NHO da en av deres direktører, Kristin Clemet, ble statsråd i Utdannings- og forskningsdepartementet i samarbeidsregjeringen som tiltrådte 19. oktober 2001.

NHO som utdanningspolitisk aktør

NHO er næringslivets hovedorganisasjon og fungerer som en interesseorganisasjon med korporative kanaler inn mot det politiske systemet. Det er rimelig å anta at NHO vil være et talerør for næringslivsinteressene i utdannings-

politikken. Det er videre rimelig å tro at næringslivstenkningen vil være et uttrykk for den moderne kapitalisme med vekt på markedsdynamikk og utbytte av investert kapital. NHO kan derfor oppfattes som en aktør med tiltro til markedet og markedsstyringen.

I en studie av NHO som utdanningspolitisk aktør hevder Torstein Wille at NHO på slutten av 1980-tallet satte seg strategisk langsiktige mål for å endre norsk utdanningspolitikk i en retning som harmonerte med næringslivets behov. NHOs satsing hadde sammenheng med at organisasjonen var sterkt uenig i den utdanningspolitikk som hadde vært ført i etterkrigstiden. Kritikken gikk primært på at den i sitt innhold var for lite konsentrert og målrettet, ressursutnyttningen var for dårlig, og styringssystemene fungerte ikke.¹¹ Satsingen synes vellykket. NHO har på 1990-tallet utvist stor aktivitet og vært en av de viktigste utdanningspolitiske aktører. Aktiviteten har kommet til uttrykk ved at NHO har laget sine egne utredninger og «motmeldinger» som i forhold til omfang og kvalitet har fått stor mediedekning. Representanter for NHO har også aktivt deltatt på sentrale fagpolitiske konferanser. Videre har NHO som organisasjon, og også framtrede representanter fra næringslivet, blitt oppnevnt i viktige offentlige utvalg som har utredet og laget utkast til sentrale utdanningsreformer på 90-tallet. Eksempelvis var næringslivssiden tungt representert i Mjøs-utvalget med NHO-direktør Sven Erik Skønberg og økonomiprofessorene Viktor Normann og Rune Sørensen.

Hva er så NHOs politikk på utdanningsområdet? I sum ønsker NHO en kunnskapsskole som står i et instrumentalistisk forhold til næringslivet:

«Utdanning og kompetanse er også av vital betydning for verdiskaping i næringslivet. Uten tilstrekkelig kompetanse vil verdiskapningen bli mindre.

Dette er grunnlaget for utløsning av fellesgoder og for etableringen av et stabilt og godt arbeidsmarked.»¹²

Sitatet er fra NHO publikasjon *Kunnskap er makt* (1991) som ble utgitt samtidig med at det ble lagt fram en egen stortingsmelding om organisering og styring av utdanningssektoren i 1991. NHO la stor vekt på å utvikle styringssystemer som gjorde mer næringslivsrettet skole mulig. I praksis ble NHO en pådriver for innføring av målstyring med vekt på klare mål og oppfølgende kontroll for å sikre at målene ble nådd. Innenfor dette konseptet ønsket NHO å fristille skolene og å styrke skoleledelsens oppgave og ansvar. Det innebar også et klart ønske om å svekke lærerorganisasjonenes makt. NHO ville la ledelsen ved den enkelte skole fungere som arbeidsgiver og disponere lærerressursene på best mulig måte. Dermed ønsket NHO å oppheve avtaler om leseplikt og arbeidstid mellom lærerorganisasjonene og staten.

Hovedinntrykket er at NHO aktivt støttet opp om den reformpolitikk for utdanning som har vært ført det siste tiår, og at organisasjonen også har vært en viktig initierer og premissgiver for reformene. Eksempelvis foreslo NHO «gjennomgripende opprydning» av lovverket for å komme fram til felles målsettinger og unngå måltrengselen. Den nye opplæringsloven felles for grunn-

skolen og videregående opplæring, virksom fra 1. august 1999, var i betydelig grad et resultat av NHOs pådriverrolle.

NHO har også lagt stor vekt på kvalitet, evaluering og kostnadssiden ved å drive utdanning. Dette er et hovedfokus i publikasjonen «Kunnskapens karakter». Her uttaler organisasjonen følgende (1994;5): «NHO har et medansvar for å sikre at vi driver et utdanningssystem som gir høy kvalitet definert som framragende faglig nivå, og samtidig forvalter ressursene effektivt». NHO ønsker altså et utdanningssystem som tilfører en kompetanse som gir større verdiskaping. Kravet til skolen er at den skal være næringslivsrelevant, kvalitets- og kostnadsbevisst. I hovedsak sidestilles kvalitet med kunnskaper og ferdigheter som kan tilføre næringslivet nødvendig kompetanse og bidra til utvikling og nyskaping i næringslivet.¹³ NHO har også vektlagt internasjonalisering og vært aktiv for å utvikle partnerskap mellom skoler og bedrifter etter modell fra eksempelvis Canada, USA og England.

I sum kan det sies at NHO på den nasjonale arena har vært det mest konsekvente talerør for de to viktigste sidene ved den nye globale kunnskapsindustrien.¹⁴ Den ene er at utdanningsinstitusjonene må frambringe den kunnskap og kompetanse som markedet etterspør til enhver tid. Det andre er at det må etableres effektive styringssystemer slik at hurtig gjennomstrømming kan skje til akseptabel pris og kvalitet.

NHO er et eksempel på en nasjonal aktør som pågående og målbevisst øver press inn mot det politiske styringssystem. Dermed har NHO bidratt til at utdanning er trukket inn på politikkenarene knyttet til økonomi og næringsliv. Dette er også en klar internasjonal trend som tydelig kommer fram når blikket vendes mot det som kan betegnes som de «skjulte» globale aktører.

Globalisering, nyinstitusjonalisering og de «skjulte» globale aktører.

De nye «skjulte» globale aktører i utdanningspolitikken og deres innflytelse er på mange måter en konsekvens av tiltakende globalisering og det jeg vil betegne som nyinstitusjonalisering.

Når det gjelder globaliseringen, synes det å være enighet om den er nær forbundet den nye markedsøkonomien med sin markeds kapitalisme og verdensomspennende økonomiske aktivitet. Det innebærer nye muligheter for vekst og ekspansjon, men også avhengighet og sårbarhet. Globaliseringen kan også forstås som en konsekvens av moderne vitenskap og ny teknologi, særlig knyttet til informasjonsteknologien. Verden har krympet til «a globale village» fordi bedre kommunikasjoner og nye kommunikasjonsformer har skapt helt nye muligheter for reising, overføring av kapital, for kontakt og samarbeid. Kloden er «krympet», og er intet forgjettet, urørt land med sine håp og muligheter å lengte mot.¹⁵ Globaliseringen er egentlig den nye store fortellingen om oss selv, våre liv og vår verden. Som økonomisk, politisk, kulturelt og sosialt fenomen berører den alle, men primært en relativt liten gruppe som globaliseres mer og

mer. På mange måter er dette en ny elite som er insidene og pådriverne, mens det store flertall egentlig er outsiderer og tilskuere.¹⁶

I styringssammenheng innebærer globaliseringen et økende press på nasjonalstaten mot innordning, standardisering og harmonisering. Mer enn før må nasjonal styring skje i interaksjon og samspill med transnasjonale aktører og systemer. Alt etter verdier og politisk ståsted kan dette trykket vurderes både som utvikling og tilbakeskritt. Globaliseringen bidrar til at internasjonale strømninger forflyttes raskere og involverer flere samfunnsområder.

I takt med økende globalisering har det også de siste drøyt 50 år funnet sted en tiltakende nyinstitusjonalisering regionalt og globalt. Nevnes kan nære regionale institusjoner som Nordisk Råd¹⁷, Europarådet¹⁸ og EU¹⁹. Særlig viktig er Norges forpliktende forhold til EU regulert i EØS-avtalen virksom fra 1. januar 1994.

Hovedaktørene i den globale nyinstitusjonaliseringen etter 2. verdenskrig er først og fremst institusjoner som FN, UNESCO²⁰, Verdensbanken, Det Internasjonale Pengefondet, OECD og nåværende WTO. Felles for disse institusjonene er at de i prinsippet er verdensomspennende med statlig medlemskap. De har sin hovedbegrunnelse i ønsket om stabilitet, fred, økonomisk og sosial utvikling. Praksis har vist at institusjonene langt på vei kontrolleres av verdens stormakter politisk og økonomiske.

Det har også skjedd en viktig nyinstitusjonalisering som samarbeid mellom stater på regional basis om økonomisk samarbeid og frihandel. Etableringen av EU som frihandelsområde i 1957 og senere utvidet til politisk union i 1993 mellom stater i Vest-Europa, og frihandelsområdene APEC Sørøst Asia og NAFTA²¹ i Nord-Amerika, begge fra 1989, er de viktigste av slik regional institusjonalisering mellom stater. Selv om disse institusjonene er regionale, har de stor global betydning fordi de omfatter nasjonalstater i de mest ekspansive og utviklede områder av verden. De har politisk makt og økonomisk styrke fordi stormaktene er med og spiller en nøkkelrolle i sine respektive regioner.

For å kunne belyse betydningen av *de «skjulte» globale aktørers* virksomhet i forhold til utdanningspolitikk, vil jeg gå nærmere inn på de institusjoner som primært har sitt mål og virke knyttet til økonomisk samarbeid og utvikling innenfor den globale økonomien. Min påstand er at disse aktørene ved sin virksomhet utøver innflytelse og angir premisser og føringer på nasjonal utdanningspolitikk. Jeg begrenser framstillingen til en beskrivelse og analyse «skjult» utdanningspolitisk virksomhet i Verdensbanken, OECD, WTO og EU.

Verdensbanken som «skjult» aktør

Initiativet til det som i dag er Verdensbanken kom i 1944 da 43 land møttes til en konferanse i Bretton Woods i USA for å drøfte et finanssystem for etterkrigstiden. Konferansen etablerte Det Internasjonale Valutafond (IMF) for å

stabilisere valutakursene, og medlemskap i Verdensbanken forutsetter medlemskap i IMF.

Grunntanken i Verdensbankens statutter var at banken skulle drive sin virksomhet «upolitisk» ut fra rent faglige, økonomiske hensyn. I Artikkel IV, seksjon 10 heter det at «Banken og dens tjenestemenn skal ikke blande seg inn i medlemslandenes politikk.» Banken skal imidlertid i følge statuttene bidra til en «friere» verdenshandel. I praksis har Verdensbanken langt fra vært upolitisk, men bygget på en ideologi der frihandel og en åpen økonomi er forstått som grunnlag for økonomisk vekst og framgang målt ved vekst i BNP. Selv om bankens virksomhet i høy grad har vært konsentrert om økonomisk utvikling i utviklingsland, har både ideologi og tiltak skjedd på stormaktenes premisser. Egentlig har det vært en skjevhet i maktforhold alt fra starten. Motsatt FN der hvert land har sin stemme, er stemmeandelene i verdensbanken fordelt etter økonomiske bidrag. Innflytelsen bestemmes altså ut fra økonomi, noe som ikke er forenelig med vanlig demokratisk tenkning om at hver stemme teller likt. USA har alene en stemmeandel på 17,5%. Norge har 0,72 % av stemmene. I praksis er det de rike landene, og særlig USA, som kontrollerer Verdensbanken.

Verdensbanken har over lang tid hatt en betydelig aktivitet innenfor forskning og utdanning. Aktiviteten har vært økende særlig på 1990-tallet. Det første bidrag til utdanning ble gitt i 1963, og siden da har Verdensbanken brukt over 30 milliarder dollar (ca. 270 milliarder kroner) på lån og kreditt til ulike utdanningsformål. I året 2001 ytet Verdensbanken lån og kreditt til 164 utdanningsprosjekter i 82 land. Banken har lenge oppfattet utdanning som en særlig viktig faktor for økonomisk og sosial utvikling, men dette er forsterket av den økonomisk globaliseringen og teknologiske utvikling. Banken har i det hele tatt tro på det som omtales som «Human Resources Development and Operation Policy».

Innenfor World Bank Institute (WBI) er det etablert flere utdanningsprogrammer. WorLD (The World Links of Development) er et nettverksprogram som ved hjelp av informasjonsteknologi sprer kunnskap og informasjon og knytter kontakt mellom institusjoner og enkeltpersoner. I år 2000 omfattet dette programmet 1200 videregående skoler i 40 land. DEP (Development Education Program) er et program som blant annet produserer læremidler med vekt på økonomiske stoffområder og kjennskap til Verdensbanken som institusjon. Dette er tilgjengelige læremidler fordi de fleste finnes på nettet, eksempelvis studieboken «Beyond Economic Growth».²² Nevnes må også «Knowledge for Development» som er et program spesielt tilpasset den nye globale kunnskapsøkonomien. Tankegangen er at programmet skal hjelpe det som omtales som særlig økonomisk tilbakestående land, til å aktivt delta i den globale økonomien. Den nye informasjonsteknologien oppfattes som en nøkkel for å spredning av og høyning av kunnskapsnivå, noe som forutsetter teknologisk infrastruktur. Banken tilbyr også det den omtaler som «policy service» som kan hjelpe de banken betegner som «client countries».²³ Det dreier

seg om økonomisk hjelp i form av lån, men også hjelp til å identifisere og gjennomføre nødvendige utdanningsreformer i nasjonalstaten. I innbydelsen til en stor internasjonal konferanse i Washington våren 2001 der verdenskjente forskere som Richard Elmore og Fernando Ramirez holdt foredrag, het det i innbydelsen at Verdensbanken føler en forpliktelse til å hjelpe medlemslandene til både å identifisere og implementere nødvendige nasjonale utdanningsreformer i den nye globale kunnskapsøkonomien.²⁴

Verdensbanken er en viktig «skjult» premissaktør. Som aktør initierer og stimulerer Verdensbanken en mer markedsorientert utdanningspolitikk der utdanning betraktes som et særdeles viktig virkemiddel for økonomisk framgang innenfor den globaliserte økonomien. Det banken selv omtaler som «policy service», gir den sterke føringer inn mot nasjonal politikk på utdanningsområdet. Det reiser mange problemer. Ett viktig problem er at penger som lånes til utdanningsformål i den globaliserte økonomien er blitt et lønnsomt marked for bistandssubsidierte og lånefinansierte kontrakter med land i den tredje verden. Fordi utviklingslandene ikke har teknologi eller kompetanse i den nye kunnskapsindustrien, er det den globale eliten i de rike landene som engasjeres som konsulenter, rådgivere og prosjektledere. Når eksperter ivrer for lån og økonomisk hjelp til utdanningsprosjekter i u-land, er ett element i dette hjelp til selvhjelp. Det gir nye oppdrag for godt betalt ekspertise fra de rike land samtidig som kunnskapshegnotiet befestes. Denne kritikken gjelder ikke bare Verdensbanken, men også utdanning som del av norsk utviklingshjelp og bistandspolitikk.²⁵

OECD som «skjult» utdanningspolitisk aktør

Forkortelsen OECD står for Organisation for Economic Co-operation and Development. Organisasjonen har sine røtter tilbake til OEEC (Organisation for European Cooperation) som ble opprettet i 1948 med hovedformål å samordne den økonomiske politikken i land som fikk Marshall-hjelp etter krigen. Samordningen skulle berede veien for full vesteuropeisk deltakelse i en friere verdenshandel. I sin nåværende form ble OECD formelt etablert i 1961 og består i dag av 29 medlemsland med de mest utviklede økonomier i verden. Fra å være en Europeisk organisasjon ble den ved reetableringen i 1961 en global organisasjon for høyt industrialiserte og økonomiske velutviklede land. Land som Australia, Canada, New Zealand og USA kom med, senere også Japan. Dagens OECD kan avgjort betegnes som en rikmannsklubb.

Selv om OECD primært er en organisasjon for økonomisk, sosial utvikling og samarbeid, har den hatt et langvarig engasjement innenfor utdanning og forskning. Dette engasjementet vokste fram ut fra forestillinger om utdanningens betydning for økonomisk vekst og utvikling. Til en viss grad ble OECD et faglig senter for forskning om sammenhenger mellom utdanning og økonomi der fremtredende fagfolk deltok og der det også ble etablert kontakt med

amerikanske forskningsmiljøer som arbeidet i forlengelsen av Theodor Schultz' pionerarbeider. Erkjennelsen ble etter hvert den at ikke bare hadde utdanning betydning for økonomisk vekst, men en heving av utdanningsnivået generelt i befolkningen, var viktig for framskritt og sosial utjevning.

Organisatorisk var utdannings samarbeidet innenfor OECD integrert i den øvrige virksomheten og i første fase underlagt et eget direktorat. I 1970 ble det etablert en egen organisatorisk enhet «Centre for Educational Research and Innovation» (CERI) med eget styre sammensatt av eksperter fra forskning og administrasjon. Det politiske ble ivaretatt av en Utdanningskomité bestående av embetsmenn som representanter for de involverte regjeringer. De nordiske landene, og særlig Sverige har utvist stor aktivitet innenfor OECD på dette området.²⁶

Virksomheten er omfattende. OECD har spilt en viktig rolle i å *dokumentere den faktiske situasjon* i enkeltland, og dermed gitt basis for nye utdannings reformer. Det har skjedd ved å innsamle statistiske materiale fra medlemslandene årlig fra 1993. Disse publiseres som rangerende, komparative data i rapporten «Education at a glance» som har en helt spesiell status og funksjon. OECD har et eget «Programme for International Student Assessment» (PISA). Hensikten er at politisk ledelse og allmennhet skal få informasjon om situasjon og nivå for landets utdanningssystem. Mye av arbeidet har bestått i å utvikle indikatorer som en målestokk for elevenes prestasjoner og nivå i et internasjonalt perspektiv. På dette grunnlag er det så utviklet tester knyttet til lesing og fagene matematikk og naturfag. Det er neppe tilfeldig. Det dreier seg om basisferdigheter med høy prestisje og nytteverdi innenfor den globaliserte økonomien. Ingen samfunnsfag eller fag innen kunst- og håndverk er tatt med.

Resultatene fra undersøkelsen i år 2001, som omfattet 265000 elever i 32 land, skapte stor oppmerksomhet i Norge. At Norge kom ut som gjennomsnittet, førte til omfattende mediedebatt om «krisen» i skolen. «Norge er skoletaper» var sjokkoverskriften i *Dagbladet* 5. desember 2001. Realiteten var at norske 10. klassinger ved 176 skoler på en to timer skriftlig test i leseferdighet og fagene matematikk og naturfag ble rangert som nr. 13, nr. 17 og nr. 13 av 32 land. Formuleringen «gjennomsnittet for OECD-landene» har vist seg å ha stor politisk betydning. For nasjonalstatene gjelder det å befinne seg på pluss-siden og skåre høyest mulig for å få den positive omtale det gir.

Organisasjonen har nå fullført et langvarig arbeid med å utvikle *indikatorer* for vurdering av utdanning (OECD 1998), noe som kan vise seg å få stor betydning. Her finnes statistisk dokumentasjon på utdanningsnivå, utdanningslengde, ressurser brukt på utdanning på ulike nivå og lærerens lønns- og arbeidsvilkår for å nevne noe.

Innsamling av og løpende publisering av komparativt statistisk materiale har gitt OECD en særlig stor utdanningspolitisk betydning. Norske offisielle policy-dokumenter anvender nesten alltid data fra OECD. Også land utenfor OECD benytter OECD-data som målestokk. Det som ofte oversees er at datagrunnlaget

offest kommer fra 29 av verdens rikeste land. Metodisk er det en svakhet at datainnsamlingen og kategoriseringen kan varierer fra land til land slik at sammenligninger vil halte. Særlig problematisk er det å anvende OECD-data som uttrykk for et globalt gjennomsnitt og standard for nasjonal politikk-opptåning.

Et annet viktig virksomsomsråde innenfor OECD er *ekspertvurderinger*. OECD utnevner i prinsippet uavhengige eksperter på høyt nivå for å vurdere institusjoner, enkelttiltak, regioner og hele land. En OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk på midten av 1970-tallet fikk liten oppmerksomhet og skapte beskjeden debatt. Stor oppmerksomhet fikk derimot OECD-vurderingen av norsk utdanningspolitikk på slutten av 1980-tallet.²⁷ Denne OECD-vurderingen ble initiert av den norske regjeringen. Tre oppnevnte OECD-eksperter foretok en to ukers høring i 1987 der de møtte politikere og skolefolk på ulike nivå. Deres vurdering ble så sluttbehandlet i OECDs undervisningskommisjon i 1988.

I en vurdering av OECDs betydning for norsk utdanningspolitikk er det først viktig å konstatere at OECD formelt ikke har hatt og har noen overnasjonal myndighet. Likevel er det utvilsomt slik at OECD over tid har opparbeidet betydelig prestisje, og at de dermed har bidratt til å gi retning til og sette en standard for utdanning som politikkområde. Innenfor alle de virksomsomsråder som er omtalt, er det grunn til å tro at OECD faktisk har hatt økende betydning. Ikke minst gjelder det resultatene fra OECD testene som alt nevnt. Problemet er kritikkløs bruk av resultatene og manglende bruk av annen relevant forskning. Den nye regjeringens forslag i statsbudsjettet for 2002 om øket timetallet i norsk med 1 time på de lavere klassetrinn, kan det tolkes som et svar på OECDs data.

OECD-vurderingen i 1988 var med å gi støtet til flere utdanningspolitiske reformer i Norge på 1990-tallet. Innengasjering av framragende forskere og kontakt med tunge forskningsmiljøer bidrog til faglig legitimering. På mange måter er koblingen mellom det faglige og politiske det spesielle. Systematisk og nær kontakt med det politiske og ikke minst administrative systemet i det enkelte land øker OECDs innflytelse. Samtidig framstår OECD som uavhengig og langt på vei upolitisk, noe som trolig gir dens utredninger, deklarasjoner og anbefalinger større gjennomslag. I sin bok om OECD og norsk utdanningspolitikk hevder tidligere ekspedisjonssjef i KUF Kjell Eide at OECD-vurderinger ofte har vært bestillingsverk fra ulike regjeringer som behøvde en legitimering av faktisk politikk.²⁸

En annen grunn til OECDs innflytelse er at organisasjonen har framstått som konsekvent og reliabel over tid. Den har ikke vinglet i sin grunnholdning og profil, men holdt fast ved sin ideologi og anbefalinger i det Kjell Eide har karakterisert som en «nyliberalistisk ånd».²⁹ Som «skjult» aktør har OECD hatt stor betydning for norsk utdanningspolitikk. Eide ser OECD som et klart politisk organ. Organisasjonen setter dagsorden og legitimerer utdanningspolitikk på nasjonalt plan

WTO som «skjult» utdanningspolitisk aktør

WTO (World Trade Organization) ble formelt opprettet 1. januar 1995. Institusjon spiller i dag en nøkkelrolle i den globaliserte markedsøkonomien. Organisasjonen har sitt hovedkontor i Geneve i Sveits med 500 ansatte. Den har sitt utspring i GATT (General Agreements on Tariffs and Trade), en multilateral handelsavtale som første gang ble inngått i 1947. Nåværende WTO er et resultat av omfattende og vanskelige forhandlinger, den såkalte Uruguay-runden (1987-94), som førte til enighet om en sluttavtale («The Final Act and Agreement») i Marrakesh 15. april 1994 (WTO 1994). Denne avtalen innebar en liberalisering av internasjonale kapitalbevegelser, en videre liberalisering av handel med jordbruksvarer, fjerning av importhindringer og intensjon om skrittvis liberalisering av handel med tjenester som også inkluderer utdanning. Målet for WTO er økende verdenshandel i en globalisert økonomi. For å oppnå økt handel er virkemidlene lavere toll og avgifter og i prinsippet like vilkår for alle. Nytt er at WTOs målsetting utvides ved skrittvis å inkorporere handel med tjenester. Det utfordrer vårt politiske velferdssystem og dets tjenesteproduksjon.

Fra 1987 har det foregått et kontinuerlige arbeid der eksperter, byråkrater, politikere og lobbyister har vært involvert. Særlig aktive som pådrivere og premissgivere i denne prosessen har vært de store multinasjonale selskaper. Såkalte «business-dialoger», uformelle samtaler mellom storkonsern, finansfolk og politikere har hatt stor betydning for utforming av avtaleverk (Heiene 1999). Det er en fellesinteresse mellom disse aktørene som øker de rike lands innflytelse. Av verdens 100 største konsern har 99 sin base i USA, EU eller Japan.

I arbeidet med nytt avtaleverk som i prinsippet bygger på en konsensus-tenkning, er høydepunktene knyttet til ministermøtene som skal slutføre og signere nye avtaler. Etter Uruguay-runden har det vært holdt fire ministermøter; i Singapore i 1996, Geneve i 1998, Seattle i 1999 og i Qatar 2001. Etter Ministermøtet i Qatar i November 2001 har WTO 144 medlemsland ved at Kina etter langvarige forhandlinger og motstand fra USA, nå er blitt medlem.

Det er stor enighet om at WTOs omfattende avtaleverk om verdenshandel dannet gjennom forhandlingsrunder over flere år er av stor betydning for nasjonal og regional politikk (Didier 1999).³⁰ Avtalene er overnasjonale og juridisk forpliktende der tvisteløsningspaneler skal sørge for at avtaleverket følges.

WTO har vært kritisert for demokratisk underskudd. Organisasjonen har et styre (general council) som vanligvis består av medlemlandenes ambassadører som har regulære møter og foretar løpende beslutninger. I prinsippet skal avtalene bygge på konsensus mellom medlemslandene der enkeltland også har vetorett. I en tale til Europaparlamentet 10. april 2001 framhevet WTOs generaldirektør Mike Moore at landene heller ikke var redde for å bruke vetoretten.³¹ Det er langt fra sannheten. Mange fattige land har ikke råd til å sende sine

representanter til møter i viktige komiteer mens store konsern driver omfattende lobbyering. Makt flyttes dermed fra folkevalgte organer til overnasjonale organer. I prinsippet er hvert land likeverdig, men i praksis dominerer de rike landene.

Manglende åpenhet er også et problem. Normalt er det slik at forhandlingene innenfor WTO-systemet føres bak lukkede dører. Begrunnelsen er taktisk ved å framheve at større åpenhet ville svekke de enkelte lands forhandlingsposisjoner. Det er også vanskelig å få ut dokumenter. WTO har ikke egne demokratiske organer og strukturer, men i prinsippet et indirekte demokrati inn mot medlemslandene. Det ivaretar ikke selve hovedpilaren i et demokratisk system, folkets suverene rett til velge sin vei og sine ledere.

En fellesnevner i den økende motstand mot den økonomiske globaliseringen med WTO som frontinstitusjon har vært at WTO i praksis fungerer udemokratisk. Kritikken har foregått lenge, men har øket i omfang og intensitet. Motstanden toppet seg under WTOs ministermøte i Seattle høsten 1999 der møtet endte i kaos. Forhandlingene brøt sammen for en tid. Det gav ny næring til en anti-globalisering bevegelse mot de nye frontinstitusjonene for økonomisk liberalisering og globalisering. I tur og orden kom protestaksjoner mot WTO, Verdensbanken, EU og G8 møtene, i byer som Seattle, Praha, Gøteborg og Genova. Arbeidet med avtaleverket i WTO går imidlertid videre noe forsinket. Når ministermøtet i 2001 ble lagt til Qatar, et av verdens mest lukkede land, hindret det åpne gateprotester, men svekket neppe globaliseringsmotstanden.

På møtet i Qatar ble forhandlingene om avtaleverket som omfatter handel av tjenester GATS (General Agreement on Trade in Services) videreført. GATS-avtalen er en multilateral avtale som legger til rette for handel med tjenester. I prinsippet omfatter dette alle tjenester unntatt statsbyråkratiet. Begrepet tjenester innbefatter i alt 280 undersektorer og aktiviteter, eksempelvis bank, forsikring, samferdsel, turisme, underholdning, og ikke minst helsetjenester, utdanning og forskning. Tjenesteproduksjon står omlang for to tredjedeler av samlet produksjon i industriland. Utdanning er dermed en meget viktig del av den såkalte kunnskapsøkonomien. Tjenester er et enormt marked i rask vekst.

GATS-avtalen er den første multilaterale avtale om handel med tjenester i verden. På enkelte områder har forhandlinger foregått siden 1995 med et avbrudd, «Seattle-runden». Forhandlingene ble gjenopptatt i februar 2000. De videreføres med plan om avslutning og endelig avtaleverk på plass 31. desember 2002. Også dette har vært og er nokså lukket prosess. Norske myndigheter har imidlertid gitt sin støtte for å bringe også tjenester inn under WTOs regelverk. Som en forberedelse til ministerkonferansen i 1999, gav regjeringen full støtte til videre forhandlinger (Communication from Norway 1999). Støtten må vurderes på bakgrunn av at GATS-avtalen innebærer begrensninger på statlige tiltak knyttet til lovverk, avtaler og retningslinjer. Det gjelder eksempelvis arbeidsmiljø, ansettelsesforhold, lønnsforhold og rettigheter som arbeids-

taker. Det gjelder også subsidier og støtteordninger som påvirker markedsadgang negativt.³²

Handel med utdanningstjenester innebærer at en viktig samfunnssektor som utdanning nå mer overlates til markedet og det private initiativ. Historisk har enkelte tjenester i mange land vært ansett som så viktige for individ og samfunn at det offentlige har hatt et overordnet ansvar. Slike tjenester har eksempelvis vært post, telefon, transport, helse og ikke minst utdanning. Det har vært tjenester som det offentlige har måttet sikre som landsdekkende tilbud for alle. Til nå har utdanning vært en hjørnestein i velferdsstaten og en samfunnssektor som har vært ansett som så viktig at den ikke egnet seg for markedsbaserte løsninger. Forpliktende avtaler innenfor WTO som omfatter handel med tjenester kan forrykke dette forholdet vesentlig.

Ved GATS-avtalen er utdanning en handelsvare og det uten at vi egentlig har hatt en debatt om ønskeligheten. Avtalene overfører mer makt til de store internasjonale konsernene som ser enorme fortjenestemuligheter i utdanningsmarkedet. Det innebærer at den verdibaserte, demokratiske lokale og nasjonale samfunnsstyringen svekkes, mens den globalt institusjonaliserte byråkrati og økonomistyringen tiltar. Nasjonale og lokale myndigheter vil fort oppleve problemer og sanksjoner om utenlandske tjenesteytere nektes markedstilgang om de ønsker det.

Det savnes en debatt i Norge om de langsiktige virkninger av den videre liberalisering som GATS legger opp til. Derimot har vi hatt en omfattende debatt om Norges forhold til EU. Men også vår relasjon til EU involverer utdanning.

EU som «skjult» utdanningspolitisk aktør

Norge er som kjent ikke medlem av EU. I to folkeavstemninger i 1972 og 1994 har et flertall i befolkningen sagt nei. Likevel er EU som overnasjonalt politisk og økonomisk system trolig den institusjon som mest direkte har innvirkning på norsk utdanning, særlig gjelder det høyere utdanning. Det har sammenheng med at Norges tilknytning til EU i dag er regulert ved EØS-avtalen som Stortinget vedtok *uten* folkeavstemning. Avtalen har vært virksom fra 1. januar 1994. EØS-avtalen etablerte et omfattende samarbeid med EU om utdanning og forskning med de samme rettigheter og plikter som ved medlemskap. Fra 1. januar 1995 har Norge deltatt med fulle rettigheter og plikter i de nye omstrukturerte programmene Sokrates og Leonardo. Programdeltakelsen innebærer videre at Norge er forpliktet til å betale for sin programdeltakelse og i tillegg dekke egne kostnader (EØS-avtalen, del VI, artikkel 82). Norges samarbeid med EU og dermed integrert i EU's utdanningspolitikk.

EUs politikk på utdanningsområdet er konsentrert om to hovedområder. Det ene er å etablere og videreutvikle felles programmer for å sikre en bedre kvalifisert arbeidsstyrke og dermed styrke næringslivets konkurranseevne. Etter

en beskjeden start i 1976, ekspanderte programvirksomheten på 80-tallet og på 90-tallet. Ekspansjonen på 80-tallet hadde sammenheng med at EU startet arbeidet med å etablere et felles, indre marked for å komme ut av en langvarig økonomisk stillstand. Utdanning kom inn som en viktig støttevirksomhet for å utvikle høyere og mer relevant kompetanse i forhold til næringslivets behov.

I hovedsak dreide et seg om *yrkesfaglige og næringslivsorienterte programmer* (Comett, Petra, Eurotecknet, Euroform og Force) for å heve kvaliteten på yrkesfaglig utdanning og styrke forbindelsen mellom yrkesutdanning og næringsliv. Men også *utvekslings- og mobilitetsprogrammer* (Ersamus, Lingua, Ungdom for Europa, Utveksling av unge arbeidstakere, Lærerutvekslingsprogram, Schumanstipend, Tacis) ble et viktig virkemiddel for utdanningsmessig kvalitetsforbedring og større internasjonalisering. I tillegg ble det opprettet mindre *kompenserende utdanningsprogrammer* (NOW, Iris, Tenet, Handynet, Tide, Horizon og Tempus) for individkategorier eller områder som ble oppfattet som svakstilte. Nevnes må også *data- og informationsprogrammer* (Cedefop, Eurydice, Eurostat, Impact, Naric, Nit/Educ og Jean Monnet-programmet) med sikte på datainnsamling, statistisk bearbeiding og informasjonsspredning.

Etter restruktureringen av utdanningsprogrammene i 1995 har tiden fra 1995-2002 vært en periode for implementering, evaluering av virksomheten og planlegging av en ny programperiode. Det er nå vedtatt å fornye programmene for en ny periode fra år 2000 til 2006. En arbeidsgruppe oppnevnt av Kommissjonen bestående av 25 framtreddende utdanningsekspertter framhevet i sin rapport i 1997 betydningen av «et åpent og dynamisk europeisk utdanningsområde».³³ «Europeisk utdanningsområde» forstått som politisk metafor har klare likhetstrekk ved forestillingen om det indre marked. Innenfor et avgrenset område skal utdanning og kunnskap få flyte fritt. I dette ligger det egentlig en markedsisering av utdanning som virksomhet.³⁴

Norge er nå med i den nye programperioden med fulle rettigheter og plikter. Det betyr innbetaling av årlig kontingent som egentlig er holdt utenfor normale prioriteringer. Den utløses direkte som følge av avtaleforpliktelser. For budsjettåret 2002 er samlet kontingenten til utdanningsprogrammene ca. 78,7 millioner kroner. Det er et betydelig, men beskjedent sammenlignet med bidrag til EU rammeprogram til forskning der regnskapstall for år 2000 var på 237,5 millioner (St. prp. nr. 1, 2001-2002).³⁵

Også i inneværende programperiode er hovedtanken at programmene skal fungere som støtte til EU som økonomisk og politisk prosjekt. De skal bidra til å høyne kompetanse og dermed gjøre bedriftene mer konkurransedyktige. Tenkningen domineres av utdanningens nyttefunksjonen i forhold til økonomi. Det gjelder også Norge. Et uttrykk for dette er plassering av det politiske ansvaret for EUs rammeprogrammer. Fra 1. juli 2000 ble dette ansvaret overført til Nærings- og handelsdepartementet.³⁶

Det andre hovedområde for EUs utdanningspolitikk har vært å utvikle en det som omtales som *en europeiske dimensjon*. Dette området er mindre kjent enn utdanningsprogrammene, men er dermed ikke mindre viktig. For å kunne lykkes med å realisere EU som økonomisk og politisk prosjekt, har integrasjon på det psykologiske planet blitt en høyt prioritert oppgave. Det må med andre ord skapes en følelsesmessig og holdningsmessig tilhørighet og identitet mellom individer med ulik bakgrunn og innenfor et nytt felles overnasjonalt system.

Det er dette som var kjernen i EU-toppmøtets deklarasjon helt tilbake til 1973 og det senere arbeid med å fremme en europeisk dimensjon. Samtidig med veksten i programvirksomheten på 1980-tallet, ble også arbeidet med den europeiske dimensjon intensivert. Det innebar mer konkret utveksling av studenter, språkundervisning, utvikling av lærebøker og innarbeiding av lærestoff om EU i skolens læreplaner. I tillegg ble det lagt vekt på «symbolpolitikk» ut fra tanken om at EU på samme måte som en nasjon måtte skape symboler som kan gi grunnlag for felles identitet og tilhørighet, felles flagg, felles EU-hymne, felles EU-dag og mer praktisk felles merking med grenser og felles pass. Det ble også lagt stor vekt på idretten og egne EU-arrangementer.

Særlig viktig ble den europeiske dimensjon i Sokrates og Ungdomsprogrammet. Maastrichttraktaten innførte begrepet unionsborgerskap og knyttet i sin innledning identitet til utvikling av felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (Artikkel B). Den reviderte Amsterdam-traktaten fra 1999 ble preget av en mer demokratisk forståelse av borgerskap. Intensjonen var en mer åpen beslutningsprosess i kontakt med borgerne. Det er dette arbeidet som videreføres med hvitboken om framtidig styring.³⁷ Borgerskap i utdanningssammenheng ble nå mer forstått som opplæring for demokrati. Livslang læring skulle følgelig også inkorporere «learning for citizenship».³⁸ Denne strategien for å fremme en europeisk dimensjon ser ut til å videreføres i den programfasen som vi nå er inne i.

Jeg har tidligere i min bok *EU, EØS og utdanning* betegnet den europeiske dimensjon som «limet» i EU systemet.³⁹ Dette «limet» fikk økende betydning da unionsprosjektet for alvor kom på banen tidlig på 90-tallet. Politisk vil den emosjonsbaserte dimensjonen være viktigst fordi den tjener til å legitimere politisk autoritet.⁴⁰

Samarbeidet med EU på utdanningsområdet har også hatt betydning for arbeidet med internasjonal harmonisering og standardisering av utdanning. Viktig i så måte er NARDIC⁴¹ som er et nettverk etablert alt i 1984 for informasjon om akademisk utdanning, eksamener og grader i medlemslandene nå innenfor Sokrates programmet. Nasjonalt kontor for Norge ble etablert i 1991. Som følge av den politiske behandlingen av den såkalte «kvalitetsreformen» for høyere utdanning i juni 2001, slutter Norge seg til det europeiske karaktersystemet ECTS⁴² utviklet av Europakommisjonen som har en femgradig skala fra A-E.⁴³

EU utøver betydelig innflytelse gjennom sine utdanningsprogrammer og tilhørende økonomistyring. På innholdssiden vektlegges i hovedsak naturvitenskapelige og teknologiske fag. Det er rimelig å tolke den økende bekymring for realfagenes stilling i norsk skole i denne sammenheng. Tilsvarende bekymring for kunnskapsnivået eksempelvis i samfunnsfag er det vanskelig å oppdage. Programmene har også en ideologisk styringsfunksjon. Den politiske retorikken i EU har vært knyttet til utdanningens betydning for bedret konkurransevne og økonomisk vekst og for realiseringen av unionen og EU som politisk prosjekt. EU har løpende fulgt opp utdanningsprogrammene med omfattende evaluering. For tidligere EFTA-land har EU opprettet et eget overvåkingsorgan som skal påse at EØS-reglene gjennomføres og anvendes på en riktig måte.

I prinsippet kan Norge fortsatt føre en nasjonal skolepolitikk og gjør det også i betydelig grad. Samtidig er det åpenbart at vår deltakelse i EU-samarbeidet på utdanningsområdet presser fram en tilpasning og internasjonalisering av vårt utdanningssystem med sine pluss og minussider. Styringsdynamikken har i denne sammenheng klare likhetstrekk med målstyringen på nasjonalt nivå. Innenfor EU-systemet innebærer dette at EU skal bestemme målene og langt på vei innholdet, mens nasjonalstatene og de lokale nivåene skal stå for implementering og valg av virkemidlene. EUs overnasjonale organer skal initiere, samordne og kontrollere.

Særlig problematisk er det at EU gjennom sin virksomhet på utdanningsområdet er preget av en ensidig instrumentell forståelse av utdanningens funksjon som virkemiddel for øket konkurransevne og økonomisk vekst. Forståelsen av utdanning som dannelse og kultivering er om ikke helt fraværende, så i alle fall nesten. Problemet er at også det kulturelle element i arbeidet med å skape en europeisk dimensjon har et instrumentelt preg. Den europeiske dimensjon er ikke begrunnet ut fra dannelsesstenkning, men i forhold til EU som økonomisk og politisk prosjekt.

Utdanningspolitikk som avpolitiserende tilpasning

Den situasjon som er beskrevet og analysert i denne artikkelen reiser mange prinsipielle og mer avgrensede problemer i forhold til utdanningspolitikken. Et problem angår *demokratiets vilkår* innenfor vårt politiske styringssystem. På en måte oppfattes de «skjulte» aktørene å stå utenfor og over politikken og også de demokratiske prosesser. Samtidig er deres funksjon ukjent og virksomheten lukket. De nevnes ikke som aktører i media og den politiske debatten. De trekkes sjelden inn i utdanningspolitisk forskning. Det indikerer at aktørene og deres virksomhet i praksis har en avpolitiserende funksjon. *Det skjer en avpolitisering på den måten at makt overføres til nye institusjoner med økonomisk base og forankring som egentlig ikke oppfattes som politiske institusjoner og heller ikke er underlagt normal politisk styring og kontroll.*

Dette bidrar trolig til at utdanningspolitikken koloniseres og systematisk underordnes andre politikkområder, særlig økonomi. Maktforskyvningen og koloniseringen begrunnes og legitimeres i relasjon til internasjonalt avtaleverk som basis for nyinstitusjonaliseringen. Dermed framstår utdanningspolitikken som en *nødvendig tilpasningspolitikk* og ikke som et resultat av bevisste politiske valg og beslutninger. Det innebærer at nasjonal politisk styring i praksis fungerer som en passiv tilpasningspolitikk som tydelig demonstrert ved behandlingen av den norske kvalitetsreformen for høyere utdanning. Statens ved det politiske systemet fungerer som tilrettelegger på markedets premisser. Den føyer seg inn i det omtalte TINA-prinsippet (There is no alternative) som en uunngåelig konsekvens av den globaliserte utvikling ingen kan stille seg utenfor. På en måte forsvinner utdanningspolitikken og den ideologiske forankring. Det som gjenstår er den tabloidiserte skoledebatt med sin forføreriske overflatiskhet. For å gjenreise utdanningspolitikken er det av stor betydning å gjenskape den seriøse, åpne utdanningspolitiske debatt.

NOTER

- 1) Jfr. T. Lauvdal, *Pedagogikk, politikk og byråkrati*. Avhandling til graden dr. polit. Trondheim: Universitetet i Trondheim 1994; Stein Rokkan, *Stat, nasjon, klasse*, Oslo Universitetsforlaget, Oslo 1987; og Roger Dale, «Globalization: A New World For Comparative Education?» Jürgen Schriwer (ed.), *Discourse Formation in Comparative Education*, Peter Land Verlag, Frankfurt 2000, s. 87-110
- 2) Jens Arup Seip, *Problemer og metode i historieforskningen*, Gyldendal, Oslo 1983.
- 3) B. Rothstein, *Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Avhandling (doktorgrad), Lunds universitet, Lund 1986, s. 50.
- 4) Jfr. T. Rossvær, *Organisasjonsteorier i sosiologisk belysning*, Tano forlag, Oslo 1987.
- 5) Jfr. Max Weber, *Makt og byråkrati*, Gyldendal forlag, Oslo 1977.
- 6) Jfr. f.eks. I. Bleikeli, S. Marton og S. Hanney, *Policy Regimes and Policy Design – a Dynamic Network Approach. The Cases of Higher Education in England, Sweden and Norway*. Paper for Annunal meeting of the American Political Science Association, Washington August 1997.
- 7) Jfr. f.eks. B. Lindensjö og U.P. Lundgren, *Politisk styrning och utbildningsreformer*, I Brännpunkten, B 86:3, Skolöverstyrelsen, Stockholm 1986.
- 8) Jfr. *Skolefokus* nr. 6, 2001.
- 9) NOU (2000:14), *Frihet med ansvar – Om høgre utdanning og forskning i Norge*, Oslo 2000.
- 10) Gustav E. Karlsen, *Desentralisert skoleutvikling*, AdNotam forlag, Oslo 1993.
- 11) Torstein Wille, *'Kringsatt av fiender' – Utdanningspolitikk i klemme mellom pedagogiske idealer og næringslivets interesser?* Hovedoppgave, Universitetet i Tromsø, SVF, Tromsø 1999.

- 12) NHO, *Kunnskap er makt: om styringen av utdanningssystemet i Norge*, Seksjon kompetanse, Oslo 1991.
- 13) NHO, *Kunnskapens karakter*, Næringslivets forlag, Oslo 1994.
- 14) Jfr. Arild Underdal, *Norsk høyere utdanning i et nytt årtusen*, Norgesnett-konferansen 2000.
- 15) Jfr. M. Albrow, *The global age: state and society beyond modernity*, Polity Press, Cambridge 1996.
- 16) Jfr. Zygmunt Baumann, *Savnet fellesskap*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo 2000.
- 17) Nordisk Råd ble stiftet i 1952 og er et samarbeidsforum mellom parlamentarikere fra de 5 nordiske land. Rådet har 87 medlemmer, og rådsmedlemmene nomineres av de respektive partier og velges av det enkelte lands parlament.
- 18) Europarådet ble etablert 5. mai 1949 med Norge som ett av de 10 grunnleggerlandene. I dag har Europarådet 40 medlemsland etter at land fra Sentral- og Øst-Europa kan med etter 1990. Det gjelder også Russland. Europarådet har som hovedmål å fremme demokrati, styrke menneskerettene og prinsippene om rettstaten. Rådet skal også legge til rette for økonomisk og sosial framgang og ved det øke enheten mellom medlemslandene og medvirke til øket livskvalitet for den enkelte. Europarådets konvensjoner er rettslig bindende for medlemsstatene. Særlig viktige organ i Europarådet er menneskerettskommisjonen og Menneskerettsdomstolen.
- 19) EU (European Union) har sin basis i Romatraktaten fra 1957, men som union ble EU etablert 1. nov. 1993 med basis i Maastricht-traktaten som senere er revidert i Amsterdam 17. juni 1997. EU har i dag 15 medlemsland.
- 20) UNESCO (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization) ble etablert 16. nov. 1945 og har i dag 186 medlemsland. UNESCO var ment å være en global organisasjon, men kom etter hvert til å legge hovedvekten på utviklingslandenes problemer.
- 21) NAFTA (The North American Free Trade Agreement) startet som en frihandelsavtale mellom Canada og US i 1989 og ble senere utvidet med Mexico i 1994.
APEC (The Asia-Pacific Economic Cooperation) ble etablert i 1989 og har i dag 18 medlemsland.
- 22) World Bank, *Beyond Economic Growth*, Washington D.C. 2000.
- 23) World Bank, *Knowledge for development*, 2001. <http://worldbank>
- 24) World Bank Institute, *Strategic Choices for Education Reform. A Core Course*, March 19-April 6, 2001. Washington D.C.
- 25) Jfr. A. Welle-Strand, *Educational Evaluation in Norwegian Development Aid*, Institute of International Education, Stockholm University, Stockholm 1998.
- 26) Jfr. Kjell Eide, *Økonomi og utdanningspolitikk: økonomisk forskning som premiss for utdanningspolitikken*. I serien: Utdanningspolitikk og forskning, Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning, Oslo 1995.
- 27) Jfr. på den ene side: KUF, *Norsk utdanningsvesen og norsk utdanningspolitikk. Bakgrunnsrapport for OECD-eksaminasjon*, Aschehoug, Oslo 1976; og OECD, *Reviews of national Policies for Education – Norway*, Paris 1976. På den annen side: OECD/KUF, *OECD vurdering av norsk utdanningspolitikk – Ekspertvurdering fra OECD*, Aschehoug, Oslo 1989.

- 28) Kjell Eide, *OECD og norsk utdanningspolitikk: En studie av internasjonalt samspill*, Utredningsinstituttet, Oslo 1995.
- 29) Ibid., s. 18.
- 30) Pierre Didier, *WTO trade instruments in EU law: commercial policy instruments: dumping, subsidies, safeguards*, Cameron May, London 1999.
- 31) Jfr. Mike Moore, *Trade, development and democracy: the need for reform of the WTO*. Speech to the European Parliament, 10. april 2001.
- 32) S. Sinclair, *How the World Trade Organization's new «services» negotiations threaten democracy*, Candian Centre for Policy Alternatives 2000.
- 33) European Commission, *Accomplishing Europe Through Education and Training. Study Group on Education and Training Report*. DG XXII. COM (97) 563, final, 1-2, 1997.
- 34) Jfr. J.F. Schostak, *Dirty Marks: The Education of Self, media and Popular Culture*, Pluto Press, London/Boulder Colorado 1993.
- 35) St. prp. 1 (2001-2002), *For budsjetterminen 2002. Det Kongelige kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartement*.
- 36) Ibid.
- 37) COM 428, *European Governance. A White Paper*, final report, Luxembourg 2001.
- 38) *Bulletin No 5*, 1997. The European Commission.
- 39) Gustav E. Karlsen, *EU, EØS og utdanning. En studie av bakgrunn og innhold – føringer og konsekvenser for norsk utdanning*, Tano-forlag, Oslo 1994.
- 40) M. Haavelsrud, *Perspektiver på utdannings sosiologien*, Arena Forlag, Tromsø 1997.
- 41) NARDIC (Network of National Academic Recognition Information Centers)
- 42) ECTS (European Credit Transfer System) der 60 credits representerer et normalt studieår.
- 43) St. meld. nr. 27 2000-2001 *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*.

Sylvi Stenersen Hovdenak

PEDAGOGISKE DISKURSER, IDENTITETER OG RASJONALITETER I NORSK UTDANNINGSPOLITIKK PÅ 1990-TALLET

INNLEDNING

På 1990-tallet er vi vitne til at utdanningssystemet reformeres i et tempo og et omfang vi aldri har opplevd maken til. I denne artikkelen spør jeg hva som er begrunnelsen for 90-tallsreformene, og i den sammenheng analyserer jeg den pedagogiske diskurs og dens betydning som makt- og kontrollmiddel over kunnskap og kommunikasjon i utdanningssystemet. I analysen anvender jeg sentrale begreper fra Basil Bernsteins utdannings sosiologi. Et sentralt punkt i artikkelen er hvilken pedagogisk identitet og rasjonalitet som kan identifiseres på bakgrunn av de pedagogiske diskurser som føres, og hva som er begrunnelsen for at nettopp denne identiteten blir konstruert på makronivå. Hovedfokus er rettet mot grunnskolereformen, Reform 97 (R97). Først gir jeg en kort introduksjon av sentrale begreper fra Bernsteins utdannings sosiologi, deretter anvender jeg disse begrepene i analysen av den norske grunnskolereformen på 1990-tallet. På bakgrunn av analysen antyder jeg avslutningsvis noen framtidige utfordringer.

SENTRALE BEGREPER FRA BERNSTEINS UTDANNINGSSOSIOLOGI

Den engelske professor Basil Bernsteins bidrag til utvikling av utdannings sosiologien på 1980- og 90-tallet er interessant lesning. Over tid beveger hans produksjon seg fra mikronivåer til makronivåer på grunnlag av stadig utvikling av tidligere begreper. «Den nye» Bernstein har utviklet et teoretisk rammeverk jeg tror vil få betydning for framtidige analyser av utdanningsreformer, nasjonalt og internasjonalt. Selv hevder Bernstein at det er en sammenheng mellom hans sosiolingvistiske teorier på 70-tallet («den gamle» Bernstein) og utviklingen av 90-tallets utdannings sosiologi, fordi dagens teori både har sitt utgangspunkt i, og er en videre utvikling av tidligere begreper.¹ Utviklingen av kodeteorien er eksempel på en slik utvikling. Det faktum at to danske forskere nettopp har utgitt bok der viktige artikler fra Bernsteins produksjon er blitt samlet og oversatt til dansk vitner om en økende internasjonal interesse for og betydning av Bernsteins teorier og begreper.² Med denne oversettelsen er også Bernsteins arbeider blitt lettere tilgjengelig for skandinaviske lesere.

Det er heller sjelden, men ikke desto mindre viktig, at utdannings sosiologiske teorier kan presentere et begrepsapparat som fanger opp prosesser både på mikronivå og makronivå. I analyser av utdanningsreformer er det særdeles

viktig at nivåene kan analyseres i forhold til hverandre ved hjelp av felles begreper. På dette punktet er Bernsteins bidrag av stor betydning.

Et overordnet begrep hos Bernstein er det han benevner som «pedagogic device», og som i Chouliarakis språkdrakt har fått betegnelsen «den pedagogiske anordning».³ Den pedagogiske anordning består av tre sett regler: A) distributive regler (distributive rules). Dette handler om distribusjon av ulike kunnskaper som legitimeres i utdanningssystemet og påvirker individets bevissthetsformer. Disse reglene regulerer adgangen til de institusjoner og arenaer hvor hovedsakelig den primære produksjon av kunnskap finner sted. Bernstein er opptatt av hvem som gis tilgang til det som benevnes som tenkelig kunnskap og utenkelig kunnskap. Han hevder at kontrollen over distribusjon av den utenkelige kunnskapen hovedsakelig finnes i de øverste lag i utdanningssystemet som også blir benevnt produksjonsfeltet for vitenskapelig diskurs, eller det intellektuelle felt. B) rekontekstualiseringsregler («recontextualising rules») som regulerer konstitueringen av pedagogisk diskurs. Disse reglene virker bestemmende og regulerende på hvilken kunnskap som skal rekontekstualiseres fra det primære (intellektuelle) kunnskapsproduserende felt til andre (kunnskapsreproduserende) felt der kunnskap skal tilegnes og formidles. Rekontekstualiseringer foregår på ulike nivåer i utdanningssystemet. Den pedagogiske diskurs oppstår i kraft av rekontekstualiseringsreglene. Vi skal se at den pedagogiske diskurs utgjør en sentral del av den pedagogiske anordning. C) Evalueringsregler (evaluative rules). Disse reglene må ikke oppfattes som nøytrale, tvert i mot. Bernstein hevder de utgjør selve motoren i den pedagogiske anordning i det de angir hvilke kompetanser og kunnskaper det pedagogiske subjekt bør være i besittelse av på et bestemt alderstrinn og i en gitt kontekst. Han sier: «Evaluering sammenfatter meningen for hele det pedagogiske systemet (den pedagogiske anordning). Vi er nå i en posisjon hvor vi kan ha kontroll med systemets (anordningens) hensikter. Formålet med systemet (anordningen) er å sørge for en symbolsk retning for bevisstheten.»⁴ Den symbolske kontroll, representert ved pedagogikken, har til hensikt å påvirke og kontrollere det pedagogiske subjektets bevissthet. Hos Bernstein er pedagogikken en *maktstruktur* som artikulere betydning og påvirker subjektets bevissthet og forståelse.

Den pedagogiske anordning («the pedagogic device») realiseres gjennom pedagogiske diskurser og deres utøvelse i praksisfeltet. Den pedagogiske diskurs får derfor en fundamental funksjon innenfor Bernsteins utdannings sosiologi. Bernstein definerer forskjellen mellom den pedagogiske anordning og den pedagogiske diskurs som et skille mellom en formidlingsanordning og det som formidles.⁵ Den pedagogiske diskurs er et resultat av den pedagogiske anordnings rekontekstualiseringsregler. Bernstein definerer pedagogisk diskurs som et rekontekstualiseringsprinsipp som flytter en primær diskurs fra den kontekst den opprinnelig hører til i, og inn i en annen kontekst slik at dens sosiale grunnlag blir endret, derav betegnelsen rekontekstualisering. Forskjellige

rekontekstualiseringer konstituerer spesifikke pedagogiske diskurser. Bernstein definerer pedagogisk diskurs som følger:

«Pedagogisk diskurs blir konstruert gjennom rekontekstualiseringsprinsippet som relaterer seg til andre diskurser. Det skjer ved selektivt å tilpasse, relokalisere og refokusere disse for slik å konstituere sin egen orden. På den måten kan pedagogisk diskurs aldri bli identifisert med noen av de diskursene som den har rekontekstualisert.»⁶

Den pedagogiske diskurs består av forskjellige utvalgte diskurser som er blitt løsrevet fra sine opprinnelige diskurser og satt sammen og gjenfortalt i utvalgte sammenhenger. Den aktuelle kunnskapen gjenskapes i en rekontekstualiseringsprosess for å oppnå bestemte faglige og utdanningspolitiske målsettinger. Bernstein er inspirert av Foucaults diskursbegrep der relasjonen mellom makt og kunnskap står sentralt, og der diskursen kan forstås som et maktmiddel som virker bestemmende på hva som skal framstå som legitim kunnskap.⁷ Atkinson som arbeider innenfor Bernsteins teoretiske referanseramme, gir følgende definisjon av den pedagogiske diskurs, en definisjon som synes å tilsvare Bernsteins begrepsbestemmelse:

«Pedagogisk diskurs beskriver og foreskriver hvilken kunnskap og hvilke kompetanser som kommer inn under den pedagogiske ekspertisens domene. Den hviler på prinsippet om at diskursen blir tatt ut av sin opprinnelige sammenheng og relokalisert i nye kontekster. Pedagogisk diskurs er alltid en sekundær diskurs som organiserer og rekontekstualiserer andre områder.»⁸

Ball bruker også begrepet diskurs når han analyserer den engelske reformprosessen på 1980-tallet.⁹ Også Ball er opptatt av relasjonen mellom makt og kunnskap, der diskursen spiller en viktig rolle i hans analyse av utdannings-systemet. Som Bernstein er også Ball inspirert av Foucaults diskursbegrep. Ball definerer diskurs som følger:

«Diskurser handler derfor om hva som kan bli sagt og tenkt, men også om hvem som kan snakke, når, hvor og med hvilken autoritet. Diskurser legemliggjør meningen og bruken av ord og uttrykk. På den måten blir visse tankemuligheter konstruert.»¹⁰

I disse definisjonene vektlegges diskursens makt- og kontrollfunksjon, der et strategisk perspektiv synes å være dominerende. I analysen av 90-tallsreformene i Norge, ser vi at diskursen er brukt strategisk for å oppnå størst mulig grad av makt og kontroll over grunnskolenes kunnskapsinnhold.¹¹

Spørsmålet er om vi også kan tenke oss den pedagogiske diskurs som en kommunikativ diskurs i habermasiansk betydning. En slik forståelse av diskursen vil måtte ta utgangspunkt i kraften i de bedre argumenter som betyr at aktørene i utgangspunktet ikke vil være ute etter å legge premisser for diskursen, men stiller med et «åpent sinn» der man lytter til argumentene og diskuterer seg fram til det som for aktørene framstår som «den beste løsning» i den aktuelle situasjon. Vi skal komme nærmere inn på dette perspektivet i siste del av artikkelen.

Det er viktig å understreke at Bernstein og Habermas er representanter for to forskjellige diskursbegreper. Avhengig av *måten* den pedagogiske diskurs etableres og gjennomføres på, kan vi tenke oss to ulike diskurser som representerer hver sine ytterpunkter og ideologier. På den ene side diskursen som et strategisk makt- og kontrollmiddel, på den andre side som en argumentativ dialog, der søken etter de bedre argumenter og de kommunikative handlingsformer står sentralt. Den pedagogiske diskurs forstått som en argumentativ dialog, vil måtte være en primær diskurs forstått som «herredømmefri». Det vil si at aktørene i utgangspunktet ikke bekjenner seg til en bestemt utdanningsideologi. Den pedagogiske diskurs kan med andre ord *både* representere en instrumentell, strategisk rasjonalitet, og en kommunikativ, diskursiv rasjonalitet. Det handler om diskursens ulike kvalitative sider. Hos Habermas reflekterer uttrykket «det bedre argument» et forhold som forutsetter åpenhet og vilje til å lytte til andre aktørers begrunnelser ut fra tanken om at en selv og andre både er fornuftige og feilbarlige aktører på leting etter det bedre argument. Den norske reformprosessen på 90-tallet kjennetegnes imidlertid først og fremst av sin mangel på åpne demokratiske diskurser. Sagt med andre ord: 90-årenes utdanningspolitikk preges av et demokratisk underskudd.¹²

Vi skal igjen vende blikket mot Bernsteins teori. På grunn av den pedagogiske diskursens sentrale posisjon innenfor den pedagogiske anordning, vil ulike sosiale grupper og aktører være interessert i å legge premisser for innholdet i den pedagogiske diskurs for på den måten å kontrollere de kunnskaper, verdier og interesser som kommer til uttrykk i utdanningssystemet. Bernstein hevder at kampen om herredømmet over den pedagogiske diskurs utspilles på forskjellige rekontekstualiserende arenaer. Han skiller mellom to slike arenaer: den offisielle rekontekstualiserende arena (heretter kalt den offisielle arena) og den pedagogiske rekontekstualiserende arena (heretter kalt den profesjonelle arena).¹³ Begge arenaene finnes både på makronivå og på mikronivå. Den offisielle arenaen blir direkte kontrollert av staten, politisk og administrativt, gjennom henholdsvis lovgivning og byråkratiske forordninger. På makronivå er KUF/UF et eksempel på det norske svaret på denne arenaen. Denne arenaen vil også ta i bruk og forholde seg til andre institusjoner og tjenester når det måtte være formålstjenlig. Den profesjonelle arenaen representerer, enkelt sagt, det pedagogiske fagmiljøet i vid forstand, som for eksempel universitetsfaglige miljøer, praksis i forskjellige skoleslag og også faglitteratur. På disse arenaene foregår den pedagogiske diskurs som en viktig del av den pedagogiske anordning.

Bernstein hevder at det på 90-tallet er en klar tendens til at staten representert ved den offisielle arenaen er den dominerende i forhold til den profesjonelle.¹⁴ Statlig dominans blir stadig mer framtrædende etter som utdanningspolitikken blir tillagt større betydning når det gjelder økonomisk utvikling, så vel nasjonalt som internasjonalt. Han hevder at når det gjelder den pedagogiske diskurs' autonomi, vil den være avhengig av hvilken status den profesjonelle arena har i

forhold til den offisielle arena. Ved at den offisielle arenaen dominerer over den profesjonelle, kan staten legge viktige føringer på utdanningspolitikken. Det handler om hvem som skal ha makt og kontroll over et samfunnsområde som tillegges stadig større betydning i utvikling av individ og samfunn, nasjonalt og globalt.

Den pedagogiske diskurs konkretiseres blant annet ved hjelp av de kunnskapskoder (også kalt pedagogiske koder) som kommer til uttrykk gjennom skolens læreplaner. Bernstein skiller mellom to kategorier: kolleksjonskoden og integrasjonskoden som representerer forskjellige utdanningsideologier. Førstnevnte er lukket i betydningen av at for eksempel fag isoleres fra hverandre, og ikke ses i sammenheng. Integrasjonskoden er derimot åpen i den forstand at man søker å se sammenhenger mellom fag. Hvorvidt kodene i gitte utdanningstilbud kan karakteriseres som åpne eller lukket, avhenger av klassifisering og rammesetning.¹⁵ Bernstein knytter makt og kontroll til henholdsvis klassifisering og rammesetning. I undervisningssammenheng vil for eksempel sterk klassifisering føre til avgrensing mellom fag, mens svak klassifisering derimot betyr at fag-grensene brytes ned og at fagene relateres til hverandre. Begrepet henspiller på det relasjonelle mellom kategorier der det kan være snakk om intern og ekstern klassifisering. Når det gjelder forholdet mellom fag i skolen snakker vi om intern klassifisering, mens det i forholdet mellom skole og lokalsamfunn vil være snakk om ekstern klassifisering. Rammesetningen bestemmer hvordan kommunikasjonen mellom for eksempel lærer og elev forløper. Med sterk rammesetning har læreren kontrollen og kommunikasjonen vil i stor grad være forutsigbar. Med innspill fra flere aktører vil kommunikasjonen være mindre forutsigbar og også mindre kontrollerbar, vi snakker om svak rammesetning. Det klassiske prosjektarbeid i skolen er et godt eksempel på svak klassifisering og svak rammesetning, mens tradisjonell lærerstyrt undervisning oftest vil innebære sterk klassifisering og sterk rammesetning. Vi kan også tenke oss situasjoner med kombinasjoner av sterk eller svak klassifisering og svak eller sterk rammesetning og vice versa. Bernstein hevder imidlertid at endringspotensialet er knyttet til rammesetning. En læreplan bygd på kolleksjonskoden, med sterk klassifisering og sterk rammesetning, gir makt med hensyn til å definere skolens innhold og bidrar til kontroll når det gjelder skolens (undervisningens) kommunikasjonsformer. På makronivå bidrar koden til stor grad av statlig makt og kontroll over den aktuelle utdanningsinstitusjon.

ANALYSE AV DEN NORSKE UTDANNINGSPOLITIKKEN PÅ MAKRONIVÅ

Utdanningspolitikk i globalt perspektiv

Det er viktig allerede i utgangspunktet å presisere at den norske utdanningspolitikken på 1990-tallet må analyseres i et globalt perspektiv, der de norske utdanningsreformene må ses i sammenheng med tunge globale utdanningspolitiske føringer. På 80- og 90-tallet får utdanningssystemer over hele verden større politisk betydning når det gjelder utvikling av den enkelte nasjons internasjonale økonomiske konkurransevne. Nasjonenes muligheter for økonomisk vekst og teknologisk utvikling knyttes tett opp mot det nasjonale utdanningssystemets tilpasning til internasjonale standarder. I denne perioden vokser det også fram et økende behov for oppgradering av menneskelig kapital som fleksibel arbeidskraft, og vi ser at det blåses nytt liv i den omstridte human-kapital-teorien fra 60-tallet. I løpet av 80-årene vokser det fram en ny global utdanningskonsensus der utdanning tillegges svært stor betydning for framtidig vekst og utvikling. Denne samstemmighet både til høyre og venstre i det politiske landskap har definert utdanning som nøkkelen til framtidens økonomiske velstand. Utdanning blir et særdeles viktig redskap for økonomisk utvikling, nasjonalt og globalt.¹⁶

Ut fra dette perspektivet er det interessant å gå den norske utdanningspolitikken nærmere etter i sømmene. Hvilken kunnskapskode, rasjonalitet og pedagogiske identitet kommer til uttrykk i den pedagogiske diskurs i tilknytning til den norske grunnskolereformen? I diskusjonen av dette spørsmålet vil jeg ta utgangspunkt i, og bygge videre på, tidligere analyser av 90-tallsreformene der Bernsteins utdanningssosiologi utgjør en viktig teoretisk referanseramme.¹⁷

Pedagogiske diskurser og kunnskapskoder

Analyser av 90-tallsreformene har vist at det er den offisielle arena som har vært den dominerende i forhold til den profesjonelle arena. Premissene for den pedagogiske diskurs ble lagt på denne arenaen ved at daværende statsråd Hernes i langt større grad enn tidligere statsråder tok kontroll over hvilke aktører som skulle inviteres som premissleverandører til den offisielle pedagogiske diskurs i forbindelse med den framtidige utforming av norsk utdanningspolitikk.¹⁸ Trippestad har ved flere anledninger kritisert den daværende statsrådens bruk av maktmidler som kjennetegnes av grove forenklinger, og en selektiv og polariserende argumentasjon. Trippestad hevder at det er en teknisk-økonomisk diskurs som danner premissgrunnlaget i viktige reformdokumenter der en gjennomgående instrumentalistisk forståelse kommer til uttrykk. Han hevder også det er en diktatorisk logikk som har kjennetegnet reformprosessen når det gjelder måten den er gjennomført på.¹⁹

Analyser av reformprosessen viser at den profesjonelle arenaen er satt på sidelinjen i 90-årenes utdanningsreformer. Blant flere eksempler kan nevnes at som statsråd uttalte Hernes at uansett hva norske forskere konkluderte med i forhold til utdanningsforskning, ville han sørge for at deres forskning var

uaktuell når han skulle utforme sin utdanningspolitikk. Skolens læreplaner ble sett på som særdeles viktige styringsredskaper i denne prosessen.²⁰ Det har vært viktig for den offisielle arenaen å kunne innta en hegemonisk posisjon i forhold til den pedagogiske diskurs på den profesjonelle arenaen. Dette handler om definisjonsmakt.

En annen viktig konklusjon i analysen av grunnskolereformen er at den offisielle arenaen har prioritert en kunnskapskode som både i innhold og form er orientert mot kolleksjonskoden i langt større grad enn tilfellet var med Mønsterplanen 1987. I forhold til R97 betyr dette en sterkere grad av klassifisering og rammesetning som gir staten mer makt over skolens innhold og kontroll over dens kommunikasjonsformer og undervisningens struktur. Denne endringen er særlig merkbar på ungdomstrinnet. Den profesjonelle arena har i ulike sammenhenger argumentert mot de føringer den offisielle arenaen har lagt, uten at dette har resultert i grunnleggende endringer av grunnskolereformen. Den offisielle pedagogiske diskurs har i stor grad vært ført som en hegemonisk diskurs, der den ansvarlige statsråd har håndplukket sentrale aktører som deltakere på denne arenaen. I denne prosessen er viktige råd og utvalg blitt nedlagt, og ad hoc utvalg opprettet i stedet. Den pedagogiske diskurs på den offisielle arenaen på 90-tallet har, ved hjelp av kolleksjonskoden, lagt sterke føringer på skolens innhold og form, et forhold som blant annet kommer til uttrykk i fagplanenes mange «skal».

Den pedagogiske diskurs som hegemonisk diskurs representerer en alvorlig demokratisk trussel. En pedagogisk diskurs som føres i de «lukkede rom» der siling av premissleverandører finner sted tidlig i prosessen for å sikre gjennomslag for statsråders utdanningsideologier vil være en trussel for både individ og samfunn. Analyser av måten Reform 94 og Reform 97 er blitt gjennomført på, som også viser hvordan den politiske ledelsen i KUF forsøkte å styre evalueringen av Reform 94, er ikke akkurat oppløftende lesning i et demokratisk perspektiv.²¹ Kampen om hvilke kunnskaper som skal legitimeres ved hjelp av den pedagogiske diskurs vil også i framtiden utspilles både på den offisielle og den profesjonelle arena.

Læreplanens betydning

Dypest sett handler utdanningsreformer om hvilke og hvem sine verdier og interesser som skal legges til grunn når det gjelder både individuell og samfunnsmessig utvikling. Dette burde tilsi en grunnleggende debatt om pedagogikkens rolle i forhold til menneskesyn, samfunnssyn, kunnskapssyn og læringssyn, men en slik grunnleggende debatt har vært fraværende på 1990-tallet. I 90-årenes utdanningsreformer har den kommunikative diskurs i habermasiansk forstand hatt heller dårlige vilkår. Den offisielle arenaen, som den dominerende, har i liten grad vært opptatt av «kraften i de bedre argumenter».²²

Den pedagogiske diskurs har vært brukt som et viktig strategisk makt- og kontrollmiddel.

Flere forskere hevder at utdanningsreformer og deres læreplaner representerer et fundamentalt tema innenfor pedagogisk forskning.²³ Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er *hvorfor* reformer oppstår, og hvilke drivkrefter som ligger bak. Det pekes på den nære forbindelsen mellom utdanningsreformer og ønsker om samfunnsmessige forandringer. Utdanningsreformer søkes konkretisert gjennom læreplaner som forholder seg til samfunnsnivå såvel som til individnivå. Ideelt sett bør derfor de ulike nivåer analyseres i forhold til hverandre.

Læreplaner angår og berører hvert enkelt barn og hver eneste ungdom gjennom hele grunnskoleperioden, samt alle elever i videregående skole, disse utgjør de fleste norske ungdommer. Læreplaner legger gjennom sitt menneske- og samfunnsyn, kunnskaps- og læringssyn viktige premisser for kunnskapsutvikling og identitetsdannelse hos den enkelte elev. De etablerer bevissthetsstrukturer, og påvirker utviklingen av individets selvrespekt, positivt og negativt. På makronivå forteller læreplaner hva nasjonale myndigheter mener det er viktig at den oppvoksende slekt skal lære. De forteller hvilke verdier og interesser de styrende ønsker å prioritere; hvilke kunnskaper som skal defineres som samfunnsmessig gyldige. Læreplaner blir ofte sett på som et samfunnsformende virkemiddel, og avhengig av den evaluering som følger i kjølvannet av reformene, vil de også kunne fungere på denne måten. Læreplaner blir derfor sett på som viktige utdanningspolitiske styringsredskaper i forhold til individuell så vel som samfunnsmessig utvikling, et forhold som ble klart uttrykt i forbindelse med 90-tallsreformene. Problematikken rundt implementering av utdanningsreformer er blitt nærmere diskutert av Karlsen, som blant annet understreker nødvendigheten av at makro- og mikronivå analyseres i forhold til hverandre.²⁴

Pedagogiske identiteter og rasjonaliteter²⁵

I utformingen av sin utdannings sosiologi legger Bernstein stor vekt på den konstruksjon og distribusjon av pedagogiske identiteter som finner sted i tilknytning til utdanningsreformer, herunder også inkludert spørsmålet om hvilke (og hvem sine) kunnskaper som skal gis legitimitet ved hjelp av læreplanens styring og kontroll. Det handler om hva som skal framstå som offisiell kunnskap ved hjelp av de pedagogiske diskurser som gis prioritet (som et resultat av den pedagogiske anordnings rekontekstualiseringsregler). Bernstein²⁶ sier den offisielle kunnskap «referer til den pedagogiske kunnskapen som staten konstruerer og fører videre i utdanningsinstitusjonene». Han sier videre at utdanningsreformer «vokser fram gjennom en kamp mellom grupper om å påvirke og få gjennomslag i statens politikktutforming og praksis» og hevder faktisk at «enhver utdanningsreform kan dermed bli sett på som et resultat av kampen for å

produsere og institusjonalisere spesifikke identiteter».²⁷ Det er særlig på den offisielle arena at disse kampene finner sted.

Bernstein peker på at i tilknytning til enhver reform skapes et ideologisk spillerom; dette spillerommet brukes til konstruksjon av pedagogiske identiteter på makronivå. Ved hjelp av pedagogiske diskurser som konkretiseres gjennom læreplanens kunnskapssyn og dominerende kunnskapskoder, legges det til rette for konstruksjon og utvikling av pedagogiske identiteter. Pedagogisk identitet kan derfor forstås som en form for statsstyrt sosialisering i den forstand at staten gjennom å legge til rette for bestemte pedagogiske identiteter i læreplanen ønsker å påvirke individets bevissthetsstrukturer ved hjelp av utvalgte kunnskaper, verdier og interesser. De pedagogiske identiteter som konstrueres påvirker individets selvforståelse og personlige identitetsutforming. Identitetsmakt har i liten grad vært tema i forbindelse med utdanningsreformer og læreplanarbeid. Begrepet pedagogisk identitet viser nødvendigheten av og inviterer til forskning på nettopp dette temaet.

Bernstein viser til fire forskjellige posisjoner som konstruerer og distribuerer fire forskjellige pedagogiske identiteter på makronivå: retrospektiv-, prospektiv-, markeds- og terapeutisk identitet. I et tidligere arbeid er det redegjort for disse identitetstypene, likevel skal hovedtrekkene gjentas her og utdypes noe mer.²⁸

Jeg vil antyde hvilken pedagogisk identitet som synes å være den dominerende i grunnskolereformen, og deretter analysere hvilke rasjonaliteter som ser ut til å danne grunnlaget for disse fire pedagogiske identitetstypene. Når det gjelder spørsmålet om hvilke rasjonaliteter som danner grunnlag for konstruksjon av de ulike pedagogiske identiteter, vil jeg hovedsakelig støtte meg til Guneriussens diskusjon av rasjonalitetsbegrepet i sosiologien slik det er videreutviklet innen tre tradisjoner i vår tid.²⁹ Disse er den nyklassiske retningen, den habermasianske teorien om kommunikativ rasjonalitet og teorien om omsorgsrasjonalitet, også kalt ansvarsrasjonalitet.

Den retrospektive og den prospektive pedagogiske identitet er begge sentraliserte identiteter med utgangspunkt i statens posisjon og nasjonale diskurser. Begge støtter seg til «de store fortellinger», men mens førstnevnte er mest opptatt av fortiden med hovedvekt på nasjonale og/eller religiøse fortellinger, er den prospektive pedagogiske identitet orientert mot framtiden. Den prospektive identiteten er konstruert for å forholde seg til kulturelle, økonomiske og teknologiske forandringer. Den økonomiske og teknologiske dimensjonen framstår som viktig å ivareta innenfor denne identitetstypen. Den prospektive identitet er underlagt statlig dominans ved at staten her krever kontroll over utdanningens «inputs» og «outputs». Mens den retrospektive identitet blir betegnet som «gammelkonservativ» og kollektivistisk orientert, blir den prospektive gitt betegnelsen «nykonservativ» og individualistisk orientert. En prospektiv pedagogisk identitet bygger på et økonomisk nytteperspektiv og ideen om den strategiske aktør. Den retrospektive identiteten representerer flere *tradisjonelle* verdier, som for eksempel solidaritet og ansvar for fellesskapet.

I analysen av hvilken pedagogisk identitet som kommer klarest til uttrykk i R97 er konklusjonen at det er den prospektive pedagogiske identiteten som er den dominerende med sin vektlegging av framtidsperspektiver ut fra økonomisk tenkning slik det kommer til uttrykk i blant annet grunnlagsdokumentene.³⁰ Imidlertid kan man ved å forholde seg til retorikken i læreplanens generelle del, forledes til å tro at grunnskolereformen hovedsakelig representerer en blanding av retrospektiv og omsorgsorientert pedagogisk identitet fordi denne delen i større grad enn resten av R97 synes å være opptatt av fortidens moralske verdier i forhold til individets utvikling. Dette er perspektiver som peker mot disse to identitetsformene. Analyser av reformens grunnlagsdokumenter og læreplanens prinsippdel og fagplandel, viser derimot et noe annet bilde. I grunnlagsdokumentene er økonomiske og teknologiske perspektiver de dominerende, og individet blir sett på som et redskap for å ivareta disse dimensjoner. Den prospektive identitetsformen kommer også til uttrykk i læreplanens prinsippdel og fagplandel blant annet ved hjelp av en kolleksjonsorientert kunnskapskode som synes å være instrumentelt orientert. Disse dokumentene peker hovedsakelig mot den *prospektive* identitetens sentrale posisjon i grunnskolereformen, samtidig som man imidlertid også kan finne islett av både en retrospektiv, markedsorientert og også omsorgsorientert pedagogisk identitet.³¹

Det kan se ut som om de moralske og tradisjonelle verdier fra den retrospektive identiteten, slik de kommer til uttrykk i læreplanens generelle del, egentlig blir brukt i den prospektive identitetens og markedstilpasningens tjeneste. Det tradisjonelle gis verdi for å høyne den moralske standard som må til for å bygge opp fleksibel arbeidskraft. Her framheves betydningen av at fremtiden skapes ved hjelp av hardt arbeid, flid og nøysomhet hos individet; med andre ord gjenkjennes Webers protestantiske arbeidsetikk (og kapitalismens ånd). Daværende statsråd Hernes brukte i sin retorikk disse verdier som grunnlag for å fremme en prospektiv identitet. Konstruksjon og oppbygging av en nasjonal identitet, som også ble framhevet i forbindelse med 90-tallsreformene, kan også forstås i dette perspektivet. Dette er eksempler på det Bernstein benevner som utvalgte retrospektive trekk for å bygge opp en prospektiv identitet. «Framtidige identiteter blir skapt ved *selektiv* rekontekstualisering av trekk ved fortiden for å forsvare eller øke økonomisk framgang.»³²

Den prospektive pedagogiske identiteten konstrueres i hovedsak ut fra en *nyklassisk* rasjonalitetsforståelse der nyttemaksimering ut fra økonomiske kalkyler står høyt i kurs. En nyklassisk rasjonalitet vil i hovedsak anvende økonomiske perspektiver på utvikling av sosialt liv. Her vektlegges betydningen av strategiske valg og den strategiske aktør. Denne identitetsformen legger vekt på framtidsutsikter hovedsakelig vurdert fra en strategisk nytteposisjon. Fremmedgjøring, tap av fellesskap, anomi er ukjente begreper innenfor denne rasjonalitetsforståelsen. Jeg har i tidligere arbeid vist til at grunnskolereformens underliggende drivkrefter kort og enkelt kan oppsummeres med følgende stikkord: teknologisk utvikling og økonomisk vekst. Guneriussen viser at

daværende statsråd Hernes blir regnet som en av de fremste norske representanter for en nyklassisk økonomisk og strategisk tenkemåte inspirert av den amerikanske sosiologen Coleman.³³ Guneriussen problematiserer hvordan Coleman lar den strategiske rasjonalitetsforståelse bli altomfattende ved at denne rasjonaliteten også omfatter barns sosialisering.³⁴ Coleman er opptatt av oppdragelsens rasjonaliseringsgevinster og foreldrenes nytte- og kostbalanse, for øvrig en dimensjon som er viet liten oppmerksomhet i den norske pedagogiske debatten.

Når det gjelder den retrospektive pedagogiske identiteten, vil jeg ut fra min tolkning også her antyde en nyklassisk orientert rasjonalitetsforståelse der slektskapet til Webers formålsrasjonalitet, men også hans verdirasjonalitet trår tydeligere fram. Dette er med andre ord en mer sammensatt identitetsform. Denne identiteten har dype røtter til nasjonens fortidige tradisjoner, også religiøst sett. Graden av verdirasjonalitet vil for eksempel være avhengig av hvilken prioritering den religiøse dimensjonen har. Spørsmålet er om ikke denne identitetsformen kan sies å representere alle de fire handlingstyper som kjennetegner Webers rasjonalitets- og handlingsmodell, nemlig den formålsrasjonelle, den verdirasjonelle, den affektuelle og den tradisjonelle handling, men med vektlegging av det formålsrasjonelle og verdirasjonelle.³⁵ Den retrospektive identiteten legger vekt på nødvendige felles kulturelle og moralske idealer, og betydningen av en kollektiv sosialisering der samfunnsmessige normer og verdier internaliseres. Denne identitetstypen også har klare referanser til Durkheims sosiologi. Chouliaraki sier følgende om den retrospektive identiteten: «Bagudskuende identiteter formes af store fortællinger om den nationale eller religiøse fortid, som rekontekstualiseres således, at kollektivet prioriteres frem for individet.»³⁶

De to andre identitetsformene, den markedsorienterte (også kalt instrumentelle) og den terapeutiske blir begge betegnet som desentraliserte som betyr at de utgår fra institusjoner som er relativt autonome i forhold til staten; noe som betyr at de ikke i samme grad som de sentraliserte er underlagt nasjonale dominante diskurser. Til tross for at begge er desentraliserte, representerer de grunnleggende forskjellige utdanningsideologier. Førstnevnte, det desentraliserte markedet (også kalt D.C.M.) kjennetegnes ved sin sterke vektlegging av markedsrelevans der utforming av fleksible markedsdyktige identiteter er det overordnede mål. Denne identiteten kjennetegnes av kortsiktighet og kalkyler om maksimal nåtidig nytteverdi. «Vi har her en kultur og en kontekst som stimulerer overlevelsen av den sterkeste i henhold til markedets krav.... Det desentraliserte markedets posisjon konstruerer en identitet som drives av ytre krav mer enn av indre overbevisning.»³⁷

Den desentraliserte terapeutiske pedagogiske identitet (også kalt D.C.T.) har i dag en svak utdanningspolitisk posisjon, blant annet fordi den representerer store kostnader. Denne identitetstypen legger vekt på individets kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling, og ser på oppbyggingen av et positivt selv som en viktig

oppgave. Jeg har tidligere omtalt denne identiteten som omsorgsidentitet fordi jeg synes dette er et mer dekkende begrep i norsk oversettelse, og vil i fortsettelsen bruke denne betegnelsen. Den pedagogiske omsorgsidentiteten er opptatt av et meningsforstående perspektiv der også integrasjon og samarbeid er viktige stikkord. Til forskjell fra den instrumentelle markedsstyrte identiteten, ser omsorgsidentiteten det som en viktig oppgave å ivareta den indre harmoni og balanse uten dermed å avvise betydningen av eksterne verdier og interesser. Ut fra min forståelse åpner denne identitetsformen for et samspill mellom det interne og eksterne, der «det indre» tillegges en grunnleggende egen verdi. Bernstein sier følgende om omsorgsidentiteten: «Disse identitetene blir også konstruert ut fra lokale ressurser, men disse er internalisert til forskjell fra de instrumentelle som er styrt utenfra. . . . Dette er en internt regulert konstruksjon, og den er relativt uavhengig av eksterne brukerforventninger.»³⁸ Også denne identitetstypen er i stor grad rettet inn mot nåtiden, men ut fra andre idealer enn D.C.M. Mens den markedsorienterte posisjonen betegnes som nyliberal, blir omsorgsposisjonen betegnet som profesjonell.

Den markedsorienterte (instrumentelle) pedagogiske identiteten er nyklassisk orientert, som den prospektive. Forskjellen mellom dem er det desentraliserte kontra det sentraliserte utgangspunktet for utdanningens markeds-tilpasning. Bernstein hevder da også at det er nære forbindelser mellom disse to, og sier at veien er kort fra en prospektiv til en markedsorientert posisjon. Begge har basis i økonomisk tenkning, begge er mål-middel orientert, begge er orientert mot den strategiske aktør.

Den omsorgsorienterte pedagogiske identiteten knyttes først og fremst til omsorgsrasjonaliteten i den sosiologiske tradisjonen som Guneriussen mener er inspirert av Webers verdirasjonalitet. Denne identitetsformen danner motpol til en nyklassisk rasjonalitetsforståelse. Vi skal se nærmere på forholdet mellom omsorgsrasjonalitet/ansvarsrasjonalitet og nyklassisk rasjonalitet ut fra Ves analyse av dette forholdet.³⁹

Ve peker på at utdanningssosiologisk forskning inspirert av Coleman har vært svært betydningsfull i Norge de siste årene. Hun påpeker nødvendigheten av å diskutere hva slags menneskesyn som ligger til grunn for begrepet «den strategiske aktør», og hva det innebærer å snakke om kunnskap som «human kapital». Hun spør også hva det innebærer for vårt utdanningssystem at målet for utvikling på nasjonal basis er å få mer kompetanse ut av befolkningens talent slik det er blitt formulert av Hernes i NOU 1988:28; et dokument som på mange måter danner fundamentet for 90-årenes utdanningsreformer. Ves analyse er interessant, og bidrar til å forsterke plasseringen av utdanningsreformene innenfor et i hovedsak økonomisk nytteperspektiv der den strategiske aktør spiller en viktig rolle. Hennes analyse gir styrke til argumentasjonen om at det er den prospektive pedagogiske identiteten som er den dominerende.⁴⁰

I et tidligere arbeid som er en kritisk analyse av blant annet skolens rasjonalitetsformer, anvender Ve begrepet ansvarsrasjonalitet (også kalt omsorgs-

rasjonalitet) som en motpol til det som kalles den teknisk begrensede rasjonalitet. Hun kritiserer skolen for å være representant for en teknisk, økonomisk og byråkratisk rasjonalitet (den teknisk begrensede rasjonalitet). Dette er en rasjonalitet som har effektivitet og kapitalakkumulasjon som grunnleggende verdi, med andre ord en form for nyklassisk rasjonalitet. Hun hevder skolen er bærer av flere former for rasjonalitet, og at ansvarsrasjonaliteten kommer sterkest til uttrykk i de lavere klassetrinn, mens den teknisk begrensede rasjonalitet gjør seg gjeldende høyere opp i klassene. Denne analysen er gjort for nærmere 20 år siden. I løpet av denne perioden har hennes kritikk ikke mistet sin aktualitet, tvert imot. Med innføringen av 90-tallsreformene har Ves begrep om den teknisk begrensede rasjonalitet fått styrket sin posisjon i det norske utdanningssystemet. Denne rasjonalitetens motpol vil være ansvarsrasjonaliteten, og Habermas' begrep om kommunikativ rasjonalitet. Sistnevnte rasjonalitetsform vil jeg som sagt komme tilbake til i min oppsummering av framtidige utdanningspolitiske utfordringer. Når det gjelder ansvarsrasjonaliteten, sier Ve følgende:

«Ansvarsrasjonalitet er forskjellig fra teknisk begrenset rasjonalitet blant annet i sitt menneskesyn: Den viktigste forskjellen er at innenfor det førstnevnte perspektivet er det illegitimt å bruke mennesker som midler i forhold til målsettinger som går utover velferden til de personer det gjelder. ... I elev-lærerforholdet er det viktig å utvikle en viss grad av individualisering for å fremme selvstendighet. Men dersom markedets budskap om at «enhver er sin egen lykkes smed» blir en del av samhandlingsmønstrene i klasserommet, vil det bli svært vanskelig å utvikle solidaritet mellom elevene. Ut fra dette perspektivet kan det mer generelt hevdes at læring og utdanning ikke må betraktes som bare et instrument eller et middel.»⁴¹

Et viktig poeng i argumentasjonen er at utdanning både kan forbedre elevens situasjon i arbeidsmarkedet og skape et større nasjonalprodukt, men først og fremst må utdanning forstås som et mål i seg selv.

Det er viktig å presisere at de fire pedagogiske identiteter vi her har presentert må forstås som idealtyper som først og fremst tjener som analytiske begreper. I virkeligheten vil disse neppe forekomme i sin rendyrkede form, det vil i stedet være snakk om orienteringer mot hovedposisjonene. Vi har sett at blant de fire pedagogiske identiteters posisjoner, kan tre relateres til ulike former for nyklassisk rasjonalitet, og en til omsorgsrasjonalitet/verdirasjonalitet. Den ene av de tre som kategoriseres som nyklassisk framstår imidlertid som en blanding av formålsrasjonalitet og verdirasjonalitet. Avhengig av hvilke prioriteringer som blir gjort, vil en av dem kunne framstå som den dominerende. Poenget er at nåtidens dominerende pedagogiske identitet hovedsakelig representerer en nyklassisk rasjonalitet med økonomisk tenkning og den strategiske aktør som utgangspunkt. Den kommunikative rasjonalitet synes fraværende. Et interessant spørsmålet er hvilket innhold en pedagogisk identitet vil ha som er konstruert ut fra en kommunikativ habermasiansk tilnærming. Dette og lignende

spørsmål representerer framtidige forskningsmessige utfordringer. Jeg kommer tilbake til spørsmålet i mine sluttbetraktninger.

Den norske varianten av «Nye Høyre»-ideologien

Halsey *et al.* hevder at et utdanningspolitisk paradigmeskifte har funnet sted på 80-tallet.⁴² De peker på at mens de siste 20 års utdanningsforskning har vært opptatt av kultur, identitet og autonomi, særlig i forhold til undertrykte grupper, er fokus på 90-tallet rettet mot utdanningens rolle i et økonomisk perspektiv. 1990-tallets rådende utdanningsideologi i den vestlige verden har fått betegnelsen «Nye Høyre»-ideologien.⁴³ Denne ideologien har oppstått i ulike varianter i forskjellige stater. Til tross for ulikheter kjennetegnes ideologien av to sentrale dimensjoner: en nykonservativ og en nyliberal. Den nykonservative dimensjonen kommer til uttrykk gjennom sterk statlig styring over skolens innhold i form av nasjonale læreplaner som gjør det enklere for staten å kontrollere skolens innhold, her blir en kolleksjonsorientert kunnskapskode til uvurderlig hjelp. Innenfor denne dimensjonen finner vi også «back to basics»-tenkningen i forhold til skolens kunnskapssyn. Den nyliberale dimensjonen kommer til uttrykk gjennom utdanningspolitikkenes markedsorientering som kan uttrykkes på to plan: 1) På makronivå ved hovedsakelig å se på utdanningssystemet som redskap for framtidig økonomisk vekst, med andre ord en tilpasning til markedskreftene ved hjelp av sentraliserte anordninger som for eksempel en nasjonal læreplan. 2) På mikronivå ved å åpne opp for desentraliserte frie valg av skoler der elever og foreldre ses på som kunder som kan velge skoler ut fra hvilken skole som blir vurdert som best. Halsey *et al.* presiserer at en *nyklassisk rasjonalitet* er en *grunnleggende fellesnevner* for «Nye Høyre»-ideologiens ulike varianter.

Nilsen og Østerberg hevder at Brundtlandregjeringen innførte nyliberalismen som politisk prinsipp på 1980-tallet.⁴⁴ På viktige samfunnsområder ble markedskreftene vurdert som de riktige virkemidler. De betegner «Nye Høyre»-ideologien som den konservative revolusjon, og sier at denne revolusjonen førte til at markedet ble sett på som en modell for alt sosialt samkvem. De peker på at i denne prosessen var det Gudmund Hernes' økonomiske teorier som påvirket Arbeiderpartiets nye ideologiske profilering. Som KUF-minister fikk han et viktig politisk handlingsrom.

I den norske varianten av «Nye Høyre»-ideologien er det den nykonservative dimensjonen som kommer klarest til uttrykk i utdanningspolitikken. Denne dimensjonen operasjonaliseres i særlig grad gjennom fagplandelens sterke styring av skolens kunnskapsinnhold ved hjelp av en kolleksjonsorientert kode. I bunnen ligger makronivåets ønske om og behov for et mer markedstilpasset utdanningssystem for å styrke statens økonomiske vekst og teknologiske utvikling i et framtidig konkurranseperspektiv. Denne dimensjonen synes altså å bli ivaretatt gjennom forsøk på statlig styring av kunnskapspolitikken her

hjemme. Her ser vi en direkte forbindelse til den prospektive pedagogiske identiteten som nettopp kjennetegnes ved sin nykonservative posisjon. Den nyliberale dimensjonen kan umiddelbart være vanskeligere å få øye på. Den kommer til uttrykk mer implisitt ved at utdanningssystemet ses på som viktig redskap for framtidig økonomisk vekst slik det er redegjort for under den nyliberale dimensjonens punkt 1 ovenfor. Vi kan dermed konstatere at den norske nyliberale dimensjonen *ikke* handler om et desentralisert frislepp av skoler som konkurrerer i markedet. Den nyliberale dimensjonen kommer klarest til uttrykk gjennom de føringer som er lagt i grunnlagsdokumentenes markedstilpasning av utdanningspolitikken, og ser altså ut til å finne sin norske form i en sentralisert læreplan og en prospektiv pedagogisk identitet på makronivå.

Den delen av den nyliberale dimensjonen som handler om konkurranse mellom skolene om de beste «kundene» er i beskjeden grad til stede i norsk utdanningspolitikk. Vi ser imidlertid ansatser når elevene i den videregående skole i Oslo fritt kan velge hvilken skole de primært ønsker. Vi vet også at det såkalte Smith-utvalget i NOU 1995:18 drøftet mulighetene for å la foreldre velge hvilken grunnskole de skulle sende sine barn til. Når denne delen av den nyliberale dimensjonen ikke lar seg identifisere, kan dette forstås i lys av den norske enhetsskoleideologiens relativt sterke posisjon som ikke tillater privatisering og/eller konkurranse mellom skolene, jf. den norske diskusjonen om opprettelse av private skoler som også er en del av denne debatten. Kombinasjonen av den norske enhetsskoleideologien og den norske varianten av «Nye Høyre»-ideologien har ført til at staten har strammet grepet om kunnskapspolitikken ved hjelp av en kolleksjonsorientert kode som gir seg utslag i til dels sterk *statlig* styring av skolen ved hjelp av et definert felles nasjonalt pensum for alle elever. Staten har dermed innsnevret den enkelte skoles pedagogiske handlingsrom og elevenes valgmuligheter. I praksis betyr dette større grad av uniformering og ensretting – i *markedstilpasningens* tjeneste. Dette skjer i lys av en forståelse av enhetsskoleideologien der det viktigste ser ut til å være at alle elever skal behandles likt uansett kjønn, sosial, kulturell og geografisk tilhørighet. Alternativt kan man tenke seg en enhetsskole som behandler elevene ulikt avhengig av de ovennevnte faktorer. En enhetsskole som tillater et større lokalt pedagogisk handlingsrom innenfor mer romslige statlige rammer, der behovet for tilpasset opplæring faktisk i langt større grad lar seg realisere i skolehverdagen, vil trolig bygge opp elevenes læringsmotivasjon og selvspekt på en bedre måte enn dagens enhetsskole som er tuftet på en ideologi om at elevene skal behandles likt ved hjelp av en relativt stramt definert kanon, ovenfra og ned. I dagens enhetsskole vil trolig stadig flere falle utenfor. Dypest sett handler dette om definisjonsmakt.

Jeg har forsøkt å få fram et perspektiv på hvordan grunnskolen med sine elever kan bli forstått som redskap for å ivareta og bygge opp nasjonalstatens økonomiske konkurranseevne. Dette skjer ved at individet i utdannings-sammenheng klart underordnes samfunnsmessige krav, ønsker og behov

definert på makronivå. På samme tid blir eleven tildelt en prestasjonsorientert individualistisk posisjon gjennom læreplanens føringer på skolenivå. Alternativt kan man her tenke seg en relasjonsorientert individualistisk posisjon.⁴⁵ Det bør imidlertid understrekes at denne kritikken ikke må tas til inntekt for et argument for ekstreme individualistiske posisjoner som bygger på et utilitaristisk individbegrep som har et nært forhold til en nyklassisk tenkemåte.⁴⁶ Mye tyder på at grunnskolen, ved hjelp av 90-årenes utdanningsreformer, langt på vei er blitt et redskap i markedstilpasningens og den globale økonomiens tjeneste. Ut-danningssystemets ansvar for individets kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling og for å stimulere til positiv identitetsdannelse, har hatt en meget beskjeden plass i den pedagogiske diskurs på den offisielle arenaen. Utdanning som egenverdi er tonet ned. I stedet har utdanningens instrumentelle betydning blitt poengtert. Dette forholdet er tatt opp og diskutert nærmere av Karlsen i forhold til EUs utdanningspolitikk.⁴⁷ Det klassiske spenningsforholdet mellom individ og samfunn som vanligvis kommer til uttrykk i utdanningsreformer og læreplanarbeid er ikke et tema for den pedagogiske diskurs slik den kommer til uttrykk på den offisielle arenaen på makronivå i 90-årene. Måten reformarbeidet er utført på, endring av strukturer og innhold og ikke minst makronivåets vektlegging av kolleksjonskoden og en prospektiv pedagogisk identitet tuftet på en nyklassisk rasjonalitet, har ført til at den profesjonelle arena har vært i til dels kraftig opposisjon til den offisielle.⁴⁸ Den profesjonelle arena har blant annet villet prioritere en mer integrasjonsorientert kunnskapskode, og har poengtert nødvendigheten av at det også må gis rom for en mer omsorgsorientert pedagogisk identitet gjennom læreplanens føringer.

Framtidige utfordringer

Analysen ovenfor bidrar til å synliggjøre flere problematiske sider ved 90-årenes utdanningspolitikk som gjør det nødvendig å diskutere i hvilken grad det er ønskelig og mulig å diskutere alternativer til 90-årenes dominante pedagogiske diskurs og de identiteter og rasjonaliteter som er kommet til uttrykk. Habermas' teori om kommunikativ rasjonalitet er allerede nevnt som motpol til dagens nyklassiske rasjonalitet.

Habermas' kritikk av den nyklassiske rasjonalitet (forstått som teknisk/-instrumentell rasjonalitet i forhold til «ting», og som strategisk rasjonalitet i forhold til aktører) handler om at denne rasjonalitetsformen har ekspandert utover sine «naturlige» grenser, som for eksempel økonomi, teknologi, administrasjon.⁴⁹ Guneriussen viser til at Habermas langt på vei aksepterer «Weberdoktrinen» om at det skjer en stadig utvikling av et formålsrasjonelt herredømme over mennesker og natur.⁵⁰ Den nyklassiske rasjonalitetsformens inn-trengen og inngripen i den sosiale og kulturelle sfære betegner Habermas som kolonisering av livsverden. Livsverden består av tre komponenter: kultur, samfunn og personlighet. I utdanningspolitisk sammenheng er det viktig å

presisere at dette er komponenter som burde være fundamentale innenfor alle utdanningssystemer, i skolens undervisning og elevens læring.

Teorien om kommunikativ rasjonalitet og handling bringer inn et *forståelsesorientert* perspektiv som en egen kategori ved siden av den nyklassiske rasjonalitetens *resultatorientering*. I det første tilfelle vil det å komme fram til en felles forståelse med andre fornuftige aktører i en sak være overordnet kalkyler om hvordan aktøren best kan oppnå egne handlingsmål, et forhold som imidlertid vil være sentralt innenfor en nyklassisk, strategisk rasjonalitet. Skillet mellom en kommunikativ og strategisk rasjonalitet korresponderer med det kantianske skillet mellom det å behandle mennesket som et mål i seg selv, og det å behandle mennesket som et middel for å oppnå mål. Overført til pedagogikken kan vi med Hans Skjervheim snakke om «det instrumentalistiske mistaket» i det siste eksemplet.⁵¹ Dette «mistaket» er avgjørende for utviklingen av Habermas' teori om kommunikativ rasjonalitet.

Denne teorien er et svar på det Habermas oppfatter som den nyklassiske rasjonalitetens begrensninger. Med sin teori ønsker Habermas å rette oppmerksomheten mot et mer komplett og komplekst begrep om rasjonalitet som, slik Guneriusen formulerer det, «i tillegg til formålsrasjonalitet inkluderer både normativ-sosiale aspekter og ekspressiv-subjektive dimensjoner.»⁵² Et viktig poeng hos Habermas er at rasjonalitet handler om *intersubjektivitet*. Det handler om subjekt-subjekt relasjoner mellom samhandlende og kommunikative aktører. På dette punktet skiller han lag med Weber som knytter rasjonaliteten til subjekt-objekt relasjonen hos en monologisk handlende aktør.

Jeg vil med utgangspunkt i teorien om kommunikativ rasjonalitet og kommunikativ handling diskutere «det ønskelige» og «det mulige» i forhold til arbeidet med framtidige utdanningsreformer og læreplaner. Ut fra hovedkategorien *sosiale* handlinger opererer Habermas med to underkategorier: kommunikative og strategiske. Eriksen er opptatt av å nyansere dette skillet, og hevder at det er et problem at begrepet kommunikativ handling i sterk grad er knyttet til en forestilling om kvalifisert samstemmighet.⁵³ Han mener dette er en enighet det er vanskelig å få til i praksis, noe som betyr at teoriens empiriske relevans svekkes. I virkeligheten er det slik at det finnes flere eksempler på at de gode argumenter påvirker beslutninger, uten at de kan sies å resultere verken i kvalifisert samstemmighet eller strategisk handling. Eriksen deler opp den kommunikative handling i to underkategorier: samstemmighet og *modus vivendi*, der sistnevnte blir sett på som en rimelig og akseptabel pakt under de aktuelle rådende forhold. *Modus vivendi* er uttrykk for et legitimt arrangement, som bygger på en forståelsesorientert kommunikativ interaksjon, og ikke en strategisk interaksjon. Denne pakt representerer ikke det aktørene ideelt kunne ønske seg. Den konsensuelle handling derimot bygger på en rasjonelt fundert felles enighet. Men trolig vil denne handling være vanskelig å oppnå fordi utdanningsreformer og læreplanarbeid representerer et komplisert og mang-

foldig felt med mange ulike verdier og interesser. Imidlertid burde læreplanarbeid som *modus vivendi* i det minste kunne la seg gjennomføre.

Den strategiske handling som den andre underkategori av hovedkategorien sosial handling, blir delt opp i en skjult og en åpen strategisk handling, der den førstnevnte framstår som kommunikativ, mens den egentlig er strategisk. Det blir for omfattende å gå inn på en nærmere analyse av hvordan disse handlings-typene er kommet til uttrykk i 90-årenes utdanningsreformer. Jeg vil derfor vise til at jeg i et tidligere arbeid har argumentert for at 90-årenes reformarbeid er drevet fram ved hjelp av nettopp denne typen strategiske handlinger.⁵⁴

Utdanningsreformer som *modus vivendi* bygger på aktørenes ønske om og vilje til en kommunikativ diskurs som er kjennetegnet av et demokratisk sinnelag. Utdanningsreformer som *modus vivendi* bygger på andre grunnkonsepsjoner av menneske og samfunn enn de som er kommet til uttrykk på 90-tallet. Den nyklassiske og den kommunikative rasjonalitet representerer vitenskaps-teoretisk sett to grunnleggende forskjellige menneskesyn som gir seg utslag i ulike verdier og interesser i utforming av utdanningspolitikken.

En pedagogisk diskurs som kommunikativ diskurs vil måtte føre til en atskillig mer åpen og demokratisk fundert diskurs mellom den offisielle og profesjonelle arenaen der kraften i de bedre argumenter vil danne utgangspunkt for utvikling av utdanningsreformer og læreplaner. Dypest sett handler dette om framtidig utvikling av individ og samfunn. Det er derfor helt fundamentalt at aktørene som deltar i den pedagogiske diskurs klargjør hvilket menneske- og samfunnssyn de legger til grunn. Her ligger en begrunnelsestvang. I 90-årenes reformprosess har denne grunnleggende diskurs vært utelatt på den offisielle arena.

En pedagogisk diskurs som kommunikativ diskurs vil trolig kunne styrke den profesjonelle arenaens relative autonomi, og gi mer tyngde til den forskningsbaserte, faglige argumentasjonen enn tilfellet har vært på 90-tallet. Som resultat av en kommunikativ pedagogisk diskurs, følger også konstruksjonen av en kommunikativ pedagogisk identitet. Det er en framtidig forskningsmessig oppgave å si noe mer om dette. I en kommunikativ diskurs vil trolig også de kritiske perspektiver få sin plass. Eksempelvis er det nærliggende å peke på at en kommunikativ diskurs vil måtte forholde seg til det klassiske spenningsforholdet mellom individets og samfunnets interesser og behov. I et slikt perspektiv er det vanskelig å forestille seg konstruksjon av en pedagogisk identitet ut fra en dominerende prospektiv posisjon slik vi har sett i forbindelse med grunnskolereformen. Haavelsrud⁵⁵ påpeker betydningen av at den profesjonelle arenaen bør bli mer opptatt av konstruksjonen av den pedagogiske anordning fordi denne vil være avgjørende for utvikling og vedlikehold av demokratiske verdier.

Den framtidige utvikling av den nasjonale utdanningspolitikken vil være influert av kompliserte prosesser både nasjonalt og globalt. I denne kompleksiteten tror jeg det er viktig å peke på den profesjonelle arenaens ansvar for å frambringe

forskning som ivaretar nyanserte og kritiske perspektiver i forhold til individets og samfunnets utvikling. Forskere har en viktig oppgave i å få fram forskningsbaserte kunnskaper om utdanningssystemet. Her bør også ulike dimensjoner av maktbegrepet settes på dagsorden.

NOTER

- 1) B. Bernstein, Introduktion til bogen. I L. Chouliaraki og M. Bayer, *Basil Bernstein pædagogik, diskurs og magt*, Akademisk Forlag, Viborg 2001.
- 2) L. Chouliaraki og M. Bayer, *Op.cit.*
- 3) L. Chouliaraki: Pædagogikkens sociale logik. I L. Chouliaraki og M. Bayer, *Op.cit.*
- 4) B. Bernstein, *Pedagogy, Symbolic Control and Identity. Theory, research, critique*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford 2000, s. 36.
- 5) B. Bernstein, *Op.cit.*
- 6) B. Bernstein, *Op. cit.*, s. 33.
- 7) M. Foucault, *Overvåking og straff*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1977.
- 8) P. Atkinson *et al.*, «From Structuralism to Discourse: Bernstein's Structuralism», I A. R. Sadovnik (red.), *Knowledge and Pedagogy. The Sociology of Basil Bernstein*, Ablex Publishing Corporation, New Jersey 1995, s. 93
- 9) S. J. Ball, *Education Reform*, Open University Press, Philadelphia 1994.
- 10) S. J. Ball, *Politics and Policy Making in Education*, Routledge, New York 1990, s. 17.
- 11) S. S. Hovdenak, *90-tallsreformene – et instrumentalistisk mistak?*, Gyldendal Akademisk, Oslo 2000.
- 12) I boka *90-tallsreformene – et instrumentalistisk mistak?*, Gyldendal Akademisk, Oslo 2000, har jeg presentert flere eksempler og gitt analyser som viser berettigelsen av denne konklusjonen.
- 13) B. Bernstein, *Op.cit.* Bernstein bruker ikke begrepet arena, men felt («field»). I samtaler med meg har han imidlertid gjentatte ganger hevdet at arena ville være et bedre ord i denne sammenhengen.
- 14) B. Bernstein, *Op.cit.*
- 15) B. Bernstein, *Op.cit.*. Bernstein bruker begrepet «framing» som på norsk har vært oversatt til innramming eller kommunikasjonskontroll. L. Chouliaraki, *Op.cit.* har oversatt «framing» med rammesetning.
- 16) Det finnes mye faglitteratur som diskuterer utdanningens betydning i utvikling av den globale økonomien. Den følgende antologi er bare ett eksempel: A. H. Halsey *et al.* (red.), *Education, Culture, Economy, Society*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- 17) S. S. Hovdenak, *Op.cit.*
- 18) For nærmere utdyping, se S. S. Hovdenak, *Op.cit.*
- 19) T. A. Trippstad, «En analyse av Hernes som retoriker.» Hovedoppgave i pedagogikk. Norsk Lærerakademi, Bergen 1996. Se også S. S. Hovdenak, *op.cit.*
- 20) S. S. Hovdenak, *Op.cit.*

- 21) For eksempel J. F. Blichfeldt, *Utdanning for alle? Evaluering av Reform 94*, Tano Aschehoug, Oslo 1996.
- 22) J. Habermas, *The Theory of Communicative Action*, Beacon Press, Boston 1987. J. Habermas, *Kraften i de bedre argumenter*, Gyldendal Ad Notam, Oslo 1999.
- 23) For eksempel D. Kallos, «School and Curriculum Reforms in Sweden: Theoretical Considerations», *Pedagogical bulletin no. 8*, University of Lund 1982. M. W. Apple, *Ideology and Curriculum*, Routledge, New York 1990.
- 24) G. E. Karlsen, «Implementering av utdanningsreformer», i: S. S. Hovdenak (red.), *Perspektiver på Reform 97*, Gyldendal Akademisk, Oslo 2001.
- 25) Takk til professor Willy Guneriussen, Universitetet i Tromsø, for nyttige og interessante kommentarer i diskusjonen om ulike rasjonaliteter.
- 26) B. Bernstein, *Op. cit.*, s. 65.
- 27) B. Bernstein, *Op.cit.*, s. 66.
- 28) Jf. S. S.Hovdenak, *Op.cit.* 2000.
- 29) W. Guneriussen, *Aktør, handling og struktur. Grunnlagsproblemer i samfunnsvitenskapene*, Tano, Oslo 1996.
- 30) For ordens skyld gjør jeg leseren oppmerksom på at jeg også her bygger videre på et tidligere arbeid som grunnlag for å konkludere, jf. S. S. Hovdenak, *Op.cit.* 2000.
- 31) Jf. S. S. Hovdenak, *Op.cit.* 2000 for nærmere utdyping.
- 32) B. Bernstein, *Op.cit.*, s. 67
- 33) W. Guneriussen, *Op.cit.* Begge disse perspektivene er ytterligere utdypet i forhold til 90-tallsreformene i S. S. Hovdenak, *Op.cit.*, 2000.
- 34) W. Guneriussen, *Op.cit.*
- 35) For nærmere utdyping av rasjonalitetsformene se W. Guneriussen, *Op.cit.*. Se også E.O Eriksen og J. Weigård, *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*, Fagbokforlaget, Bergen 1999.
- 36) Jf. L. Chouliaraki, *Op.cit.*, s. 51.
- 37) B. Bernstein, *Op.cit.*, s. 69
- 38) B. Bernstein, *Op.cit.*, s. 73. Jeg bruker entallsform i min omtale av de ulike pedagogiske identiteter. Bernstein varierer mellom entall og flertall. Dette tolker jeg som at det innenfor den enkelte hovedgruppe vil kunne forekomme variasjoner.
- 39) H. Ve, Innledning på konferansen «Kunnskap og utvikling», i: M. Haavelsrud (red.), *Kunnskap og utvikling*, Norges Forskningsråd, Universitetet i Tromsø 1995.
- 40) H. Ve, *Op.cit.*
- 41) H. Ve, *Rasjonalitet og identitet og andre tekster*, Pax Forlag, Oslo 1999, s. 129.
- 42) A. H. Halsey et al., *Op.cit.*
- 43) Se A. H. Halsey et al., *Op.cit.* og S. S. Hovdenak, *Op.cit.* 2000 for nærmere utdypning.
- 44) H. Nilsen og D. Østerberg, *Statskvinnen Gro Harlem Brundtland og nyliberalismen*, Aschehoug, Oslo 1998.
- 45) For nærmere utdyping se S.S. Hovdenak, *Pedagogisk diskurs i 90-åras utdanningsreformer*. Avhandling dr. polit. graden, Universitetet i Tromsø 1998.

- 46) For nærmere redegjørelse vises til W. Guneriussen, *Op.cit.*
- 47) G. E. Karlsen, *EU, EØS og utdanning: en studie av bakgrunn og innhold, føringer og konsekvenser for norsk utdanning*, Tano, Oslo, i samarbeid med Lærerforbundet 1994.
- 48) For nærmere analyser jf. S. S. Hovdenak, *Op.cit.*, 2000.
- 49) J. Habermas, *The Theory of Communicative Action*, Beacon Press, Boston 1987. J. Habermas, *Kraften i de bedre argumenter*, Ad Notam Gyldendal, Oslo 1999.
- 50) Se W. Guneriussen, *Op.cit.* for mer utfyllende argumentasjon, likeså E.O. Eriksen og J. Weigård, *Op.cit.*
- 51) H. Skjervheim, «Det instrumentalistiske mistaket», i: H. Skjervheim, *Filosofi og dømmekraft*, Det Blå Bibliotek, Universitetsforlaget, Oslo 1992.
- 52) W. Guneriussen, *Op.cit.*, s. 242.
- 53) E. O. Eriksen, «Den politiske diskurs – fra konsensus til modus vivendi?» i: E. O. Eriksen (red.), *Den politiske orden*, Tano, Oslo 1994.
- 54) Jf. S. S. Hovdenak, *Op.cit.* 2000.
- 55) M. Haavelsrud, «Classification Strength and Power Relations», i: A. Morais, I. Neves, B. Davies and H. Daniels (eds.), *Towards a sociology of pedagogy: The contribution of Basil Bernstein to research*, Peter Lang Publishers, New York 2001.

Theo Koritzinsky

90-TALLSREFORMENE: PERSONER OG STRUKTURER – FAG OG POLITIKK

INNLEDNING

Denne artikkelen behandler noen trekk ved 1990-åras utdanningsreformer. Hovedfokus rettes mot sammenhengene mellom de generelle styringsreformene for hele utdanningssystemet og grunnskolereformenes beslutningsprosesser og innhold. Jeg legger særlig vekt på følgende beslektete problemstillinger:

Hvilken innflytelse i beslutningsprosessene hadde den politiske ledelse og fagfolkene i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), politikerne i Stortinget, lærernes interesseorganisasjoner og pedagogiske forskningsmiljøer? I hvilken grad var beslutningsprosessene preget av konsensus/harmoni innenfor og mellom ulike aktørgrupper? I hvilken grad var aktørenes verdier, interesser, forslag og beslutninger preget av mer strukturelle føringer fra markedet og dominerende ideologier?

Artikkelen bygger på mine undersøkelser av de norske utdanningsreformene i 1990-åra, med særlig vekt på samspillet mellom beslutningsprosesser, innhold og oppfølging som gjelder grunnskolen. I disse undersøkelsene tar jeg utgangspunkt i læreplanteori, didaktisk relasjonstenkning, organisasjons- og beslutningsteori. Mine primærdata er hentet fra kvalitativ og kvantitativ innholdsanalyse av rundt åtti offentlige dokumenter og delvis strukturerte intervjuer med rundt seksti av de viktigste deltakerne i beslutningsprosessene. Undersøkelsene er i hovedsak dokumentert i boka om læreplanen av 1997, *Pedagogikk og politikk i L97 – Læreplanens innhold og beslutningsprosessene*, men er også, ut fra mer avgrensete problemstillinger, presentert i flere artikler.¹

OVERSIKT OVER REFORMENE

1990-åras utdanningsreformer angår mange trekk ved utdanningssystemet: Styring, struktur, faglig innhold og personalets arbeids- og lønnsvilkår. Dessuten strekker reformene seg fra grunnskolen og videregående opplæring til høyskoler, universiteter, forskningsfeltet og voksenopplæring.

Reformtrekkene og reformnivåene i 1990-åra kan forenklet illustreres gjennom tabellen nedenfor. I rutene har jeg satt inn noen konkrete eksempler. Skjemaet kan være analytisk nyttig for å skape en viss oversikt over reformene og en hensiktsmessig oppdeling av dem. Men skjemaet må ikke leses slik at det dekker over vekselvirkningene mellom de ulike nivåene og trekkene. Intensjonene bak 1990-åras utdanningsreformer har jo bl.a. vært å reformere *hele* det

norske utdanningssystemet for å skape bedre sammenheng og kontinuitet i systemet. Denne helhetlige nasjonale hovedutfordringen ble formulert slik i flere dokumenter i reformprosessenes startfase: «Utfordringen for norsk kunnskapspolitikk er at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent. De resultater som nås, er ikke på høyde med de ferdigheter som kan utvikles. ... Uten endringer vil befolkningen være underutdannet og forskningen underbemannet for de ytelser kunnskapssamfunnet vil kreve. Det nasjonale nivået vil ikke holde den standard som må holdes internasjonalt. Dette er et gjennomgående problem for hele systemet, fra treningen i grunnskolen til tidsbruken i forskningen. En slik forståelse er et startsted for forandring, for en politikk som kan føres med viten og vilje».² Ut fra slike intensjoner er det ikke overraskende at liknende reformtrekk går igjen på de ulike utdanningsnivåene, og at de er ment å forsterke hverandre, jfr. tabell 1.

Tabell 1: 1990-åras utdanningsreformer – Oversikt og eksempler

TREKK NIVÅ	A. STYRING	B. STRUKTUR	C. INNHOLD
1. FORSKNING	Norges Forskningsråd opprettet	Sammenslåing av fem råd til ett	Mer kontakt mellom grunnforskning og anvendt forskning
2. VOKSEN-OPPLÆRING	Strammere styrings- og kontrollkrav til studieforbund	Sammenslåing av studieforbund	Noe mer vekt på studie- og yrkeskompetanse, mindre på folkeopplysning
3. UNIVERSITETER OG HØGSKOLE	Ny felles lov for universiteter og høyskoler 26 høyskolestyrer opprettes Lærerutdanningsrådet nedlegges	Sammenslåing av 98 regionale høyskoler til 26 «Norgesnett» innføres med strammere arbeidsdeling og samarbeidskrav mellom institusjonene Lærerutdanningen for grunnskolen blir 4-årig	Innføring av samme studiemodell for all allmennlærerutdanning Strammere nasjonale rammeplaner for fagene
4. VIDERE-GÅENDE OPPLÆRING	Lovfestet rett til opplæring for 16-19 åringer Rådet for videregående opplæring (RVO) nedlegges	Sammenslåing av 106 grunnkurs til 13, senere økt til 15	Nye læreplaner for grunnkurs, videregående kurs og fagopplæring
5. GRUNNSKOLEN	Lærerråd på den enkelte skole og skolesjef og skolestyre i kommunene ikke lenger lovfestet Grunnskolerådet nedlegges	10-årig grunnskole og skolestart for 6-åringene	Nye læreplan (L97) med strammere og mer detaljert nasjonalt fellesstoff i alle fag på alle klassetrinn. Mer vekt på tema- og prosjektarbeid

De reformtrekkene som er skrevet inn i rutene, er typiske (eksemplariske) for noen hovedtendenser ved reformene. Disse kan oppsummeres slik:

1. *Styringsreformene*: Overgang fra regelstyring til mer målstyring, nedlegging av flere sakkyndige råd og sentralisering av mer formell myndighet og reell makt til KUF.
2. *Strukturreformene*: a. Sammenslåing til større enheter, både gjennom samlokalisering og institusjonell fusjonering (gjelder særlig forskning og høyskolene). b. Dessuten kan også endringer i faglig «tilbudsstruktur» regnes som strukturreform. To av de viktigste er: Reduksjonen av antall grunnkurs innenfor videregående opplæring fra over 100 til 13, senere økt til 15 – og skolestart for 6-åringer og 10-årig skoleløp innenfor grunnskolen.
3. *Innholdsreformene*: Studiemodeller og læreplaner som legger vekt både på mer faglig fordyping og mer flerfaglig tema- og prosjektarbeid (gjelder særlig grunnskolen og allmennlærerutdanningen).

PLANER OG PERSONER

Planer er ord. Reform er handling. Og det er *mennesker* som handler. Forskeres, pedagogiske ledes og lærernes engasjement i reformplaner, kunnskaper om dem og evne og vilje til å gjennomføre dem er helt avgjørende for oppfølgingen. Og disse faktorene er påvirket av hvor involvert fagfolkene ble i beslutningsprosessene, hvordan de ble informert om prosessene og deres tilgang til ressurser for å gjennomføre reformene. Betydningen av slike personalreformer (eller mangel på personalreformer) i 1990-åra kan knapt overvurderes. De er faglig, økonomisk og sosialt viktige i seg selv for dem det gjelder. Og, skal utdanningsreformer få gjennomslagskraft på systemnivå, må pedagogiske ledere og lærere være motiverte og kompetente til å sette dem ut i livet.

Mangeårig ekspedisjonssjef og vitenskapelig rådgiver i utdanningsdepartementet, Kjell Eide, understreker gjennomføernes betydning for utdanningsreformer: «De fleste reformer krever modningstid, men det er neppe avgjørende om den kommer i forberedelsesfasen eller gjennomføringsfasen. Et brutalt hardkjør i begge faser reduserer imidlertid mulighetene for en vellykket gjennomføring, en reforms hensikt bør ikke være å bli stående som et monument over en 'effektiv' statsråd. Det er de som skal sette reformene i verk i praksis, som i siste instans avgjør hva som kommer ut av dem.»³

Det ville utvilsomt kommet mye mer og bedre ut av reformplanene, hvis den «effektive» statsråd (les Hernes) og andre beslutningselever hadde brukt noe mer tid, vilje og klokskap til å begrunne reformplanene, informere om dem og involvere gjennomførerne i beslutningsprosessene. Gjennomføringen ville også blitt mer vellykket hvis KUF og stortingsflertallet hadde brukt noe mer ressurser til bl.a. etterutdanning, læremidler og bedring av arbeidsmiljø slik at gapet mellom visjoner og virkelighet kunne blitt noe mindre. En markert tendens i en rekke høringsuttalelser og i mitt eget intervjumateriale understreker slike

poenger.⁴ Disse utfordringene sto også sentralt i den utdanningspolitiske debatten i valgkampene i 1999 og 2001.

OVENFRA ELLER NEDENFRA?

Spørsmålet om reformer ovenfra eller nedenfra gjelder ikke bare forholdet mellom effektive statsråder/beslutningseliter og de som skal gjennomføre reformene. Spørsmålet gjelder også rekkefølgen av reformene: Fra skolestart til disputas, eller fra disputas til skolestart? 1990-åras viktigste reformvedtak for universiteter, høyskoler og forskning skjedde i 1991-92. Hovedprinsippene for reformene i videregående opplæring ble vedtatt i 1992 med realisering i 1994. Og grunnskolereformene ble behandlet i Stortinget mellom 1993-96 og fikk sin start i 1997.

Alfred Oftedal Telhaug skriver i boka *Utdanningsreformene*: «De norske 90-tallsreformene startet ikke nedefra i systemet, slik logikken kanskje skulle tilsi: Når et hus bygges må først grunnmuren reises. Men 90-tallsreformen dreide seg jo ikke om å bygge et nytt hus, i høyden var det en restrukturering av utdanningssystemet som foresto. Derfor var det fullt mulig å starte ovenfra, altså med systemets øverste trinn, og det var også dette som skjedde.»⁵ Telhaug nevner tre prioriterte utdanningspolitiske oppgaver som kan bidra til å forklare denne starten: Behovet for å slå sammen en rekke mindre høyskoler for å styrke kvalitet og effektivitet innenfor høyere utdanning – Behovet for å styrke rekrutteringen til høyere utdanning og forskning, bl.a. innenfor teknologiske og økonomisk-administrative fag. Politiske myndigheters vekt på at styrking av høyere utdanning og forskning var av stor nasjonaløkonomisk betydning.

I disse prioriteringene kan det også ligge utdanningspolitisk tenkning av mer allmenn karakter, med virkning for grunnskolens funksjon i hele utdanningssystemet. Den skal ikke først og fremst være en skole med allmenndannende *egenverdi* for de mange. Dens fremste oppgave er *instrumentell*: Den skal få fram flere og bedre talenter for å styrke rekruttering til høyere utdanning og forskning. Retorikken i den nye felles generelle læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring fra 1993 handler riktig nok om «det meningssøkende menneske», «det allmenndannede menneske», «det samarbeidende menneske» og «det integrerte menneske». Men analyser av læreplanene for de enkelte fag i Læreplan 97 (L97) viser et noe annet bilde. Her dominerer vitenskapsfagenes kunnskapstrengsel framfor elevsentrerte rom for meningssøking. Her møter elevene lange, detaljerte fagdelte emnelister som har lite med allmenndanning og integrert forståelse å gjøre. Og de dominerende vurderingsordningene og -uttrykkene, særlig gjennom karaktersystemet på ungdomstrinnet og i videregående opplæring, avspeiler mer vekt på konkurranse enn på samarbeid, mer vekt på tradisjonelt fagdelt kunnskapsstoff enn på integrert allmenndanning.

Forenklet kan vi si at vi står overfor to tradisjoner som både i skolehistorien og i aktuell utdanningspolitikk dels står i motsetning til hverandre: en folkelig og egalitær allmenndanningstradisjon og en mer akademiske elitær tradisjon. Kjell Eide kommenterer disse to tradisjonene slik: «Denne konfliktlinje mellom det 'folkelige' og det 'akademiske' finner vi også i dag. Skolepolitikere har til enhver tid hevdet at vi må få en bedre tilpassing mellom de ulike skoletrinn, skole-systemet må 'harmoniseres'. Men det spørsmålet som da sjelden kommer åpent fram, er *på hvilket skoleslags premisser?* Vi kan faktisk foreta en grov kategorisering av norske skolepolitikere etter et slikt kriterium: Lars Moen, Helge Sivertsen, Kjell Bondevik, Bjartmar Gjerde og Kjell Magne Bondevik tenderer mot de 'folkelige'. Birger Bergersen, Kjølvs Egeland, Lars Roar Langslet og Gudmund Hernes tenderer mot de 'akademiske'.»⁶ For egen regning kan jeg vel tilføye: Jon Lilletun, KrFs utdanningsminister 1997-2000, hørte utvilsomt med blant de som «tenderer mot de folkelige». Trond Giske, Arbeiderpartiets utdanningsminister fra våren 2000 til høsten 2002, framsto vel heller ikke som noen typisk akademisk orientert utdanningsminister. Det samme kan sies om hans etterfølger, Høyres Kristin Clemet. Med sin bakgrunn fra NHO og ut fra sine foreløpige uttalelser og initiativ som statsråd, virker hun mest opptatt av utdanningsinstitusjonenes bidrag til styrket norsk konkurranseevne og økonomisk vekst. Disse formålene knyttes til virkemidler som økt privatisering av utdanningsinstitusjonene og sterkere konkurranse dem imellom gjennom resultatmåling – i troen på at markedsmechanismene kan bidra til bedre ressursutnyttelse og høyere kvalitet. Denne profilen er verken spesielt folkelig eller akademisk. Den er først og fremst liberalistisk.

Denne svært grove kategoriseringen av de siste femti års utdanningsministre bringer oss til spørsmålet om utdanningsdepartementets og statsrådets betydning i 1990-åras beslutningsprosesser.

DEPARTEMENTETS OG STATSRAÐENES ROLLE

I norsk statsforvaltning har departementene to hovedoppgaver: De skal lede den statlige forvaltningen innenfor sine saksområder og de skal være sekretariat for den til enhver tid sittende politiske ledelse. Mellom disse to oppgavene kan det ofte ligge spenninger både for departementet som institusjon og for de ansatte i embetsverket: De skal på den ene siden representere en faglig kompetanse og uavhengighet og på den andre siden være lojale overfor den til enhver tid sittende politiske ledelse.

KUF foreslo, og Stortinget vedtok i 1991, å nedlegge en rekke sakkyndige råd for skoleverket. Nedleggelsene skulle føre til at KUF mer effektivt og entydig kunne målstyre hele utdanningssystemet, uten innvendinger fra eller konflikter med de tidligere sakkyndige råd som blant annet hadde hatt representanter fra pedagogiske miljøer og lærernes fagorganisasjoner.⁷ Da en rekke fagpersoner fra bl.a. Grunnskolerådet og Rådet for videregående opp-

læring ble overført til KUF i 1991-92, fikk departementet tilført mer og tyngre faglig kompetanse enn det hadde hatt tidligere. Samtidig fikk departementet en meget viljestærk og målrettet politisk ledelse fra 1990 gjennom Gudmund Hernes og hans politiske medarbeidere. Dermed ble spenningen innad i KUFs embetsverk mellom faglig uavhengighet og politisk lojalitet tydeligere.

Ingen av de rundt femten representantene fra embetsverket som jeg har intervjuet, ønsker å bli sitert når de antyder eller klart uttrykker sine erfaringer og opplevelser knyttet til slike spenninger i læreplanarbeidet rundt L97. Men jeg får et ganske variert og sammensatt inntrykk: Alle forteller om faglig spennende og innholdsrike år, også på grunn av den politiske ledelsens målrettede og engasjerte arbeidsstil. Samtidig uttrykker mange mer eller mindre direkte frustrasjoner, særlig knyttet til tre samvirkende trekk ved de politiske beslutningsprosessene: tempoet, den begrensede kontakten med fagmiljøer utenfor departementet og enkelte faglige mangler ved læreplanens innhold.

BØR ET DEPARTEMENT LAGE LÆREPLANER?

Under statsråd Gudmund Hernes gikk KUF svært langt i å styre og kontrollere læreplanprosessene. Kritikkk mot KUF for å være for egenrådig og detaljstyrende i planarbeidet har kommet både fra fagpedagogisk hold, fra lærerorganisasjonene og fra enkelte utdanningspolitiske miljøer. Få har betvilt KUFs rett og plikt til å tilrettelegge rammene rundt et slikt arbeid – ut fra overordnede styringssignaler fra Stortinget. Kritikken har mer gått på hvorvidt departementet for eksempel selv skulle stå for *selve utskrivningen* av nye læreplaner – og KUFs mangel på faglig og demokratisk involvering av pedagogiske miljøer og lærerorganisasjoner i beslutningsprosessene. Laila Fossum, nestleder i Lærerforbundet, understreker at folkevalgte politiske myndigheter i et demokrati må trekke opp de prinsipielle rammene for læreplanreformer. Og hun ser det som riktig at «utdanningsdepartementet som fagdepartement har et helhetsansvar for læreplanarbeidet. Men selve læreplanen bør i større grad enn slik det ble gjort med L97 utformes av fagpersoner: lærere, skoleledere, høyskole- og universitetsansatte fagfolk. I 1990-åra har politisk ledelse i KUF, særlig under Hernes, vært for sterkt styrende på viktige faglige områder. Produktet, læreplanverket, viser at brukerne burde fått påvirke mer. Planen er blitt for ambisøs, blant annet fordi KUFs politiske ledelse ikke har latt 'fotfolket' få tilstrekkelig innflytelse ut fra sine erfaringer fra virkeligheten» (intervju 5.1.2000).

Ikke bare lærerorganisasjoner og fagpedagoger *utenfor departementet* har hatt og har prinsipielle innvendinger mot at et utdanningsdepartement skal drive fram en læreplanprosess slik det skjedde med L97. Også folk som nå arbeider i departementet, eller som har arbeidet der, uttrykker tvil om hvorvidt departementet var/er egnet til å drive fram brede og utviklingsrettete læreplanprosesser. Flere nevner at departementet ikke har tilstrekkelig faglig kompetanse, at det er for tungrodd, at det arbeider for fjernt fra skolehverdagen, at faglige utfordringer

kan bli for politisert av den enhver tid sittende statsråd osv. Ellen Marie Skaflestad var KUFs prosjektleder for organiseringen av arbeidet med Læreplaner for fag i L97. Hun hadde også nær kontakt med arbeidet rundt læreplanens Prinsipper og retningslinjer. I ettertid ser hun slik på departementets rolle i læreplanprosessene rundt L97: «En slik læreplanprosess bør fortrinnsvis legges til et organ utenfor departementet. Departementet har så mange andre løpende oppgaver. Det skal også være et sekretariat for politisk ledelse, mens det faglige utviklingsarbeidet med nye læreplaner nettopp ikke bør ligge for tett opp til den enhver tid sittende ledelse» (intervju 17.11.99).

Einar Steensnæs (KrF) var utdanningsminister 1989-90. På spørsmål om et utdanningsdepartement bør lage læreplaner, svarer han slik: «Jeg mener at departementet bør ha det overordnede politiske ansvaret for læreplanutforming. Men det er avgjørende viktig at departementet bruker den faglige og utdanningspolitiske kompetansen som finnes i skole-Norge. Dette er viktig for å få fram bredden i ideer og forslag fra faglig hold og fra lærerorganisasjonene. Det er også viktig for å utvikle et bredt eierforhold til læreplanen. Slike målsettinger ble i liten grad fulgt opp i statsråd Hernes' ledelse av arbeidet med L97. Dette inntrykket har jeg fått gjennom kontakt med og tilbakemeldinger fra ulike deler av utdanningssystemet. Hernes' lederstil gav seg uttrykk i mangel på kommunikasjon, frustrasjon blant lærerne og et lite konstruktivt forhold mellom lærerorganisasjonene og KUFs politiske ledelse» (intervju 25.1.2000).

I en rekke artikler og intervjuer har Hernes selv gitt uttrykk for at beslutningsprosessene rundt L97 har ivaretatt de mest sentrale demokratiske og faglige hensyn.⁸ Hans statssekretær, og den mest aktive i KUFs politiske ledelse i sluttfasen av arbeidet med L97, Astrid Søgner, sier dette om departementets rolle i beslutningsprosessene rundt læreplanen: «90-tallsbehovet for utdanningsreformer tilsa den beslutningsformen KUF fastsatte, men etter retningslinjer bestemt av Stortinget. Jeg ser på denne prosessen som mer demokratisk enn om sakkyndige råd, hvis de var beholdt, eller fagmiljøene hadde hatt en enda sterkere og mer avgjørende styring eller innflytelse over læreplanprosessene» (intervju 11.2.2000).

GUDMUND HERNES OG BESLUTNINGSPROSESSENE

Pedagogen Tove Baune beskriver statsråd Gudmund Hernes' rolle i beslutningsprosessen rundt L97 slik: «Reform 97 er på mange måter en umiskjennelig Hernesreform. ... Den er drevet gjennom i høyt tempo, delvis på tvers av lærerprofesjonens synspunkter og interesser. Alt fra starten av sitt virke som utdanningsminister markerte Hernes seg med klare politiske og pedagogiske visjoner og en ubøyelig vilje til å sette dem ut i livet. ... Både læreplanprosessen, selve læreplanen og gjennomføringstempoet tjener til å markere overfor profesjonen at styringen av utdanningspolitikken hører hjemme på sentralt

politisk hold.»⁹ Liknende karakteristikker av beslutningsprosessen bak L97 kan en lese i skolehistoriske arbeider av Tønnessen og Telhaug.¹⁰

Hernes' arbeidsstil og fokuseringen rundt hans person

Personen og statsråden Gudmund Hernes har stått sentralt i hele beslutningsprosessen rundt L97. 1990-åras utdanningsreformer er på mange måter blitt knyttet til Hernes, både når det gjelder beslutningsprosess og beslutningsinnhold. Denne personifiseringen har mange årsaker:

1. Sosiologen Gudmund Hernes var kjent som leder av den store maktutredningen i 1970-åra. Og mange av hans skarpeste kritikere har understreket hvordan han brukte sin innsikt fra denne utredningen til maktfullkommen gjennomføring av 1990-åras utdanningsreformer. I 1987-88 ledet Hernes utredningen *Med viten og vilje* (NOU 1988:28). Her ble det lagt sterke føringer for reformene i 1990-åra innenfor forskning og høyere utdanning, men også for utdanningsreformene innenfor videregående opplæring og grunnskolen.
2. Som utdanningsminister kunne Hernes bli sterkt identifisert med reformene fordi han tidligere hadde vært med å utrede dem, han satte dem i gang straks han ble statsråd i november 1990, og han styrte viktige faser i gjennomføringen av dem fram til sin avgang i desember 1995.
3. Men først og fremst henger personifiseringen trolig sammen med Hernes' sterke evne og vilje til å få gjennomført sin egen politikk og til å markedsføre den utad. Med sterk intellektuell status og karisma innad i regjeringen, i KUF og i enkelte fagmiljøer – og med kompetent medieregi utad – ble hans «vitene og vilje» gjennomført og synliggjort gang på gang gjennom hans fem år som utdannings- og forskningsminister.

Telhaug om «det uangripelige» ved Hernes

Pedagogen og skolehistorikeren Alfred Oftedal Telhaug har vært blant de få pedagogiske forskere som i foredrag, artikler og bøker har forsvart vesentlige sider ved Hernes' reformer, både deres faglige innhold og beslutningsprosessene bak dem. I boka *Utdanningspolitikken og enhetsskolen* skrev han: «Jeg er onskapsfull nok til å mene at det uangripelige ved Hernes, har vært med på å skjerpe kritikken mot ham.»¹¹ «Angripelige» trekk ved Hernes' maktutøvelse har likevel vært påpekt og drøftet av andre pedagogiske forskere – og av sosiologer, statsvitere m.fl. I tillegg har lærerorganisasjonene og deres fagblader i flere sammenhenger kritisert beslutningsprosessen og statsrådets rolle i denne.

Telhaug har dels forklart medieinntrykket av opposisjonen mot Hernes ved å hevde at lærerorganisasjonene har drevet med desinformasjon: «Når den medieinformerte lærer og samfunnsborger oppfatter opposisjonen mot Hernes som massiv, skyldes det i noen grad også lærerorganisasjonenes informasjonsarbeid.

Jeg kjenner best Norsk Skoleblad, som er organ for Norsk Lærerlag, og vil uten å nøle karakterisere den redaksjonelle linja der som stalinistisk. Bladet blåser sterkt opp enhver kritikk av ham, gir de minste bagateller store dimensjoner og neglisjerer ham så å si konsekvent når han foredrar sine visjoner.»¹²

Slagstad om «det leninistiske» ved Hernes

Mens Telhaug tillegger Norsk Skoleblad stalinistiske trekk i dets kritikk og fortielse av Hernes, hevder en av Hernes' skarpeste kritikere, professor Rune Slagstad, at KUFs maktutøvelse under Hernes har vært preget av leninisme: «Som maktutøver handlet Hernes i samsvar med det strategisk-kalkulerende maktbegrep, jeg vil si leninistiske maktbegrep, som han absolutterte som maktutreder: Makt har den som evner å realisere sine interesser, eventuelt til tross for andres motstand. Det finnes også et annet politisk maktbegrep som er særegent for det demokratiske system, den kommunikative makt: Evnen til å kunne enes gjennom fri og utvungen dialog. Dette kommunikative maktbegrep synes like fraværende i Hernes' praksis som i hans teori. I bemerkelsesverdig grad samsvarer nøkkelbegrepene i Hernes' reformprosjekt med dem som lå til grunn for Erik Brofoss' sosialøkonomiske moderniseringsprosjekt i den første etterkrigsperiode: Økt produktivitet gjennom rasjonalisering, effektivisering gjennom stordrift, ... styring gjennom detaljregulering. Paternalismen har hos Hernes iallfall i det retoriske en teologisk forankring som var utenkelig for Brofoss og hans generasjon av reformteknokrater. I en skolepolitisk programtale fra 1992 plasserte Hernes seg selv som en styringssosiologisk fortsettelse av Pontoppidans statspietisme: '... Det er tankene som må løftes og uniformeres om nasjonen skal holde sammen. ... Skal vi sikre den rette tro, må læren være ens. Altså trenger vi læreplaner.' Kan Hernes som ideolog, reformteknokrat og maktpolitiker bringes på én formel? Da tror jeg det måtte bli denne: En kryssning av Brofoss, Lenin og Pontoppidan.»¹³

Felles for Brofoss, Lenin og Pontoppidan var at de oppfattet *akutte* behov for *rask* handling når det gjaldt nasjonal økonomisk gjenreisning (Brofoss), politisk omveltning (Lenin) og religiøs folkeoppdragelse (Pontoppidan). For Hernes gjaldt det et akutt behov for raskt å få «mer kompetanse ut av befolkningens talent». Hvis ikke dette behovet ble ivaretatt, ville Norge miste sin kunnskapsmessige og dermed økonomiske konkurranseevne i den hurtig framvoksende internasjonale økonomien.

Krisebeskrivelse og hastverk som styringsmidler

KUFs tempo og egenrådighet i beslutningsprosessene rundt L97 henger nært sammen med de tendenser til krisebeskrivelse av norsk utdanning som preget flere offentlige dokumenter i 1990-åra. I den grad sentrale aktører oppfattet det norske utdanningssystemet som overmodent for reformer ut fra akutte nasjonale

og internasjonale utfordringer, desto mer forståelig blir det at de ønsket et oppdrevet tempo i beslutningsprosessene for å få reformene i gang så snart som mulig.

I startfasen av reformprosessen hadde KUF, under Gudmund Hernes' ledelse, understreket at Norge «ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent». Denne formuleringen var et direkte sitat fra det utredningsarbeidet Gudmund Hernes hadde ledet få år tidligere og som resulterte i NOU 1988: 28 *Med viten og vilje*. Og statsråd Hernes' stortingsmelding fra 1991 siterte videre fra utreder Hernes' krisebeskrivelse fra 1988: «Uten endringer vil befolkningen være underutdannet og forskningen underbemannet for de ytelser kunnskaps-samfunnet vil kreve. Det nasjonale nivået vil ikke holde den standard som må holdes internasjonalt. Dette er et gjennomgående problem for hele systemet, fra treningen i grunnskolen til tidsbruken i grunnforskningen.»¹⁴

Midtveis i 1990-åras reformprosesser for grunnskolen understreket KUF igjen de dramatiske nasjonale utfordringer Norge stod ovenfor. I høringsutkastet til Prinsipper og retningslinjer for den nye læreplanen skriver KUF: «Fra å være et fattigland, har Norge de siste to-tre generasjonene vunnet seg en levestandard i verdenstoppen. Skal plassen beholdes, må vi styrke evnen til å utvikle nye ideer, til å bruke avansert teknologi, til å skape nye produkter, til å løse tradisjonelle problemer med mer fantasi.»¹⁵ Det kan diskuteres om det ut fra økologiske og/eller internasjonale solidaritetshensyn er noe mål i seg selv at Norge skal beholde «en levestandard i verdenstoppen». Men poenget i denne sammenhengen er å påpeke det følgende: Hvis sentrale politiske aktører har norsk levestandard i verdenstoppen som sentralt mål og samtidig oppfatter utdanningssystemet som langt fra kompetent til å tjene dette målet, blir det maktpåliggende *raskest mulig* å drive gjennom nasjonale utdanningsreformer som kan styrke mulighetene for en slik måloppnåelse. Dette fører oss fram til temaet hastverk som styringsmiddel.

Tempopress

I analyser, drøftinger og debattinnlegg om 1990-tallets utdanningspolitiske beslutningsprosesser har flere påpekt at hastverk og tempo har vært viktige innslag. Generelt kan det sies at i beslutningssituasjoner der de som setter dagsorden også makter å få gjennomslag for at «det haster», vil fåmannsvelde (oligarki) få større spillerom. Deltakerdemokratiske prosesser med faglige kvaliteter krever tid – tid til undersøkelser og informasjonsspredning, utredninger og avveining, tvil og tro, dialoger og konflikter, kompromisser og beslutninger.

1990-åras grunnskolereformer har vært preget av høyt tempo og tidspress. De som ville ha mer tid, ble ofte stemplet som reformfiendtlige av de som drev tempoet fram. Hastverket, som vesentlig ble drevet fram fra KUFs side, er bl.a. gitt følgende karakteristikk i en artikkel i *Årbok for norsk utdanningshistorie*:

«Oversikten over alle baller som var i luften kom til å bli forbeholdt de få som satt sentralt og styrte forløpet av reformer. Tempoet i reformprosessen sørget for å overkjøre de tradisjonelle krefter og aktører, og bidro samtidig sterkt til at den tradisjonelle brede deltakelse, og den tid en slik prosess krever, ble spilt utover sidelinjen.»¹⁶

Rune Slagstad presenterte følgende kritikk av tempoet i utdanningsreformene i en kronikk i *Bergens Tidende*: «Et kjennetegn ved Hernes som reformator er tempo. Det lages nå, sies det, et helt nytt skoleverk på rekordtid. Den nye læreplanen for skole-Norge lages på rekordtid, høringer gjennomføres på rekordtid, og myndighetsstrukturer endres. Mens de sakkyndige råd nedlegges, oppstår i stort tempo nye eksperter på fagplaner ... 'Veien blir til mens vi går', fremholder Hernes. 'Mens vi flyr', har et vittig hode føyet til. Men hvem er 'vi'? Det store tempoet er i liten grad forenlig med en åpen samfunnsdebatt.»¹⁷

Barneombud Trond-Viggo Torgersen var høringsinstans i flere faser av arbeidet med den nye læreplanen for grunnskolen. Han karakteriserte tempoet i hørings- og beslutningsprosessene slik i en kronikk i *Dagbladet*: «Men betyr det egentlig noe hva vi andre mener når det er Hernes som bestemmer farten på karusellen? Noen av oss er svært svimle allerede. Vil ikke de flestes mening prelle av på statsrådsmakten? ... Han vet hva slags skole han vil ha. Nå trenger han bare at vi andre gjør som vi skal. Løfter der vi må. Løper i samme tempo og jubler andpustent mens vi applauderer og fjerner alle kjepper i hjulene for ham. ... Tempoplanen for gjennomføringen av dette monumentale reformprosjektet avslører at det ikke er tid for oss andre til å 'tenke sjæl og mene' noe som ikke allerede er ment. ... Skolereformene kjøres gjennom med hurtigtogsfart. Mens fagplanene er ute på høring, blir nye prinsipper vedtatt i Stortinget. Mens høringsinstansene fordypet seg i Del 1 av et utkast, er allerede Del 2 i ferd med å bli utarbeidet. Overlappingen av frister er ikke til å bli klok av. ... Dersom denne kronikken avslører at ombudet har gått seg vill i utdanningsminister Gudmund Hernes' intensjoner med grunnskolereformen, så underbygger det poenget; at reformens strategi og tempo fører til mer villedning enn veiledning. Villedning er et effektivt maktmiddel.»¹⁸

Barneombudets påpekning ovenfor av «overlapping av frister» var et generelt trekk ved KUFs tempoplan for læreplanarbeidet i årene 1992-96. Ett eksempel på dette er følgende: Departementet påla læreplangruppene for de ulike fag å legge fram sine endelige forslag til høringsutkast i mai 1995. Det var fem måneder før Stortinget hadde rukket å behandle departementets forslag til de prinsipper og retningslinjer som skulle ha ligget til grunn for læreplangruppene høringsutkast. Først i oktober 1995 behandlet Stortinget prinsippene og retningslinjene for de læreplaner for fag som allerede i juli var sendt ut på høring. Flere høringsinstanser påpekte da også at dette tempoet og denne overlappende rekkefølge i beslutningsprosessen var svært lite forsvarlig, både ut fra faglige og demokratiske hensyn.

Blant utdanningspolitikerne i Stortinget var det i perioder sterk irritasjon over KUFs tempopress og overlappende rekkefølge, også innad i regjeringspartiets egen fraksjon. Men flertallet hadde bundet seg til at den nye læreplanen skulle gjøres gjeldende fra høsten 1997. Det var derfor medansvarlig for farten i beslutningsprosessen. Jon Lilletun, som var leder i utdanningskomiteen 1993-97, reagerte flere ganger på tidspresset og var kritisk til at høringsutkastene til læreplaner for fag ble sendt ut flere måneder før Stortinget hadde behandlet prinsippene bak fagplanarbeidet: «All god politikk og forvaltningspraksis tilsier at overordnede prinsipper klargjøres før underordnede dokumenter lages. Dette ble det konsekvent syndet mot i denne prosessen» (intervju 1.3.2000).

FRA HERNES TIL LILLETUN: UTDANNINGSMINISTRENE'S BETYDNING

Etter regjeringsskiftet høsten 1997, ble KrFs Lilletun ny kirke-, utdannings- og forskningsminister. Hernes- (og Sandal-)perioden var slutt. Og i 1998 og 1999 var det i flere oppvekst- og utdanningspolitiske stortingsmeldinger, innstillinger og vedtak tendenser til en «høyre-vridning» av politikken. Særlig to av disse tendensene viser KrFs ideologiske slektskap med Høyre og FrP: Den første er større romslighet overfor statlig økonomisk støtte til private skoler, selv om dette kan undergrave den offentlige enhetsskolens økonomiske grunnlag i lokalsamfunn. Den andre er vekten på en kontantstøtteordning til barnefamiliene, selv om dette kan gå på bekostning av budsjettene til barnehager og andre fellestilltak for barns oppfostring. Begge disse tiltakene utfordrer «venstresidas» tradisjonelle vekt på *offentlige* omsorgs- og utdanningstilbud, som kan virke samlende og integrerende på tvers av økonomiske, sosiale og religiøse skillelinjer.

«Mot rikare mål» med Lilletun?

Men en rekke andre signaler og konkrete forslag fra den nye utdanningsministeren viser større ideologisk slektskap med de øvrige mellompartienes og SVs utdanningspolitikk, og med APs utdanningspolitikk fra 1970- og 80-åra, altså før Hernes-perioden. Dette kommer særlig klart fram i utdanningsminister Lilletuns stortingsmelding fra mars 1999: *Mot rikare mål*.¹⁹ I denne stortingsmeldingen er det vanskelig å finne igjen den sentralistiske målstyringsideologien fra begynnelsen av 1990-åra, særlig klart uttrykt i St meld nr 37 fra våren 1991. I *Mot rikare mål* legges det:

1. Større vekt på selve læringsprosessene og relasjonene mellom lærere og elever enn på sentrale strukturer, systemer og styring ovenfra (s. 9).
2. Større vekt på individuell tilpasning og lokalt handlingsrom enn på nasjonal standardisering (s. 11 og 35).
3. Større vekt på lokale forsøk som «sprengjer ... rammene, med grunnlag i ny forsøksheimel i § 1-4 i opplæringslova» (s. 37).

4. Større vekt på en mer fleksibel tolkning av hovedmomentene i læreplanene for de enkelte fagene, slik at «ein kan sjå årstrinna i samanheng innanfor kvart hovudtrinn» (s. 36).
5. Større vekt på «systematisk vurdering av og refleksjon omkring kvalitative kjenneteikn ved læringsmiljø og læringsprosessar» (s. 41).
6. Vekt på å åpne for «lokale forsøk med vurdering uten bruk av karakterar på ungdomssteget i grunnskolen, med heimel i § 1-4 om forsøksverksemd i opplæringslova. Siktemålet er å vinne meir kunnskap om korleis dette kan verke inn på avgjerande sider ved opplæringa, som motivasjon, fagleg innsats og læringsutbyte, trivsel, samarbeidsevne osv.» (s. 53).

Våren 1998: Stortingsflertallet vil myke opp læreplanen og åpne for forsøk

Flere av disse punktene var allerede politisk fremmet og avklart i Stortinget året før, særlig i forbindelse med behandlingen av ny felles opplæringslov for grunnskolen og videregående skole.²⁰ Da Stortinget behandlet denne loven i juni 1998, markerte en enstemmig utdanningskomité at det ønsket en åpning for «tidsavgrensa pedagogiske eller organisatoriske forsøk.»²¹ Komiteen foreslo derfor den nye § 1-4 Forsøksverksemd (jf. punkt 3 og 6 ovenfor). Dessuten markerte flertallet (alle unntatt FrP og Høyre), at det ønsket at de obligatoriske hovedemnene i L97 ikke lenger skulle knyttes til årstrinn, men til hovedtrinn (jf. pkt. 4 ovenfor). *Dermed avskaffet stortingsflertallet ett av hovedprinsippene i «den skriftlige læreplan» allerede etter ett års bruk.* Og utdanningsminister Lilletun fulgte dette opp våren 1999, både i stortingsmeldingen *Mot rikare mål*, og enda mer formelt forpliktende, i de nye forskriftene til opplæringsloven som ble gjort gjeldende fra 1. august 1999.

Hvordan begrunnet stortingsflertallet sitt ønske om at hovedmomentene i læreplanen skulle knyttes til hovedtrinn, ikke lenger til årstrinn? Jeg skal gjengi de viktigste argumentene, slik de kommer fram i utdanningskomiteens innstilling til opplæringsloven: «Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, merker seg at læreplanene skal være forpliktende for skoleverket. ... Flertallet viser til at når læreplanen for grunnskolen blir en formell forskrift, er lærerne bundet til å følge fagplanene i detalj. Dette gir lærerne lite handlingsrom til å drive tilpasset undervisning samtidig som det gjør evalueringsarbeidet svært vanskelig De nye arbeidsmetodene knyttet til prosjektarbeid øker også behovet for tverrfaglighet, lokal tilpasning og for å se klassetrinn i sammenheng. Flertallet mener det er mer formålstjenlig å se årstrinnene i sammenheng knyttet til hovedtrinnene i grunnskolen. Dermed øker mulighetene for lokal tilpasning. Flertallet mener derfor departementet skal gi forskrifter om fag- og timefordeling, sentrale arbeidsmåter og kunnskaps- og ferdighetsmål og hovedmoment i opplæringen i de enkelte fag, knyttet til hovedtrinnene i grunnskolen (læreplaner), og vil endre § 2-3 i tråd med dette.»²²

Ut fra dette flertallssynet, kunne utdanningsminister Lilletun våren 1999 trygt foreslå de oppmykingene av læreplanen som kom fram i stortingsmeldingen om *Mot rikare mål*. Og da Stortinget i juni 1999 behandlet denne meldingen, støttet et bredt flertall fra mellompartiene, AP og SV hovedtrekkene. Høyre og Fremskrittspartiet var skeptiske eller negative til flere av forslagene. De gikk igjen mot at fagenes hovedmomenter kunne knyttes til hovedtrinn i stedet for til bestemte klassetrinn, slik de hadde gjort året før da Stortinget behandlet opplæringsloven. Og de motsatte seg sterkt forsøk med karakterfri ungdomsskole.

Lilletun henviser til Garborg, Key og Slagstad

Hovedtendensene i stortingsmeldingen om *Mot rikare mål* fra mars 1999 ble på viktige punkter utdypet i utdanningsminister Lilletuns utdanningspolitiske redegjørelse for Stortinget 4. mai 1999. Her legger han bl.a. vekt på følgende utdanningspolitiske prioriteringer fra regjeringens side: Å fremme nyskappings- og utviklingsarbeid, mangfold og fleksibilitet og å flytte mer av fokus fra sentralt styringsnivå til lokale handlingsrom. I sin redegjørelse utdyper han disse prioriteringene, ikke som brudd med Hernes' utdanningspolitikk, men som tydelige markeringer av viktige kursjusteringer. Det er neppe tilfeldig at de fem personene som siteres i Lilletuns redegjørelse, er skarpe Hernes-kritikere som Rune Slagstad og Lasse Trædal, en av de fremste utdannings sosiologene fra 1980- og 90-åra, Andy Hargreaves, som i en rekke forskningsarbeider har understreket den lokale skolekulturens betydning, den sterkt barnesentrerte og radikale reformpedagogen Ellen Key fra 1900-tallets begynnelse og dikteren Arne Garborg med sitt jordnære og folkelige skolesyn.

De tendenser til reform av reformene som jeg har redegjort for ovenfor, innebærer altså at stortingsflertallet og departementet i en rekke dokumenter og vedtak gir større handlingsrom for:

- forskjellige tolkninger og bruk av den nasjonale læreplanen ut fra lokale forutsetninger
- utvikling av lokale læreplaner og forsøk, bl.a. med karakterfri ungdomsskole
- utviklingsarbeid, vurdering og kvalitetsbedring som er sterkt lokalt forankret og styrt

NYE FORSKRIFTER FRA 1. AUGUST 1999: TILBAKE TIL M87s HOVEDTREKK?

Med stortingsflertallet i ryggen, kunne statsråd Lilletun sommeren 1999 lage forskrifter til den nye opplæringsloven som åpner for større faglig og metodisk frihet i forhold til læreplanens tidligere forskriftsfestete detaljstyring.²³

Tre viktige forskriftsendringer – og Lilletuns begrunnelse

I en artikkel i *Skolefokus* konkretiserer og begrunner Jon Lilletun endringene slik: «Korleis kan ynsket om å vise læraren tillit og løftet om å gi rom for sjølvstendige vurderingar i utøving av læraryrket få konsekvensar for utforminga av praktisk politikk og val av rammevilkår? For meg synest svaret å liggja i det å seia *kva* som skal gjerast, utan å føreskriva *korleis* oppgåvene skal løysast. ... Justeringane i forskriftene som gjeld frå 1. august er døme på dette. Det er gjort følgjande justeringar når det gjeld læreplanen som forskrift i grunnskolen:

- Plasseringa av hovudmoment på klassetrinn er rettleiande, ikkje bindande som før, men ein er forplikta til å arbeide med dei i løpet av det hovudtrinn hovudmomenta er lagde til. (Dette er i tråd med det Stortinget sa då Opplæringlova blei handsama.)
- Som ledd i det lokale arbeidet med læreplanane for faga, kan ein erstatte eller velje bort enkelte hovudmoment, dersom opplæringa framleis er eigna til å nå dei felles måla for faga og måla for hovudtrinna.
- Det skal arbeidast mykje med temaorganisert opplæring og prosjektarbeid, men prosentdelen av tid som læreplanen seier skal setjast av til dette, er rettleiande.
- Desse endringane er gjort for å gi rom for pedagogiske vurderingar slik at læraren som kjenner elevane og dei lokale tilhøva, kan gjera dei tilpassingane som er formålstenlege, og for å gje det handlingsrommet som eg har oppfatta er nødvendig for ikkje å bruke tid og krefter på å la læreplanen detaljstyra planlegginga og gjennomføringa av undervisninga meir enn det som trengs for å sikra nasjonale mål.»²⁴

Ulike reaksjoner på endringene

Reaksjonene på endringene har vært svært ulike. Nesten alle jeg har intervjuet, sier at endringene gjør L97 mer lik Mønsterplanen av 1987 (M87). Meningene spriker, når jeg spør om de mener dette er positivt eller negativt, selv om de aller fleste støtter endringene. Professor Bjørg Gundem, som i åra 1993-95 var utnevnt av KUF som medlem i ulike ekspertgrupper rundt læreplanprosessene, vurderer forskriftsendringene slik: «Det er positivt at KUFs læreplanforståelse er blitt mykere. Det betyr mer faglig frihet til skolene og lærerne» (intervju 9.12.99). Mens for eksempel Karin Dørstad, medlem av referansegruppa for læreplanens Prinsipper og retningslinjer og mye brukt som konsulent av KUF i 1990-årene, sier at «forskriftsendringene slår fullstendig bena under et hovedprinsipp ved L97. Jeg har medynk med skole-Norge som igjen får nye ordninger» (intervju 29.11.99).

Hvordan kan læreplanrevisjonene i 1998-99 forklares?

Hvorfor kom de nye og mykere tolkningene av L97 først i 1998/99? Hvorfor kunne ikke stortingsflertallet tidligere ha vedtatt at fagenes hovedmomenter skulle knyttes til hovedtrinn, ikke til årstrinn? Hvorfor kunne ikke flertallet tidligere ha åpnet for lokale forsøk, blant annet med karakterfri ungdomsskole? Mange samvirkende faktorer kan bidra til å besvare slike spørsmål:

- Utdanningsminister Gudmund Hernes var sterk tilhenger av en målstyrt nasjonal læreplan som for hvert årstrinn bestemte hovedmomenter og faglig progresjon. Han var skeptisk til særlig stor profesjonell frihet for skoler og lærere ut fra lokale forhold, og ønsket ikke lokale forsøk med karakterfri ungdomsskole. Ut fra slike premisser foreslo han og den øvrige ledelse i KUF hovedinnholdet i læreplanreformene i perioden 1991-96. Og Hernes maktet langt på vei å påvirke/presse APs mer tvilende representanter i Stortingets utdanningskomité til å godta det departementet foreslo.
- I Stortinget hadde Hernes en viktig alliert i Høyre. Høyre hadde i mange år ønsket grunnskolereformer som innebar en strammere læreplan enn M87, større vekt på skolens kunnskapsformidling i «kjernefagene» og på karakterer, bedre nasjonal kontroll med opplæringens resultater m.m. Denne flertallsalliansen var effektiv da Stortinget vedtok overgangen til målstyring av utdanningssystemet, 6-årig skolestart og hovedprinsippene og retningslinjene for L97. Mellompartiene og SV markerte flere ganger motstand og forbehold mot Hernes utdanningspolitikk, men klarte sjeldent å få APs utdanningspolitikere med på vesentlige justeringer av KUFs forslag.
- Stortinget hadde i perioden 1992-97 en svært hastverkspreget behandling av sentrale dokumenter fra KUF om læreplanreformene. Det var lite tid til grundig og nyansert didaktisk og kunnskapspolitisk refleksjon, dels pga. tidspress fra KUF, dels fordi stortingsflertallet mer eller mindre villig lot seg presse.
- Fagpedagogiske læreplaneksperter og representanter fra lærerorganisasjonene ble i svært liten grad trukket inn i beslutningsprosessene rundt læreplanen i årene 1991-96. De kunne komme med kritiske høringsuttalelser til viktige læreplandokumenter. Men deres motforestillinger mot læreplanens nasjonale standardisering av lærestoff og felles progresjon eller av planens elev- og lærersyn fikk lite gjennomslagskraft i KUFs politiske ledelse og i stortingsflertallet.
- Først med regjeringsskiftet høsten 1997, var det lagt et politisk grunnlag for en reform av reformene. En evnerik og viljesterk Hernes var borte, AP hadde ikke lenger regjeringsmakt og partiets utdanningspolitikere i Stortinget kunne derfor opptre mer selvstendig. Den nye utdanningsministeren, Jon Lilletun, var tilhenger av en oppmyking av L97, og kunne i samvirke med stortingsflertallet forberede og gjennomføre de revisjonene som er beskrevet ovenfor.

FORSKER- OG POLITIKERTILNÆRMINGER TIL LÆREPLAN-REFORMER

Ut fra gjennomgangen ovenfor av sentrale trekk ved beslutningsprosessene rundt L97, er det tydelig at prosessene var sterkt politikerstyrt. Men, som nevnt ovenfor, denne styringen kom i all hovedsak fra departementets politiske ledelse, ikke fra Stortinget. I tillegg er det viktig å understreke at forskere i liten grad ble trukket inn som faglige rådgivere i beslutningsprosessene. KUFs politiske ledelse ønsket ikke at deres problematiserende og dermed forsinkende tilnærming skulle bremse reformtempoet.

Fagpedagogiske forskere lite med i beslutningsprosessene

Et tidlig eksempel i 1990-åra på motsetningen mellom rask politisk reformiver og tidkrevende forskningsbasert dokumentasjon og refleksjon gjelder prosessene rundt 6-årig skolestart. Mellom 1986-89 ble det utprøvd ulike modeller for offentlig omsorgs-, leke- og opplæringstilbud til 6-åringene. Forbruker- og administrasjonsdepartementet hadde hovedansvaret for å administrere forsøkene. Høyt kvalifiserte forskere ble engasjert for å sammenlikne og evaluere tilbud i barnehage og skole. Men mens forsøket pågikk, og før det var slutt-evaluert, ble det fattet en rekke vedtak i interesseorganisasjoner, politiske partier og i Storting/regjering om *hvor 6-åringene burde være*. Leder for den forskningsbaserte evalueringen av forsøkene, Peder Haug, skriver om dette: «Så kan ein spørje kva rolle 6-åringsforsøket har spela i denne prosessen. Det var klårt ... at forsøket ikkje hadde noko å seie for dei vedtaka som vert fatta om 6-åringane i Arbeiderpartiet, og seinere av regjeringa utgått av det same partiet. Politikken var tufta på heilt andre fundament.»²⁵ Han påpeker at også andre partier enten ikke forholder seg til forskningsresultatene fra evalueringen, eller bare bruker enkelte deler av disse for å legitimere politiske vedtak som allerede er gjort.

«Lite rom for motforestillinger» fra KUFs ekspertgruppe

I forbindelse med utarbeidelsen av høringsutkast til Læreplaner for fag opprettet KUF en «ekspertgruppe» av tre professorer i pedagogikk som skulle følge læreplanprosessen. Medlemmene var Bjørg Gudem og Gunn Imsen fra Norge og Karsten Schnack fra Danmark. Grappa ble oppnevnt i oktober 1994. Men da hadde *Generell del* av L97 allerede vært gyldig i over ett år. *Høringsutkast til Prinsipper og retningslinjer for den 10-årige grunnskolens oppbygning, organisering og innhold* var allerede sendt ut i august 1994, to måneder før ekspertgruppen ble oppnevnt. Og KUF startet allerede i juni 1994 å velge ut ledere og medlemmer av de gruppene som skulle utarbeide høringsutkast til siste del av L97, *Læreplaner for fag*. Ekspertgruppen fra oktober 1994 ble altså oppnevnt svært sent i læreplanprosessen. Og den hadde en temmelig vag og uformell posisjon uten noe eksplisitt mandat. På en internasjonal konferanse om læreplan-

forskning i 1997 uttrykte professor Bjørg Gundem sine erfaringer fra ekspertgruppa slik: «Det er svært vanskelig å vurdere den innvirkningen ekspertgruppen hadde – hvis den hadde noen virkning i det hele tatt. ... En måte å oppsummere dette på, er å si at behovet for drøfting og problematisering på mange måter ble erkjent, men tidspresset og behovet for raske svar tok overhånd.»²⁶

Det andre norske medlemmet av ekspertgruppa var professor Gunn Imsen. Hun har i flere sammenhenger pekt på hvordan enkelte dominerende politiske og byråkratiske aktører var forutbestemt på nødvendigheten av en nye læreplan, uten belegg i forskningsbaserte evalueringer av tidligere læreplan og undervisningspraksis. I et intervju med *Norsk Skoleblad* i 1998 sier Imsen: «I perioden 1988-90 var avisspaltene vidåpne for mer eller mindre velbegrunnede påstander om hvor elendig skolen var, og hvor dårlig det stod til med elevenes kunnskaper, ... de skapte en offentlig panikk om skolen som påkalte en rask politisk reaksjon. I en slik situasjon er skolen sårbar for nettopp slike panikkartete prosesser som har en klar politisk hensikt. Vi vet fortsatt ikke om »Mønsterplanskolen« var god eller dårlig, men vi kan med sikkerhet si at vår kunnskap om den ikke var god nok, ...»²⁷ Gunn Imsen oppsummerer noen av sine erfaringer som medlem av den KUF-oppnevnte ekspertgruppa slik: «Det var lite rom for motforestillinger i beslutningsprosessene. Medlemmer av ekspertgruppa holdt blant annet seminarinnlegg for lederne i læreplangruppene for fag. Men vi hadde ingen direkte eller reell dialog med de som satt og bestemte det meste, nemlig KUFs politiske ledelse» (intervju 20.12.99).

Ulike tilnæringer fra forskere og politikere

Forskere vil ofte mene eller kreve at tidligere utdanningstilbud og læreplaner bør evalueres før nye lages. Videre vil forskere ofte legge vekt på nødvendig bruk av tid til utredninger, problematisering, debatt og utprøving, slik at nye tilbud og planer kan bli mest mulig forskningsbaserte. Politikerperspektivet vil ofte være mer preget av resultatorientering, tidspress og skepsis overfor tidkrevende utredninger, problematiseringer og debatter. Noen viktige forskjeller mellom typiske forsker- og politikertilnæringer til læreplanreformer kan mer generelt framstilles som i skjemaet i tabell 2.

Som alle skjemaer dekker også dette over viktige nyanser. Utdanningsminister Hernes (1990-95) hadde for eksempel en mer typisk «politiker-tilnærning» til reformarbeidet enn utdanningsminister Lilletun (fra 1997-2000). Denne forskjellen kommer særlig klart fram hvis vi sammenlikner Hernes' stortingsmelding nr 37 fra våren 1991 om målstyring og resultatmåling med Lilletuns stortingsmelding nr 28 fra våren 1999 om *Mot rikare mål*. Den siste er langt mer preget av problematisering og drøfting av noen motsetningsfylte forhold ved utdanningsreformene. Den legger vekt på forskningsbasert evaluering av endringsprosessene og understreker, i tråd med didaktisk relasjons-

tenkning, at vurderings- og kontrollordninger ikke må komme i konflikt med grunnleggende verdier og formål i opplæringen.

Tabell 2: Forsker- og politikertilnæringer til læreplanreformer

ROLLER TILNÆRMINGER	FORSKERE	POLITIKERE
GENERELT PERSPEKTIV	Problemorientert	Beslutningsorientert
EVALUERING AV TIDLIGERE LÆREPLANER OG DERES OPPFØLGING	Helt nødvendig for faglig forsvarlige læreplanvisjoner	Ikke så nødvendig når et politisk flertall vil ha ny plan
TIDSBRUK VED LÆREPLANREFORMER	Viktig med tid til utredninger og grundig faglig debatt	Viktig med raskt tempo i beslutningsprosessene
LÆREPLANBEGREP	Læreplanen er både den formelt vedtatte og brukernes tolking og oppfølging	Læreplanen er den formelt vedtatte skriftlige tekst
LÆREPLANENS BETYDNING	Læreplaners betydning for skolens hverdag overdrives ofte. Vel så viktig, eller viktigere, er lærerutdanning, læremidler mm.	Læreplanen er svært viktig som styringsfaktor i skolens hverdag.

IDEOLOGISKE OG STRUKTURELLE PÅVIRKNINGER FRA ANDRE LAND

Hittil har vi sett på hvordan 1990-åras utdanningsreformer har sin bakgrunn i norske aktørers innflytelse og makt og ulike allianser mellom KUFs politiske ledelse, partiene på Stortinget, fagpedagogiske miljøer og lærerorganisasjonene. Men i hvilken grad kan eller bør disse utdanningsreformene også ses i lys av mer strukturelle og ideologiske føringer koblet til utviklingstendenser i andre land, mer eller mindre bevisst videreførd inn i de norske beslutningsprosessene?

Restaurativ utdanningspolitikk

Mange land i «den vestlige verden» var i 1980-åra sterkt preget av økonomisk nyliberalisme og politiske konservatisme. Disse strømningene førte også med seg det som kan kalles en «restaurativ utdanningspolitisk og pedagogisk tenkning.»²⁸ Alfred Oftedal Telhaug framhever følgende kjennetegn ved denne tenkningen:

- Mens den progressive tenkningen hadde tatt sitt utgangspunkt i elevene, tok den restaurative utgangspunkt i nasjonale behov for styrket konkurransevne innenfor et stadig mer internasjonalt marked. «Skolens virksomhet ble mer

enn før sett i et kvalifikasjonsperspektiv med stor vekt på utviklingen av en kompetanse for arbeidslivet som har økonomisk vekst som mål. Det betød at barndommens egenverdi i noen grad måtte vike ...»

- Skolens mål og funksjoner skulle fortsatt legge vekt på et bredt deltakerperspektiv: Skolen skal stadig gi mer kunnskap til stadig flere. «Likevel kan det med full rett hevdes at deltakerperspektivet i betydelig grad ble erstattet av et effektivitetsperspektiv. ... Derfor ble de dominerende målene uttrykt gjennom termer som nivå, kvalitet, kompetanse, produkt, excellence og ikke minst effektivitet. Vendt mot det enkelte individet var restaurativ pedagogikk lite opptatt av oppdragelse til kritisk holdning og selvstendighet.» Telhaug hevder at den i stedet la vekt på respekt for kirken og for loven, kjærlighet til fedrelandet og til familien. «... men fremfor alt flid, offervilje, konkurranseånd og det harde arbeidet, kort sagt: anspennelsen. ... Den restaurative tenkningen forteller om sterk vilje til å intellektualisere eller akademisere skolens indre liv, til å legge større vekt på produktet eller resultatene enn på prosessen, og resultatet har blitt en klar betoning av tradisjonelle eller sentrale skolefag, gjerne omtalt som back to basics.»
- Den restaurative utdanningspolitikken har videre lagt vekt på felles nasjonale mål og innholdskomponenter og en strengere nasjonal styring og kontroll av skolens formidling. «Denne styringsformen, som skulle avløse den byråkratiske regelstyringen kalles gjerne 'management by objectives' eller i norsk språkdrakt »målstyring».

Den restaurative pedagogiske tenkning og utdanningspolitikk kan altså forstås som en reaksjon på en global økonomisk integreringsprosess som krever styrket nasjonal konkurransevne utad og sterkere nasjonal identitet innad. Utdannings-sosiologen Andy Hargreaves påpeker hvordan dette gir seg utslag i forventningspress overfor skolen og lærerne: «Etter hvert som mange av Vestens tradisjonelle økonomiske bærebjelker fortoner seg mer og mer usikre på den ekspanderende globale markedsplassen, blir skolen og lærerne pålagt den byrdefulle oppgaven å skulle sørge for økonomisk gjenreisning. Skolen presses til å legge større vekt på matematikk, naturfag og teknologi, og til å forbedre elevenes prestasjoner innenfor såkalte 'grunnleggende ferdigheter', og til å gjenopprette såkalte tradisjonelle kunnskaper på nivå med eller over konkurrerende økonomier.»²⁹ Han understreker i tillegg det økte forventningspresset mot lærerne om at de skal bidra til å gjenreise en nasjonal kultur og identitet. Han påpeker at det har vært særlig raske og grunnleggende omlegginger av skolepolitikken i England, men at disse endringene også kan gjenfinnes i forskjellige former i USA, Canada, New Zealand, andre OECD-land og en rekke andre nasjoner.

Restaurering på norsk

De norske 90-tallsreformene har utvilsomt blitt påvirket av de internasjonale trendene innen restaurativ pedagogisk tenkning og utdanningspolitikk som jeg har referert til ovenfor. Men det er etter min mening noen trekk ved den norske formen for restaurativ utdanningspolitikk som gjør den mer nyansert og åpen for linjeskifter i retning av reformpedagogiske og progressive tradisjoner. Nedenfor skal jeg peke på noen slike trekk knyttet til læreplanreformene for grunnskolen.

- De restaurative ideene fikk senere og svakere gjennomslag i Norge enn i mange andre land. M87 var lite preget av ideene. Denne læreplanen tilhører i all hovedsak en progressiv, reformpedagogisk tradisjon.
- De restaurative ideene har fått liten støtte fra norske fagpedagoger som nesten enstemmig har kritisert de sidene ved statlig målstyring og L97s innhold som går i restaurativ retning.³⁰
- APs grunnskolereform under Gudmund Hernes (1990-95) hadde viktige restaurative trekk. Men dens begrunnelser og innhold er også knyttet til noen sosialdemokratiske ideer om en enhetsskole for alle og et offentlig ansvar, i samarbeid med foreldre, for omsorg og opplæring av barn og unge.³¹ Disse ideene står i motsetning til de mer ny-liberalistiske trekkene ved den restaurative utdanningspolitikken.
- Grunnskolereformens læreplan, L97, har mange restaurative trekk, men de er langt fra enerådende. *Generell del* er nok preget av restaurative elementer i kulturkonservativ og nasjonal retning. Men den inneholder også opplæringsidealer for det søkende, skapende, miljøbevisste og integrerte mennesket. Og den formulerer skolens generelle utfordringer mer som verdier og formål enn som mål eller kontrollerbare resultater.³² Læreplanens *Prinsipper og retningslinjer* hadde sterke restaurative trekk som høringsutkast. Det bygde på stram nasjonal standardisering av innhold, progresjon og vurderingsordninger som gav lite rom for individuell og lokal tilpasning. Men den påfølgende stortingsmelding om denne læreplandelen og endelig utgave av den er moderert som restaurativt målstyringsdokument.³³
- Den norske restaurative utdanningspolitikken er sterkt knyttet til Gudmund Hernes' tid som utdanningsminister fram til årsskiftet 1995-96. Fra slutten av 1990-åra kan det påvises utdanningspolitiske initiativ, forslag og vedtak fra Stortingets side der alliansen av AP, mellompartiene og SV svekker L97s restaurative trekk. Gjennom forskriftsendringer blir L97 mer lik M87. Og de tidligere planene om å bygge opp et sentralt nasjonalt organ for kvalitets-sikring/kvalitetskontroll av skolene blir lagt til side.³⁴ Disse endringene drives fram i samarbeid mellom stortingsflertallet og den nye politiske ledelsen i KUF under utdanningsminister Jon Lilletun.

SLUTTORD

Prinsippene om målstyring av hele utdanningssystemet ble vedtatt av flertallet i Stortinget i 1991. Utdanning og forskning skulle få «mer kompetanse ut av befolkningens talent». Kompetansen skulle bli mer målrettet mot felles interesser knyttet til harmonisert nasjonal identitet (nykonservatisme) og styrket nasjonaløkonomisk konkurransevne (nyliberalisme). Utdanningssystemet skulle bli mer effektivt samordnet og styrt fra KUFs politiske ledelse. Reformplaner for forskning, universiteter og høyskoler, videregående opplæring og grunnskolen ble lagt fram og vedtatt. Beslutningsprosessene ble drevet fram i rask tempo, styrt av KUF og med begrenset deltakelse fra faglige miljøer.

Den sterke sentraliseringen av myndighet og makt til departementet dominerte arbeidet med grunnskolereformene 1992-96. KUF organiserte læreplanarbeidet mer egenrådig enn praksis hadde vært rundt mønsterplanene fra 1970- og 80-åra. Departementets politiske og faglige ledelse nedsatte referanse- og læreplangrupper uten formell representasjon fra lærerorganisasjonene. KUF utarbeidet premisser for og skrev selv høringsutkast til læreplanens generelle og prinsipielle deler, behandlet og bearbeidet høringsuttalelsene og ledet ferdigstillingen av hele læreplanverket. Denne prosessen kan ikke forstås og/eller forklares uten at utdanningsminister Gudmund Hernes' viten og vilje trekkes inn – som samfunnsforsker, maktutreder og taktisk talent i forhold til eget embetsverk, egen regjering og stortingsgruppe.

Regjeringsskiftet i 1997 gjør KrFs Jon Lilletun til utdanningsminister. Hans åpnere og frodigere arbeidsstil og hans skepsis mot den sentralistiske hernesianske variant av målstyrt utdanningsadministrasjon og utdanningsinnhold får gjennomslag hos stortingsflertallet. Arbeiderpartiets utdanningspolitikere finner tilbake til tidligere tiårs allianser med SV og mellompartiene. Høyre og FrP blir isolert i viktige utdanningspolitiske saker som gjelder oppmyking av målstyringssystemet, mer liberale tolkninger av læreplanen og alternative vurderingsordninger. Og svært mange fagpedagogiske miljøer og lærerorganisasjonene hilser sentrumsregjeringens reformer velkomne. De følger opp mange av innvendingene som disse aktørene hadde kommet med gjennom 1990-åra.

I historie og annen samfunnsvitenskap er innflytelsesforholdet mellom individer og institusjoner – og mellom aktørenes interesser og mer strukturelle føringer – blant de evige temaer når beslutningsprosesser skal analyseres, forstås og forklares. I historien om 1990-åras skolereformer fins mange delhistorier som handler om vekslende samspill og innflytelse mellom disse elementene. Ut fra mine data og analyser kan jeg ikke se at det er grunnlag for en helt entydig konklusjon som med bred pensel utmaler bestemte aktører, ideologier, interesser eller strukturer som totalt dominerende.

Likevel er det åpenbart at *enkeltpersonen* Gudmund Hernes preget beslutningsprosessen og beslutningsinnholdet mer enn kanskje noen tidligere utdanningsministre. Han hadde noen individuelle faglige og politiske forut-

setninger for å få det til – i nært samspill med sitt departement og sin regjering. Konkurrerende fagpolitiske aktører var avskaffet eller satt på sidelinjen gjennom nedlegging av sakkyndige råd og gjennom en meget personlig styrt rekruttering av medlemmene til referanse- og læreplangrupper, uten representasjon fra lærerorganisasjonene. Stortinget fungerte stort sett som sandpåstrøingsorgan i Hernes' statsrådsperiode. Aps stortingsgruppe ble mer eller mindre motvillig påvirket og presset til å følge opp regjeringens forslag. Høyre sluttet opp om de viktigste sidene ved reformene. Partiet likte den stramme målstyringen og den restaurative kunnskapsretorikken. Dette passet inn i Høyres vekt på verdikonservativ nasjonal identitetsbygging og nyliberalistisk styrking av nasjonal konkurranseevne. Høyre hadde større problemer med de reformtrekkene som førte videre den sosialdemokratiske enhetsskolen. Men her kunne AP få støtte fra mellompartiene og SV.

Også enkeltpersonen Jon Lilletun satte sitt preg på tolkning og videreutvikling av reformene da han ble utdanningsminister i 1997. Gjennom ikke-provoserende talemåter om oppfølging og mindre justeringer av grunnskole-reformene, kunne han få AP på Stortinget med på *betydelige* linjeskifter i nytolkning av læreplanen og endringer av opplæringsloven og dens forskrifter. L97 ble dermed på vesentlige punkter revidert til å bli lik M87 i vekten på individuell og lokal tilpasning av den nasjonale læreplanen. Skolene og lærerne fikk langt større valgfrihet og det ble åpnet for lokale vurderingsforsøk uten bruk av karakterer. Dermed var Hernes' hovedprosjekt fra 1990 undergravd: Innføring av effektiv og stram målstyring av grunnskolen med langt fastere og enhetlige kunnskapskrav i alle fag og på alle trinn over hele landet. En foreløpig konklusjon på individuelt aktørnivå kan derfor være: Hernes vant slaget om læreplanens skriftlige utforming – men Lilletun trakk det lengste strå gjennom offisiell nytolkning av læreplanen og forskriftsendringer til opplæringsloven.

Etter regjeringsskiftet høsten 2001 ble Kristin Clemet fra Høyre ny utdannings- og forskningsminister. Hun presenterte raskt ambisiøse reformplaner for store deler av utdanningssystemet. Og hun har utvilsomt en sterk faglig og politisk stilling innad i eget parti og i regjeringen. Slik sett kan hun minne om Hernes fra rundt ti år tilbake. Likhetene er også slående når det gjelder utsagn om mål og virkemidler: Utdanningen må bidra mer til å styrke norsk konkurranseevne; det er særlig viktig å satse på opplæring i språk, matematikk og teknologi; utdanningsinstitusjonenes kvalitet må forbedres gjennom større vekt på sammenliknbare nasjonale tester og resultatmålinger. På den annen side har Clemet, til forskjell fra Hernes, ikke stått fram som en ivrig administrativ eller faglig sentralistisk målstyrer av utdanning. Snarere tvert i mot: Hun har fortsatt tradisjonen fra Lilletun og Giske i sin vekt på større lokalt selvstyre for utdanningsinstitusjonene – uten de stramme standardiserte nasjonale rammene som Hernes var så opptatt av å gjennomføre, både administrativt og faglig.

Men denne mer liberale målstyringen kan undergraves av en annen sterk strømning som preger både statsråden selv og hennes parti: den økonomiske nyliberalismens vekt på at skolen må satse mer på konkurranse, prestasjonsbelønninger og rangering. Høyre vil bl.a. innføre karakterer allerede fra femte klasse, vil at karakterresultatene fra 10. klasse skal bestemme hvilken videregående skole i fylket elevene kan komme inn på, uavhengig av deres bosted, osv. Dette anses nødvendig både for å kvalitetssikre selve opplæringen og for å forberede alle elever til et tilpasset liv i konkurransesamfunnet utenfor skolen. Men konkurranse og rangering er særlig viktig for at de mest talentfulle og kompetente elevene kan oppdages og få muligheter til å bidra til teknologisk utvikling, styrket norsk konkurranseevne og økonomiske vekst.

Hvor reell blir skolenes faglige og pedagogiske handlingsrom, hvis kvalitetsmålinger og belønningssystemer mer ensidig rettes mot matematikk, teknologifag, språkfag og de mest målbare elementene i andre fag? Hvor «liberal» bli utdanningspolitikken, hvis den gjennom tiltakende privatisering og offentlige belønningssystemer premierer konkurranse framfor samarbeid, det reproduserende og målbare framfor det meningssøkende og skapende?

Den felles generelle læreplanen for grunnskolen og videregående opplæring framhever i sju kapitler at skolen opplæring skal legge særlig vekt på å framelske det allmenndannede, meningssøkende, skapende, arbeidende, samarbeidende, miljøbevisste og integrerte menneske. Denne planen fikk enstemmig tilslutning i Stortinget, og det er lite trolig at den blir endret med det første. Men skolens *praksis* kan bli vridd vekk fra disse visjonene. En mer konsekvent restaurativ og nyliberalistisk utdanningspolitikk kan innebære enda større vekt på tidlig faglig spesialisering; kunnskap forstått som målbar og derfor sammenlignbar viten; vurdering brukt for å sortere og rangere, ikke først og fremst for å styrke læringsprosessene på den enkelte skole og hos den enkelte elev.

NOTER

- 1) Theo Koritzinsky, *Pedagogikk og politikk i L97. Læreplanens innhold og beslutningsprosessene*. Universitetsforlaget, Oslo 2000, «Fra Hernes til Lilletun: Reform av L97?», *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* nr.2-3, 2000, s. 207-214, «Målstyring og utdanningsreformer i 1990-åra» og «Læreplanens innhold og betydning for skolehverdagen» i: Unn Stålsett (red.), *Ledelse av skoleutvikling*, Høyskoleforlaget, Kristiansand 2000, s. 226-252 og 310-333, «Educational Reforms in Norway in the 1990s: Civic Pluralism and National Unity in Decision-Making and Curriculum Contents», i Sirkka Ahonen og Jukka Rantala (red.), *Nordic Lights. Education for Nation and Civic Society in the Nordic Countries, 1850-2000*, Finnish Literature Society, Helsinki 2001.
- 2) Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF): St meld nr 40 (1990-91), *Fra visjon til virke – Om høgre utdanning*, s. 12.
- 3) Kjell Eide, «Fenomenet utdanningsreformer», i Jordheim (red.), *Årbok for norsk utdanningshistorie*, Notodden 1997, s. 26.

- 4) Gjennom høringsuttalelser og egne intervjuer om grunnskolereformene har jeg dokumentert ulike grader og typer konflikt mellom KUFs politiske ledelse på den ene side og et klart flertall av faglige aktører på den annen side, jf. Theo Koritzinsky, *Pedagogikk og politikk i L97. Læreplanens innhold og beslutningsprosessene*, op.cit., s. 73-83, 123-125, 127, 128, 151-153, 160, 161, 164-166, 170-173, 199-201, 229, 232-237, 249, 252-254, 255-258, 273, 274, 295-297.
- 5) Alfred Oftedal Telhaug, *Utdanningsreformene. Oversikt og analyse*, Didakta norsk forlag, Oslo 1997, s. 107.
- 6) Kjell Eide, *Fenomenet utdanningsreformer*, op.cit., s. 18.
- 7) Theo Koritzinsky, *Pedagogikk og politikk i L97. Læreplanens innhold og beslutningsprosessene*, op.cit., s. 49-72.
- 8) Se bl.a. Berit Lisbet Eggen, *Fag eller politikk? En undersøkelse av beslutningsprosessene fram mot den endelige læreplanen i norsk i L97*. Hovedoppgave i pedagogikk ved NTNU, Pedagogisk Institutt, Trondheim 1999; og Pat Broadhead, *Curriculum Change in Norway – A Consideration from cultural, political and personal Perspectives*. Paper presented at American Research Association Conference, Montreal, April 1999. Department of Educational Studies, University of York.
- 9) Tove Baune, «Fra Gjøsteen til Hernes», i: Jordheim (red.), *Årbok for norsk utdanningshistorie*, Notodden 1997.
- 10) Liv Kari Bondevik Tønnessen, *Norsk utdanningshistorie – En innføring*, Universitetsforlaget, Oslo 1995, særlig s. 151 og Alfred Oftedal Telhaug, op. cit., særlig kapittel 4. Telhaug har også en mer aksepterende omtale av Hernes' styringsstil i «Individualisering mot fellesskap. Kritikken av utdanningsminister Gudmund Hernes – og en korrigering», i Alfred Oftedal Telhaug og Petter Aasen (red.), *Både – og. 90tallets utdanningsreformer i historisk perspektiv*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo 1999, særlig s. 104-106.
- 11) Alfred Oftedal Telhaug, *Utdanningspolitikken og enhetsskolen*, Didakta norsk forlag, Oslo 1994, s. 113.
- 12) Ibid., s. 107.
- 13) Rune Slagstad, «Hernes som maktpolitiker», *Bergens Tidende*, kronikk 13.11.95.
- 14) KUF, St meld nr 40 (1990-91), *Fra visjon til virke – Om høgre utdanning*, s. 12.
- 15) KUF, *Høringsutkast: Prinsipper og retningslinjer for den 10-årige grunnskolen oppbygning, organisering og innhold*, 1994.
- 16) Tom Are Trippestad, «Idealisme, utopisme og retorikk i 1990-årenes utdanningsreformer», i: Jordheim (red.), *Årbok for norsk utdanningshistorie*, Notodden 1997.
- 17) Rune Slagstad, «Hernes som maktpolitiker», *Bergens Tidende*, kronikk 13.11.95.
- 18) Trond-Viggo Torgersen og Knut Haanes, «Rå makt fra en maktutreder», *Dagbladet*, kronikk 24.11.1995.
- 19) KUF: St meld nr 28 (1998-99), *Mot rikare mål. Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*.
- 20) Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen: Innst O nr. 70 (1997-98), *Om lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven)*. Ot prp nr 46 (1997-98).

- 21) Ibid., s. 13.
- 22) Ibid.
- 23) Øystein Stette, (red.), *Opplæringslova med forskrift. Forarbeid og kommentarer*. Pedlex Norsk Skoleinformasjon, Oslo 1999.
- 24) Jon Lilletun, «Kva, men ikkje korleis», *Skolefokus*, nr. 12, 1999.
- 25) Peder Haug, *6-åringane – barnehage eller skule?* Det Norske Samlaget, Oslo 1994, s. 195.
- 26) Bjørg Gundem og Kirsten Sivesind, *From politics to practice: Reflections from a research project on curriculum policy and notes from (outside and inside) a national curriculum reform project*. Foredrag for The American Educational Research Association, AERA. Pedagogisk Forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo 1997, s. 21.
- 27) Fred Harald Nilssen: Intervju med Gunn Imsen, *Norsk Skoleblad*, nr. 32, 1998.
- 28) Alfred Oftedal Telhaug, *Utdanningsreformene*, op.cit., s. 67-70.
- 29) Andy Hargreaves, *Lærerarbeid og skolekultur. Læreryrkets forandring i en postmoderne tidsalder*, Ad Notam Gyldendal, Oslo 1996.
- 30) Se bl.a. høringsuttalelser og intervjuer gjengitt i Theo Koritzinsky, *Pedagogikk og politikk i L97. Læreplanens innhold og beslutningsprosessene*, op.cit., kap. 2.4, 3.3, 7.1, 7.4-7.6 og 9.4.
- 31) ibid., kap. 7.3-7.5.
- 32) ibid., kap. 6.2 og 6.3.
- 33) ibid., kap. 7.1, 7.7 og 7.9.
- 34) ibid., kap. 2.4, 5.4, 7.7 og 10.7.

Per-Åge Gjertsen

REFORM 94: INKLUDERT FOR Å BLI EKSKLUDERT?

INNLEDNING

Denne artikkelen handler om Reform 94, med særlig vektlegging på reformens betydning for særvilkårselevne, som gjennom reformen fikk rett til videregående opplæring. I den første delen av artikkelen redegjøres det for bakgrunn og premisser for Reform 94. Begrepene normalisering og inkludering blir problematisert. I andre del av artikkelen settes Reform 94 inn i en samfunnsmessig kontekst, med hovedvekt på sosialpolitiske og velferdspolitiske perspektiver. Den tredje delen viser til en del generelle trekk ved den moderne ungdomskulturen og hva som kjennetegner særvilkårseleven. Til slutt vurderes hvordan den videregående skolen har klart å realisere intensjoner og mål i reformen med henblikk på elever som trenger særskilt tilrettelagt opplæring. Artikkelen avsluttes med å trekke noen konklusjoner og viser til problemstillinger knyttet til reformen.

BAKGRUNN

Fra utvalgsskole til inkluderende skole

Ved endringene av Lov om videregående opplæring med virkning fra 01.01.94 ble den videregående skolen åpnet for ungdom som tidligere ikke hadde hatt mulighet til å skaffe seg utdanning ut over grunnskolen. Den nye videregående skolen er etter disse endringene blitt kalt Reform 94. Forut for denne nye reformen er det en lang skolepolitisk utvikling med ulike reformer som gradvis åpnet for at elever som ikke kunne konkurrere om skoleplass ved hjelp av karakterer, etter hvert fikk mulighet til å skaffe seg utdanning ut over grunnskolen.¹

I denne sammenheng vil jeg ikke vise til alle utredninger og komitéinnstillinger som danner bakgrunn for denne reformen, men nevner noe av det som har vært avgjørende for at et annet syn gradvis har vokst fram når det gjelder hvem som har vært verdige til å skaffe seg videregående opplæring. På slutten av 60 tallet og begynnelsen av 70 tallet skjedde det store endringer både faglig og politisk i synet på funksjonshemmedes rettigheter og på hvordan opplæringa burde foregå og spesialundervisning skulle organiseres. Steen komiteens innstilling fra 1967 var et viktig dokument i denne sammenheng.

I 1967 ble det lagt fram en stortingsmelding «Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede». Her ble ordet normalisering introdusert i offentlig debatt. «Dette vil si at en ikke skal trekke unødvendige skillelinjer mellom

funksjonshemmede og andre når det gjelder medisinsk og sosial behandling, oppdragelse, utdanning, sysselsetting og velferd. (...) En går ut fra at det nå rår stort sett enighet om disse prinsipper.» (St.meld. nr 88 (1966/67).

Den neste store reformen skjedde ved ny lov om videregående skole fra 01.08.74. Denne nye loven slo fast at «Elev som ut fra en sakkyndig vurdering trenger spesialpedagogisk hjelp og støtte, skal få spesialundervisning.» I 1982 vedtok Stortinget fortrinnsrett til inntak i videregående opplæring for elever med behov for særskilt tilrettelagt opplæring. Denne fortrinnsretten gjaldt fram til Reform 94, men den sikret ikke elever plass i videregående skole.

En av de store endringene ved Reform 94 var at den individuelle retten til 3-årig opplæring i videregående skole, ble lovfestet. Denne gjaldt for alle som hadde avsluttet grunnskolen. (Opplæringslova §3) For mange ungdommer betydde dette en helt ny situasjon ved at den formelle rettigheten var sikret. En ting var å være sikret en formell inngang til videregående opplæring, noe annet var hvilket opplæringstilbud elevene skulle få.

Ved siden av retten til 3-årig opplæring ble også retten til spesialundervisning sikret. «Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære skoletilbodet, har rett til spesialundervisning» (Opplæringslova §5). Et sentralt spørsmål blir om denne rettigheten til spesialundervisning utjevner forskjellene mellom de elevene som tidligere ikke har vært verdige til å skaffe seg videregående opplæring, og de andre.

Et annet begrep som har nær sammenheng med innføring av den individuelle retten til videregående opplæring, var det nye begrepet delkompetanse. I lov om videregående opplæring §3 heter det: «Den videregående opplæring skal normalt føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse, dokumentert delkompetanse eller annen avsluttet videregående opplæring». Ved innføring av begrepet «dokumentert delkompetanse» kunne elever som ellers ikke ville klare verken studiekompetanse eller yrkeskompetanse, få en bekreftelse på at de hadde visse kvalifikasjoner.²

Norge sluttet seg i 1994 til den internasjonale erklæringen om at den inkluderende skole er målet. («The Salamanca statement and framework for action on special needs education») I erklæringen skulle utdanningssystemene gjøres i stand til å inkludere alle barn uavhengig av individuelle forskjeller og problemer. Forut for tilslutningen til den internasjonale erklæringen hadde flertallet i Stortinget i 1992 uttalt følgende i forbindelse med endring av lov om videregående opplæring:

«Det viktigste i denne sammenheng er at organiseringen på den enkelte skole, klasse eller gruppe har som mål å sikre likeverdighet. En må derfor unngå ordninger som fører til forsterking av ulikhet. Faglig og atferdsmessige problemer må søkes løst ved sosial integrering og innenfor klassens rammer.»³

Mens en tidligere hadde brukt begrepet integrering i videregående skole, ble dette begrepet nå erstattet med inkludering. Integrering betyr i hovedsak at eleven skal tilpasse seg til undervisningsopplegg og skolemiljø. Inkludering har

den motsatte betydning: nå skal opplæring og innhold i prinsippet tilpasses eleven. Reformen medfører også at skolen skal være en del av et inkluderende samfunn, som betyr at etter endt opplæring skal elevene ha adgang til arbeid, bolig og andre livskvaliteter. Det interessante blir hvordan idealet om inkludering stemmer med premissene for- og oppfølginga av reformen.⁴

Sentrale trekk ved Reform 94

Det er en rekke grunnlagsdokumenter, stortingsmeldinger og offentlige utredninger som utgjør bakgrunnen for reformen. I Stortingsmelding nr 40 (1990/91) ble utfordringen for norsk kunnskapspolitikkk formulert på denne måten:

«Utfordringen for norsk kunnskapspolitikkk er at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent. De resultater som nås, er ikke på høyde med de ferdigheter som kan utvikles. ... Uten endringer vil befolkningen være underutdannet og forskningen underbemannet for de ytelser kunnskapssamfunnet vil kreve. Det nasjonale nivået vil ikke holde den standard som må holdes internasjonalt. Dette er et gjennomgående problem for hele systemet, fra treningen i grunnskolen til tidsbruken i forskningen.»⁵

Drivkreftene bak Reform 94 er begrunnet i makroøkonomiske verdier og interesser med teknologisk utvikling og økonomisk vekst som et sentralt element. I grunnlagsdokumentene er skolens bidrag til elevenes subjektive opplevelse av sin egen livssituasjon knapt drøftet. Det er en stor svakhet da dette danner en viktig premiss for inkludering gjennom elevenes selvforståelse, identitetsdanning og kompetanseutvikling.⁶

Reform 94 er et instrument for nasjonen, samfunnet og fellesinteressene. Kunnskapen som blir utvalgt, er i nasjonens interesse. Denne kunnskapstvungen blir bestemt av de politiske og økonomiske rådende kreftene. Dette kunnskapssynet tar ikke primært utgangspunkt i særvilkårselevenenes behov. Innholdet er i hovedsak likt for alle, men med mulighet til å bruke lengre tid på de ulike emnene eller en annen progresjon ved læring av stoffet. De administrative og byråkratiske hensyn teller ofte mer enn læring og pedagogikk. Det rasjonelle teller mer enn hensynet til særvilkårselevens behov.

For å illustrere bakgrunnen for denne kunnskapsforståelsen viser jeg til Rune Slagstads beskrivelse av statsråd Gudmund Hernes, som var en drivkraft bak innføringa av Reform 94:

«Hernes står i den styringsteknokratiske tradisjon som etter 1945 fikk sine fremste representanter blant sosialøkonomene. De danner en vitenskapelig informert elite som forvalter samfunnets beste – de ivaretar samfunnets helhetsinteresse mot særinteresser av forskjellige slag. Det var denne paternalistiske styringsmodell som ifølge Arbeiderpartiets egne ideologer led skipbrudd i forhold til det økonomiske felt, og som på slutten av 70-tallet gjorde sosialdemokratene til en dereguleringsavantgarde i det norske system.

Det karakteristiske for Arbeiderpartiets ideologiske transformasjon på 80-tallet var at partiet utviklet et dobbelt prosjekt: på den ene siden en økende deregulering av samfunnsøkonomien, inklusiv markedsidologiens ekspansjon på nye felt, på den annen side en sterkere planstyring av utdanningsfeltet.»⁷

Den instrumentelle tenkning som preger Reform 94, medfører at de sakkyndige utfører diagnostisering som er fristilt fra den kontekst opplæringa skjer i. Eleven er den som har problemet! Dette er en avviksforståelse som ikke kan fremme inkludering, men tvert om segregering. Paradokset blir at eleven først må få en diagnose som betegner denne som avviker for deretter å inkluderes i klasse- og skolefelleskapet. Eleven blir vurdert av sakkyndige, mens opplæringsvilkårene ikke er underlagt den samme sakkyndige vurdering. Det er motsetninger i reformen mellom inkludering og ekskludering og mellom individ- og systemdiagnostisering. Det er en klar konflikt mellom idealer og målsettinger for Reform 94 og de forutsetninger denne hviler på.⁸

Det er det nasjonale og ikke det personlige identitetsprosjektet som står i forgrunnen. Individ-diagnostiseringa hviler på en visjon om at eleven kan bli tilført kunnskap ved hjelp av kompensatoriske tiltak. Både forståelsen av kunnskap og identitet bygger opp under de nasjonale felleselementene, uavhengig av interesse- og verdimotsetninger.⁹

Tabell 1: Kompetanseorientert og verdsettingsorientert differensiering

	Kompetanseorientert – ekskluderende	Verdsettingsorientert – inkluderende
Innhold	Grunnleggende kunnskaper – «i nasjonens interesse»	Selvforvaltning – identitetsutvikling og kunnskaper
Arbeidsmetoder	Kollektiv klasseromsundervisning – i takt gjennom modulene	Undervisningsmetoder kombinerte etter bidrag til læring
Lærerrolle	Utøve standard prosedyrer	Problemløsning, støtte – og rettleidningsarbeidet
Målorientering	Endepunkt Målstyrt	Vendepunkt Pragmatisk
Avviksorientering	Egenskapsorientert Persondiagnostisering	Situasjonsorientert Person- ramme – og prosessdiagnostisering
Tidsoppfatning	Rettlinja	Syklisk
Tiltaksfokus	Eleven	Situasjonen, vilkår, elev
Pedagogisk orientering	Administrasjon Undervisning Læring	Læring Undervisning Administrasjon
Dominerende organisasjonstrekk	Byråkratiske	Organiske

Differensiering er sentralt i realisering av Reform 94. I tabell 1 er det satt opp to ulike måter å betrakte differensiering på.¹⁰ Den verdsettingsorienterte differensieringa bygger på identitetsdanning, selvforståelse og kompetanseutvikling som er tuftet på elevens egne premisser. Denne er orientert mot eksistensielle hensyn hos eleven kombinert med vilkårs- eller systemdiagnose. Den kompetanseorienterte differensieringa har som utgangspunkt at de grunnleggende kunnskapene ligger fast og er i nasjonens interesse. Dette er det samfunnsinstrumentelle prosjektet. Eleven må tilføres læring, enten i egne grupper eller i klassen, noe som ofte virker segregerende og stigmatiserende. Det er den kompetanseorienterte differensieringa som er dominerende i forutsetningene for Reform 94.¹¹

Kvalsund mener at «timeplankulturen» er med på å hindre inkludering. Timeplanen er laget for undervisning av klassen som kollektiv og har lite rom for individualisert tilrettelegging. Timeplanen bryter opp elevenes kvalifisering i timer, fag, klasser, rom osv. og har liten plass for enkeltelevens behov. Ofte blir den spesialpedagogiske tilrettelegginga utført av andre enn klasselærer som spesialpedagogiske team, spesialpedagoger og rådgivere. Motsetninger kan på den måten bli dempa og ansvaret forflyttet fra læreren til spesialisten. «Timeplankulturen» skaper trygghet for de ansatte, men gir få rom for enkeltelevens behov. Særvilkårslevne ønsker og behov støter sammen med et administrativt reformert system for hurtig gjennomstrømming av den ordinære eleven.¹²

Inkludering og normalisering som tvetydigheter

Begrepene inkludering og normalisering representerer grunnleggende prinsipper når det gjelder opplæring av mennesker med særskilte behov og funksjonshemninger i vårt samfunn. Disse begrepene er sentrale i forhold til Reform 94. Inkludering er et generelt prinsipp for tilrettelegging av opplærings situasjonen, mens normaliseringsbegrepet er mest knyttet til mennesker med utviklingshemning. Ved nedlegging av de statlige institusjonene for psykisk utviklingshemmede og med overføring av ansvaret til kommunene, ble innholdet av begrepet normalisering sentralt i den sosialpolitiske debatten.¹³

Selv om normalisering som begrep er brukt i flere tiår, er dette fortsatt et begrep som tillegges ulikt innhold. Denne ulike forståelsen av begrepet påvirker omsorgs- og pedagogisk praksis. Nedenfor er satt opp fire ulike diskusjoner om normaliseringsbegrepet.¹⁴

1. En medisinsk diskusjon som forutsetter samsvar mellom funksjonshemming som et medisinsk og biologisk fenomen og funksjonshemming som et sosialt fenomen. Denne måten å framstille funksjonshemming på, individualiserer og avpolitiserer begrepet.
2. En lekmandsdiskusjon som er sterkt preget av den foregående og er påvirket av barmhjertighetsetikk, frykt, skam, uvitenhet, misforstått omsorg og delvis avsky.

3. En barmhjertighetsdiskusjon som definerer funksjonshemmede som legitime hjelpemottakere begrunnet i medlidenhet og personlig tragedie. Denne bygger på omsorgstenkning preget av hierarki og profesjonstenkning der funksjonshemmede betraktes som hjelpeløse omsorgsmottakere.
4. En rettighetsdiskusjon som er opptatt av selvtilit, uavhengighet og brukerinteresser, og der begrep som diskriminering, utstøtning og undertrykkelse brukes. Denne framhever de politiske aspektene, der statsapparatet gjennom lovverket ikke klarer å sikre de funksjonshemmede deres rettigheter.

Gjennomføring av normaliseringsprinsippet kan sees på som en kjede av beslutninger som vedrører ulike forvaltningsnivå. I tillegg til dette vil ulike sektorer på det enkelte forvaltningsnivå være berørt når normaliseringsbegrepet skal omfatte bolig, fritid, opplæring og arbeid. Koblinga mellom ulike forvaltningsnivå ser ut til å være dårlig. Årsakene til dette kan være:

- Statlig policy er ikke utarbeidet i den grad at den kan rettlede praksis. Institusjonspregede arbeidsmåter og organisasjonsformer lever parallelt med statlig integrerings- og normaliseringsfilosofi
- Staten har et program, men dette framsettes ikke som policy i fagfeltet. Det skrives reformkontrakter på statlig nivå, samtidig som desentraliseringen av forvaltningen hindrer at det kan stilles krav om at kontrakten oppfylles.
- Drivkreftene som utformer praksis, påvirkes i begrenset utstrekning av statens policy.¹⁵

Desentralisering av utdanningstilbudet for funksjonshemmede reiser nye problemstillinger. En av disse er at mens desentralisering tidligere var et retorisk begrep, er det på 90-tallet verken realitet eller retorikk. Et annen problemstilling er at desentralisering har fått et mer markedsorientert innhold. Samtidig med dette er målformuleringer og kontroll blitt sentralisert, mens valg av virkemidler og selve realiseringa blitt desentralisert. For det tredje er vårt høyere utdannings-system blitt gradvis integrert i EUs mange utdanningsprogrammer. Den fjerde problemstillinga som kan reises er om desentralisering av spesialundervisninga er gått for langt. Bakgrunnen for dette er at det reises tvil om barn får den omsorg og opplæring de har krav på.¹⁶

Gunnar Stangvik spør om den såkalte reformtida bare har vært omfordeling av makt og ressurser. Han stiller videre disse sentrale spørsmålene:

«Er utviklingen på feltet bare et annet uttrykk for fragmenteringen av kultur og livsformer i det postmoderne samfunnet, som i kombinasjon med markedsideologien krever nye omsorgsmodeller preget av større grad av variasjon og tilpasning til individuelle valg – og egentlig ikke er et uttrykk for en slik konsensus om verdier som den politiske retorikken antyder? Eller kanskje signaliserer den et annet syn på statens utgifter, der rettigheter ikke lenger sikres gjennom offentlige regler, men må forhandles fram på kommunalt nivå?»¹⁷

Et annet trekk ved det seinmoderne samfunnets utvikling er at normaliseringsbedømmelsen er blitt allminneliggjort. Den sosiale kontrollen er blitt flyttet og

utvidet fra institusjoner til regulering gjennom relasjoner. Det har oppstått et desentralisert system av overvåkning, kategorisering og diagnostisering, men også støtte, terapi og behandling. Diskusjonen om empowerment som grunnlag for opplæring og omsorgsarbeid, er en del av dette. En ser og eksempler på at forebyggingsideologien brukes som legitimering, og dermed kan normaliseringstanken brukes mot bestemte miljøer og grupper.¹⁸

Når en skal vurdere mulighetene for realisering av normalisering og inkludering som prinsipper i den videregående skolen, må en se dette i sammenheng med oppvekstvilkårene for ungdom i det seinmoderne kapitalistiske samfunnet. Oppveksten i det seinmoderne samfunnet kan være ekskluderende og inkluderende samtidig. En kan godt være inkludert på et område, men være ekskludert på andre områder. Den moderne inklusjonen er ikke orientert mot mennesket som person med verdighet, ære og respekt, men mot menneskets funksjonalitet. Samtidig er moderniteten tvetydig: den gir løfter om muligheter og større frihet, en frihet som kan virke innskrenkende for dem som ikke klarer omstilling, høy hastighet og oppbrudd. Dette kan føre til ytterligere ekskludering og marginalisering.¹⁹

Bent Madsen peker på det motsetningfylte og tvetydige i den moderne oppveksten på denne måten:

«Det sociale fællesskab skal i stigende omfang produsere sociale relationer og nettverksstrukturer i livssituationer, som er præget af opbrud, normative konflikter og udstøtning. Og de kulturelle værdier konfronteres i stedse høyere grad med en teknologisk skabt virkelighed, hvor de skal give det meningsløse mening. Identitet, solidaritet og mening er blevet knappe ressourser i det moderne liv.»²⁰

SAMFUNNSMESSIGE PERSPEKTIVER

Utdanning som «sikkerhetsnett»

Innføringa av Reform 94 innebærer en utvidelse av velferdsstatens ansvar på to områder. Den videregående skolen blir en rettighet og det lovfestes oppretting av en offentlig tjeneste, Oppfølgingstjenesten, som skal fange opp og følge opp ungdommer som ikke benytter seg av denne rettigheten. De velferdsmessige og sosialpolitiske sidene ved reformen ble slått fast allerede i Blegenutvalgets innstilling fra 1991. I innledningen til denne innstillinga står dette:

«Arbeidslivet vil bli stadig mer kunnskapsbasert, og utdanningskravene til arbeidskraften øker stadig. I denne situasjonen blir opplæring for alle et svært viktig ledd også i det sosialpolitiske sikkerhetsnettet. Ledighet slår ut sterkest mot de med liten utdanning. Samtidig ser vi selv under dagens høye ledighet at det er mangel på en del typer arbeidskraft med relevant utdanning. Ungdom uten opplæring kan lett falle utenfor arbeidslivet.»²¹

Både utdanning som sosialpolitisk «sikkerhetsnett», og kravene til den enkelte om høyere utdanning blir poengtert. Her uttrykkes det både individuelle hensyn

og samfunnsmessige hensyn bak innføring av den nye reformen. Det individuelle hensynet uttrykkes ved omsorgen omkring ungdom som faller ut av videregående skole eller som ikke ønsker å ta videregående opplæring, og det samfunnsmessige hensynet ved behovet for økt kompetanse i samfunnet. De individuelle hensynene kommer imidlertid i bakgrunnen, og betydninga av at utdanning og kompetanseheving er en samfunnsmessig investering, blir framhevet.

Reform 94 var ikke først og fremst en reform av særskilt tilrettelagt opplæring, men en reform av yrkesutdanninga, der en spesielt ønsket å gjøre noe med de elevene som gjorde mange valg horisontalt i systemet. I Blegenutvalget blir sammenhengen mellom landets konkurransevne og det å få nok kompetanse ut av «befolkningenes talent» sterkt poengtert. I utvalgets innstilling sies det for eksempel: «En nødvendig forutsetning for at Norge skal kunne opprettholde og styrke sin konkurransevne er at vi har et utdanningssystem som frembringer tilstrekkelig motivert og kvalifisert arbeidskraft på alle nivåer.»²²

Det ligger også innbygget i et slikt resonnement et ønske om å forebygge økte utgifter innenfor arbeidsmarkedsetaten og sosialsektoren. Et flertall i det såkalte Sandman-utvalget (NOU 2000:27: Sykefravær og uførepensjonering) gikk inn for reduksjon av sykelønna. Samtidig vil et inkluderende samfunn, der nye yrkesgrupper skal ha muligheter til å være lønntakere innebære at langt flere vil stå i fare for å måtte være sykemeldt i perioder. Ved siden av dette vil usikkerhet, omstrukturering, sentralisering og innføring av ny teknologi medføre at langt flere enn tidligere vil være trygdebrukere gjennom uføretrygd eller arbeidsledighetstrygd.²³

Etter mitt syn må en se de endringene som skjedde med velferdspolitikken fra slutten av 1980-tallet i sammenheng med Reform 94. Bak disse forandringene lå en sterk bekymring for lav oljepris og store offentlige utgifter til trygde- og sosialsektoren. Arbeidsledigheten var stor på dette tidspunktet. Etter 1993 hvor en hadde høykonjunktur og innstramning på sosialbudsjettene, førte disse endringene til at Norge var det landet i Skandinavia som brukte minst av verdiskapinga til velferd.²⁴

I norsk sosialpolitikk ble nå et nytt begrep introdusert, «arbeidslinja». Attføring tilbake til arbeidslivet skulle vektlegges framfor trygd. Denne endringa i Arbeiderpartiets sosialpolitiske grunnlag skjedde etter omlegginga under Thatcher-regjeringa og seinere Labour i England. Individets eget ansvar for å løse sine problemer ble framhevet. I Norge ble denne endringa framstilt i svært positive vendinger som skulle gjøre det lettere å velge annerledes, til å fortsette i jobben eller finne en annen jobb.²⁵

Ungdomsgarantien

Som beskrevet ovenfor er det en nær sammenheng mellom utdanning, konkurransevne og velferdspolitik. Ved innføring av Reform 94 sies det at

behovet for sysselsettings- og arbeidsmarkedstiltak skal bli mindre. «Ungdomsgarantien» er et begrep som er blitt brukt i den politiske debatt over lang tid. Intensjonen med denne garantien var å hindre at ungdom skulle bli arbeidsledig ved overgangen til voksenlivet. Ungdomsgarantien må sees i sammenheng med lovfestinga av utdanningsretten i Reform 94. Ungdomsgarantien er imidlertid ikke knyttet til noen lov, men graden av oppnåelse vil være avhengig av hvordan den oppfattes av målgruppa og hvordan den utøves. Ungdomsgarantien forvaltes av arbeidsmarkedsetaten, en etat som er en av de viktigste samarbeidsetatene for Oppfølgingstjenesten.²⁶

I «Ungdomspolitik mot et nytt hundreår» fra 1992 blir det slått fast at ungdomsgarantien skal føres videre for unge under 20 år. Styrking av innsatsen mot ungdomsledighet skal skje gjennom Reform 94 og gjennom Oppfølgings-tjenesten (OT). I langtidsprogrammet peker regjeringa på at mulighetene for arbeid, utdanning eller kompetansegivende tiltak sees på som en av de viktigste utfordringene. Det sies og at behovet for sysselsettings- og arbeidsmarkedstiltak overfor unge vil bli betydelig mindre etter innføring av Reform 94.

En kommer ikke bort fra at den videregående skolen brukes som en oppbevaringsplass for ungdom som aller helst ville ønsket seg et arbeid. Nils Christies bok fra 1971 «Hvis skolen ikke fantes» ser ut til å ha stor gyldighet 30 år etter at den ble utgitt. Han mener at ungdom er unyttig i det moderne, tekniske, industrialiserte og masseproduserende samfunn på samme måte som ufaglært arbeidskraft. Christie beskriver ungdomskulturen som en motkultur som må ses i sammenheng med hvordan ungdom defineres som ubrukelig i forhold til det som samfunnet betraktet som viktig.²⁷

Skolen som oppbevaringssted for ungdom illustreres og ved at andelen 17-19 åringer med sysselsetting som hovedbeskjeftigelse sank i tidsrommet 1975 til 1990 fra 31 til 8%.²⁸ Arbeidsmarkedet ble borte! Sett i forhold til dette, ble den videregående skolen etter Reform 94 et viktig sted for mange ungdommer å være.

Samarbeidet mellom Oppfølgingstjenesten og arbeidsmarkedsetaten vil i praksis måtte bli svært nært dersom intensjonen i «Ungdomsgarantien» og lovfestinga av arbeid eller skole i Reform 94, skal bli oppfylt. En kan dele de ungdommene som faller inn under disse to tjenestene i tre grupper. Den første gruppa utgjør de som får et oppfølgingstilbud utenfor utdanningssystemet, og som i det vesentlige er underlagt arbeidsmarkedsetaten. Den andre gruppa omfatter tilbud som gis innenfor utdanningssystemet, enten som tilrettelagt utdanning eller som en kombinasjon av utdanning og arbeid. Den tredje gruppa består av de ungdommene som i perioder ikke har noen form for beskjeftigelse.

Utjevning og kompetanseheving

I norsk skolepolitisk debatt har det vært målsettinger om at skolen både skal ha en sosialpolitisk- og en pedagogiske begrunnelse. Det har de siste 30 år vært

utført en rekke undersøkelser som viser at utdanningssystemet opprettholder og forsterker sosiale forskjeller. Det har likeledes blitt dokumentert at funksjonshemmede har hatt dårligere levekår enn de som ikke er funksjonshemmede.²⁹

Begrepene formallikhet, ressurslikhet og resultatlikhet har vært brukt når en skal forklare likhets-begrepet i forhold til skolen som utjevne faktor. Statsråd og hovedarkitekt bak skolereformene både i grunnskole og videregående skole på 90-tallet, Gudmund Hernes konkluderte slik i 1974:

«Ønsker man at barn fra forskjellige miljø skal få omtrent samme ferdigheter og noenlunde like livssjanser, må de behandles ulikt. (...) det offentlige ikke bare må kompensere ulikhet i økonomi, men også ulikhetene i sosialt bestemte evner. Skal barn med ulikt startgrunnlag hjemmefra oppnå de samme resultater, må den offentlige ressursinnsatsen dimensjoneres slik at sosialt bestemte evneforskjeller utlignes. Vi kan definere resultatlikhet som en tilstand der ressursinnsatsen er omvendt proposjonal med sosialt bestemte evner.»³⁰

De forskjellige likhets-begrepene som Hernes bruker, anvendes i forhold til ulikhet og utjevning mellom sosiale klasser. Begrepene er også relevant å bruke i forhold til særskilt tilrettelagt opplæring, som er samfunnets innsats til elever som har funksjonshemming, nedsatt læreevne eller evne til å finne seg til rette i skolen. Kompensatoriske tiltak er ment å skulle dekke den ulikhet som er mellom elevene i den videregående skolen.

Et annet mye omdiskutert begrep i forhold til den videregående skolen, er kompetansebegrepet. Vi har tidligere vist til at Reform 94 opererer med fire forskjellige kompetanse forståelser. En av de fire kompetanse forståelsene blir kalt «delkompetanse». I forhold til elever som trenger særskilt tilrettelagt opplæring, vil delkompetanse være det mest relevante for de fleste. I rundskriv F 69-95 fra KUF heter det: «Delkompetansebevis utstedes som en samlet dokumentasjon for elev/lærling som har fullført treårig, eventuelt femårig opplæring (...) og som ikke fyller vilkårene for å få vitnemål eller fag-/svennebrev.» Begrepet «Delkompetanse» ble i 1999 endret til «Kompetanse på lavere nivå». Men fortsatt gjenstår å svare på hva denne kompetansen skal kvalifisere til.

Fleksibilitet og ekskludering

I mange europeiske land foregår det en samordning og fleksibilisering av videregående opplæring. Denne europeiske påvirkninga preger også Reform 94. Felles for dette arbeidet er å heve utdanningsnivået i samfunnet, å relatere opplæringa til krav fra arbeidslivet og å øke samarbeidet mellom arbeidsliv og institusjoner. Dette kan sees på som en samordning av tre velferdsmodeller; den skandinaviske med vekt på likhetsidealer, den engelske markedsliberale modell og den tyske korporative modell.³¹

Sosiologen Andy Hargreaves drøfter i boka «Lærerarbeid og skolekultur» hvordan lærerens arbeid endres som følge av samfunnsmessige endringer. Han beskriver sju grunnleggende dimensjoner ved det han kaller det postmoderne samfunnet. Jeg mener disse er sentrale når en skal vurdere skolens samfunnsmessige posisjon.³²

For det første er arbeidsteknologi, arbeidsprosesser og forholdet mellom produksjon og forbruk preget av fleksibilitet. Han mener videre at globaliseringa er blitt en sentral faktor. Denne globaliseringa skaper en nasjonal og kulturell usikkerhet. Det skjer en forskyvning fra basiskunnskaper til fragmentering av oppfatninger som stadig er i endring. Videre mener han at private og offentlige organisasjoner som er preget av fleksibilitet, kreativitet og evne til å gripe muligheter, vil lykkes. Disse organisasjonsendringene vil bidra til andre selvoppfatninger, som igjen vil endre organisasjonsmønstrene. For det sjette vil de mange bildene av virkeligheten som barn utsettes for, bare gi fragmenter av virkeligheten. De moderne teknologiske virkemidlene vil for det sjuende gjøre at avstander blir uinteressante og tid blir et dyrebart gode. Dimensjonene ovenfor vil være medvirkende til at elever som trenger kompensatoriske tiltak, vil stå i fare for å bli ekskludert.

I en videregående skole som skal være skreddersydd for de samfunnsmessige endringene i det seinmoderne kapitalistiske systemet, må det reises spørsmål ved om dette blir et oppholdssted for mange ungdommer som vil virke mer ekskluderende enn inkluderende. Reformene av både grunnskole og videregående skole på 90-tallet har vært opptatt av mengde og struktur og lite om endring av læringsinnhold og metoder. Pedagogen Edvard Befring gir en forholdsvis hard dom over dagens skole:

«Med den sterke forankringa til formalteori, konkurransepress og interesseundertrykkande metodar medverkar skolen til å hemme læringa for mange, samtidig som den skaper unge menneske med knekt sjølvtilitt. Dette gjer skolen til ein taparprodusent og til den samfunnsinstitusjonen som i moderne tid legitimerer utsortering og marginalisering.»³³

ELEVENE OG REFORM 94

Ungdomsliv

Ungdomsalderen har alltid vært en viktig utviklings- og identitetsformende fase i livet så vel fra et psykologisk som et sosiologisk perspektiv. Ved siden av dette opplever ungdom et sterkt kommersielt press i vårt samfunn. De er svært utsatt for det som Knut Halvorsen betegner som konsumerisme. Han sier om denne: «Konsumerismen er den ideologien som den moderne kapitalismen får sin legitimitet fra. Forbruket er i økende grad basert på ønsker, ikke bare på behov. Det er ikke noe naturgitt over moderne forbruk. Det er noe som er lært og noe som folk er sosialisert til å ønske seg. Konsumerisme er 'produksjon' av livsstiler og identiteter.»³⁴ For egen del vil jeg tilføye at den nye fattigdoms-

debatten må sees i forhold til konsumerisme som fenomen. Fattigdom marginaliserer mange ungdommer!

I offentlige dokumenter påpekes det at ungdoms situasjon i samfunnet er et område som er lite vektlagt. I NOU 2000:12, *Barnevernet i Norge* er en opptatt av at de kommersielle kreftene som er rettet mot ungdom, har atferds- og imitasjonsmodeller som er relatert til rusmidler og andre marginaliserende krefter.³⁵ Mange ungdommer kommer inn i en taperkarriere preget av negativt selvbilde og mangel på selvtillit. Dette er ungdom som har reduserte forutsetninger for fysisk og kulturell aktivitet, de har dårlig sosial kompetanse, og de stiller svakt i konkurransen på arbeidsmarkedet.

I NOU 2000:12 sies det: «Et stort antall unge mennesker klarer rett og slett ikke å komme seg gjennom ungdomsalderen uten å bli påført betydelige personlige og sosiale belastninger. Antallet synes å stige.» (s. 226) Det sies videre at «ungdomsalderen representerer et forsømt område som bør få større oppmerksomhet. Dette utviklingstrinnet har i flere tiår vært sterkt preget både av utdanningsideologiske synsmåter og retorikk av kommersielle krefter.» (s. 67)

Det sies dette om ungdom: «De er blitt klienter, pasienter og marginaliserte personer som vil inngå i den fattigdomskulturen som henger som en uværssky over det voksende 2/3 samfunnet – et samfunn der kanskje 1/3 vil stå utenfor det gode livet.» (s. 68)

Det har kommet flere kritiske reaksjoner, både fra elever og fagfolk, når det gjelder grunnskolens indre liv og elevenes muligheter til å påvirke sin egen læringssituasjon. Mye av den kritikken som har vært reist mot grunnskolen, kan og rettes mot den videregående skolen. Fra grunnskolen kjenner vi at ungdom oppfatter skolen som lærerstyrt og kjedelig. Deres motstand mot skolen forsterkes av frisetting fra tradisjonelle verdier, og krav om at tida på skolen skal oppleves som meningsfull. Det er mye som tyder på at det nye læringsperspektivet med eleven som aktiv aktør som skal prege grunnskolereformen av 1997, ikke har nedfelt seg i skolens hverdag. Barneombudet har gjennomført høringer når det gjelder ungdommenes syn på medbestemmelse i grunnskolen. Denne kan oppsummeres på denne måten:

«Erfaringene fra barneombudets høringer tilsier at elevenes ønsker om medbestemmelse og innflytelse ikke bunner i en urealistisk tro på at de skal bestemme alt. De har en forholdsvis realistisk oppfatning av hva elevinnflytelse vil innebære. De ønsker ikke å overta lærerens rolle og ansvar. De ønsker seg en myndig voksen som inkluderer elevene.»³⁶

Ungdommenes syn på grunnskolen når det gjelder medvirkning blir bekreftet av min egen undersøkelse som gjelder fritidstilbud i Trondheim. Ungdommene som har deltatt i denne undersøkelsen ønsker større innflytelse og medvirkning på skolen, og de ønsker å lære mer om hvordan de skal praktisere medvirkning. Når det gjelder fritidstilbudet ønsker disse ungdommene blant annet myndige voksne.³⁷

Det vil oppstå mange kollisjonspunkter når den instrumentelle videregående skolen skal møte ungdoms behov. Ungdomskulturen i dag er svært mangslungen. Hva som er det sammenbindende «limet» i denne kulturen kan være vanskelig å få øye på. Det kan virke som om den kulturelle fristillingen av ungdom, har sendt kulturuttrykkene i mange retninger.³⁸

I den moderne oppveksten vil ungdoms identitet være under stadig endring. Identitet er ikke noe en har, men noe en stadig er på vei mot. Ungdom vil av den grunn være i forhandlinger om egen identitet – både som enkeltindivid og som samfunnsmedlem. Dette er oppgaver som ungdom strever med og som både kan medføre risiko, marginalisering og stigmatisering. Maktrelasjoner mellom voksne og ungdom er endret samtidig som voksenrollen endres som følge av samfunnsmessige forandringer gjennom påvirkning fra teknologien, markedet og offentlig sektors endringer.

Ungdom må videre lære å tolke ulike normer og verdier for å kunne oppnå selvaktelse og identitet. De må og lære hvordan de skal forhandle på de ulike arenaene de ferdes på, for at de ikke skal bli definert- eller definerer seg sjøl som avvikere i forhold til eget oppvekstmiljø. For å kunne oppnå handlekompetanse, må ungdom ikke bare lære å forholde seg til ulike normer, men og settes i stand til å kunne prege de normer og verdier som virker inn på deres liv.³⁹

Ungdoms muligheter for å kunne utvikle medansvar, sjølstendighet og faglighet samtidig som de skal foreta valg og være i opposisjon med fare for segregering, må foretas innenfor institusjonens rammer. Det er få andre arenaer enn skolen å bli voksen på i dagens samfunn. En må stille spørsmål ved om den videregående skolen etter Reform 94 både kan kvalifisere ungdom til voksenlivet og være en institusjon der det er godt å være ungdom. Det vil være svært alvorlig for ungdom dersom kvalifisering og sosialisering skal være avhengig av at dette skal skje i elevrollen. Det stilles derfor store sosialpedagogiske krav til den videregående skolen på bakgrunn av Reform 94.

Når utdanning har gått fra å være et privilegium til å bli en rettighet og nå til en nødvendighet, kan det føre til andre utilsiktede negative virkninger. Når utdanning er tilgjengelig for alle, er det vanskelig å ikke benytte seg av dette tilbudet. Det vil imidlertid alltid være noen som ikke klarer eller ønsker utdanning. Dette kan føre til individualisering av tilkortkomming. Denne tilkortkomminga kan føre til kompensering som avviker på andre arenaer.⁴⁰

Særvilkårseleven

Elever som får særskilt tilrettelagt opplæring får ofte benevnelsen «særskilt-elever». Ved å bruke en slik benevnelse sier en også noe om hvem som er årsak til at eleven får en spesiell tilrettelegging i skolen. Gjennom denne benevnelsen er det lett å individualisere de problemene eleven sliter med, noe som kan resultere i at opplæringsvilkårene og de strukturelle forholdene ikke blir tatt nok hensyn til. Jeg mener at «særvilkårselev» er et mer dekkende begrep for de

elevene som trenger særskilt tilrettelagt opplæring dersom den videregående skolen skal være en inkluderende skole for alle. Ved å bruke et slikt begrep blir både elevforutsetninger, elevmedvirkning og opplæringsvilkår omfattet av begrepet.⁴¹

Dersom en skal peke på hvem som utgjør særvilkårseleven, er dette ganske innfløkt. Nærmere 2/3 er gutter, noe som samsvarer med undersøkinger før Reform 94. Over fire av fem går på yrkesfag. De dominerende studieretningene er mekaniske fag, helse- og sosialfag og hotell- og næringsfag. Ut fra en enkel registrering av diagnose har vel en tredjedel av særvilkårselevne generelle lærevansker, de fleste med en mild form for psykisk utviklingshemming. Vel femtedelen har lese- og skrivevansker, med flere gutter enn jenter. Knapt en femtedel har forskjellige former for psykiske problem, med flere jenter enn gutter.⁴²

Særvilkårseleven kan videre kategoriseres i to hovedgrupper: De som har vansker ved opptak og de som får vansker underveis. Den første gruppen er de elevene som søker og får særskilte opplæringsvilkår etter Lov om videregående opplæring eller Lov om fagopplæring i arbeidslivet. I slike tilfeller må det foreligge sakkyndig vurdering. Her blir det gjort enkeltvedtak i inntaksnemnda. De elevene som får særskilte opplæringsvilkår etter Lov om fagopplæring i arbeidslivet, må dokumenter redusert arbeidsevne på grunn av fysiske eller psykiske vansker. Uansett årsak for særskilt tilrettelegging, er kravet i forskriftene for opptak at den sakkyndige instans må ha vurdert eleven til å ha «omfattende behov for tilrettelagt opplæring utover de differensieringstiltak som den videregående skolen til vanlig tilbyr.»⁴³

Den andre måten å avgrense disse elevene på er å se på de vanskene som eleven får etter opptak ved den videregående skolen. For elever som får vansker underveis kan dette medføre store pedagogiske og organisatoriske konsekvenser. For disse elevene blir det gjort enkeltvedtak av rektor. Dersom dette krever ekstra ressurser, blir saka lagt fram til inntaksnemnda. Særvilkårseleven kan og ha så stor framgang at denne nærmer seg den «ordinære eleven» Denne dynamikken gjør at det ikke er enkelt å kategorisere og beskrive særvilkårseleven.⁴⁴

Sju av ti særvilkårselever fullfører ikke eller bruker mer enn normert tid. Omtrent fem av ti særvilkårselever slutter eller avbryter opplæringa. Til sammenligning er det to av ti ordinærelever som ikke fullfører eller bruker mer enn normert tid. Særvilkårselevne går på kryss og tvers mellom kurstyper og nivå gjennom skoledelen av opplæringa. Det skjer og skifte av status fra særvilkårselev til ordinær elev og motsatt.⁴⁵

Ny statistikk når det gjelder frafall i videregående skole viser dystre tall for så vel ungdom med norsk bakgrunn som ungdom med ikke-vestlig bakgrunn. Ved enkelte yrkesfaglige studieretninger fullfører kun to av tre elever første skoleår. For grunnkurselever generelt fullfører fire av fem elever. Sju av ti 21 åringer med norsk bakgrunn har eksamen fra videregående skole, mens bare en av to annengenerasjons innvandrere i samme alder har fullført videregående

opplæring. Når det gjelder førstegangsgenerasjons innvandrere har bare en av fire fullført videregående skole.⁴⁶

Oppfølgingstjenesten og elevene

Det store frafallet som en ser i videregående skole, kan det se ut som en forutså ved oppretting av Oppfølgingstjenesten (OT). Denne oppfølgingstjenesten har 3 viktige oppgaver. Den skal for det første ha oversikt over rettslevene mellom 16 og 20 år som ikke er i videregående opplæring eller arbeidsliv. Den skal videre ta kontakt med disse ungdommene, og tilby dem veiledning eller formidle dem til egnet opplærings- eller arbeidstilbud. Det tilbudet som gis, skal primært være kompetansegivende. Når det gjelder organisering av oppfølgings-tjenesten opererer fylkene med ulike modeller.⁴⁷

Oppfølgingstjenesten har også en samordnende og oppfølgende funksjon i forhold til andre etater som har ansvar for ungdom som ikke går på skole eller er i arbeid. Dette kan være videregående opplæring, arbeidsmarkedsetaten, PPT, helsetjenesten, sosialetaten, barnevernet og grunnskolen. Kritikken mot de eksisterende tjenestene har vært at de i ikke hadde et helhetlig ansvar i forhold til ungdom som falt utenfor videregående opplæring. Dette er det intensjonen at OT skal ivareta.⁴⁸

Oppretting av OT er samtidig en erkjennelse av at selv om den videregående skolen etter Reform 94 skal omfatte alle ungdommer, så er en slik tjeneste et svar på at det opplæringstilbudet som gis, ikke er tilpasset alle ungdommer mellom 16 og 20 år. Det ligger derfor en motsetning i reformen på dette området når det gjelder idealer og virkelighet. Når OT gjør godt arbeid, kan dette lett bli en sovepute for den videregående skolen til ikke å ta tak i de oppgavene som må gjøres for at opplæringa skal være tilpasset den enkelte elev.⁴⁹

OT har som en av sine målsettinger å drive oppsøkende arbeid. Dette kan være et positivt element ved at ungdom kan bli fanget opp og gitt et tilbud om opplæring eller arbeid. En skal imidlertid ikke stikke under en stol at en fare ved dette er at den enkelte ikke selv gis mulighet til å velge sitt løp, men vil være prisgitt den offentlige tjenesten. Videregående opplæring er en rett og ikke en plikt! Det kan reises spørsmål ved om tjenestens aktivt oppsøkende arbeid er en forlengelse av arbeidslinja som en kjenner fra velferdsdebatten. I forhold til målet om at all ungdom skal være beskjeftiget, gjelder den samme tankegangen.

Vi har tidligere sett at det er mange elever som slutter i videregående skole. Det er grunn til å stille spørsmålet: Hvilke ungdommer er det som ikke mestrer den videregående skolens krav? I evalueringa av Oppfølgingstjenesten ble det ved lesing av intervju med ungdoms forklaring av egen skolegang skilt mellom fire elevkategorier:⁵⁰

- a) elever som klarer skolens krav (Reformeleven);
- b) elever som klarer skolens krav, men som ikke vil eller ønsker å innordne seg skolens struktur (Utfordrer);

- c) elever som vil være innenfor utdanningssystemet, men som ikke klarer det (Innsatsleven);
- d) elever som ikke klarer skolens krav eller er motivert til å ville utdanning (På-tross-av-eleven).

Når en skal forsøke å forstå hvordan ungdom opplever møtet med den videregående skolen etter Reform 94, gir etter mitt syn tabell 2 en god oversikt over hvilke elever den videregående skolen skal gi et inkluderende skoleopplegg. Når jeg velger å ta med hele tabellen har det sammenheng med at denne etter mitt syn tydeliggjør spriket mellom en instrumentell videregående skole og elevenes egen livsverden.⁵¹

Tabell 2: Ulike elevkategorier

<p>1. Reformeleven (vil og klarer)</p> <p>Individet Ser utdanning som veien til jobb Tar ansvar for egen læring Sidekompetanse som er skolerelevant Mestrer det faglige</p> <p>Omgivelsene Venner på skolen, tilhørighet og trivsel Drahjelp i familiekulturen</p> <p>Utdanning er en selvfølge: Positivt (selv-)forsterkende, elev-identitet Klare mål – løpet er lagt</p>	<p>2. Innsatsleven (vil, men klarer ikke)</p> <p>Individet Lærevansker, generell/spesifikk Psykiske blokkeringer/umoden Usikker/sårbar/sta Ensom/ubeskyttet/mobbet</p> <p>Omgivelsene Svakt vennenettverk Slitne familierelasjoner</p> <p>Utdanning er noe man håper på/ønsker seg Avbrudd/avsporing Klientidentitet Urealistiske mål – i forhold til reell mestring</p>
<p>3. Utfordrereren (vil ikke, men klarer)</p> <p>Individet Andre dagønsker/-behov Opposisjon/protest Utålmodig/rastløs Opplevelsessøkende/entreprenører/selvstendig/handlende Søker økonomisk uavhengighet Tidlig etablering av familie/barn</p> <p>Omgivelsene Sosialt miljø utenfor skolen Selvstendighet /løsrivelse fra familie</p> <p>Utdanning hvis det passer: Alternativ, tilleggs- og/eller forsinket kvalifisering «Ikke som alle andre» identitet Uklare mål for utdanning</p>	<p>4. På-tross-av-eleven (vil ikke og klarer ikke)</p> <p>Individet Skolehverdagen er ikke integrert Ingen motivasjon/nytteverdi knyttet til Læring Motsetter seg skolens normer</p> <p>Omgivelsene Venner som definerer seg ut både i forhold til skolen og samfunnet Manglende støtte i familien/foreldre med egne problemer</p> <p>Utdanning er et fremmedord Risikoatferd, diskvalifisering Outsider-identitet Mangler mål å knytte utdanning til</p>

Sjøl om ungdommene i denne evalueringa kunne ha egenskaper og kjennetegn fra flere elevtyper, hadde de et tyngdepunkt i et av dem. Begrepene «energilekkasje» og «energioverføring» kan brukes når en skal tydeliggjøre hvorfor for eksempel ungdommer med mange kjennetegn fra «reformeleven» ikke klarer seg i skolesystemet.⁵² Med begrepet «energilekkasje» menes at ungdommer bruker energi på identitetsbygging, posisjonering i forhold til jevnaldrende, personlige problemer og prosjekter. Sjøl om disse ungdommene vil, blir det lite energi tilbake til læring. Med «energioverføring» menes at ungdommene bruker energien på andre arenaer enn skolen, som for eksempel å utvikle identitet, selvstendighet og uavhengighet. Mange ungdommer opplever ikke skolen som et naturlig sted å bli voksen på. Den videregående skolen oppleves av mange ungdommer som brutal.

Oppfølgingstjenesten ble opplevd som nyttig når den klarte å se ungdommenes totale situasjon og deres ulike behov. All ungdom har fått en rettighet gjennom Reform 94, men innholdet og rammene for opplæring og utvikling avgjør om denne rettigheten blir reell. De ungdommene som er intervjuet, har disse forslagene til endring som ivareta deres interesser: Det første forslaget er senking av teorikravet på yrkesfaglig studieretning. Ved i større grad å la ungdom ta fagbrev eller delkompetanse ved opplæring i bedrift, kunne en imøtekomme dette. For det andre er det teorisvake elever som har kreative interesser, men som faller utenfor. Her kunne en ved større grad av fleksibilitet ha møtt disse elevenes behov. Det tredje forslaget fra ungdommene er at det burde være et grunnkurs for dem som ikke visste hva de skulle gjøre. I tillegg til disse innvendingene var mange opptatt av at tidsrammen på fire år var for knapp. Egge oppsummerer på denne måten:

«Det ser ut til å være en oppfatning blant både ungdommene og ansatte i oppfølgingstjenesten at Reform 94 i sin nåværende form er for lite generøs, og at den dermed har innebygde utstøtingsmekanismer i forhold til mange av de ungdommene oppfølgingstjenesten er i kontakt med. Det paradoksale er likevel at så lenge oppfølgingstjenesten gjør en god kompensatorisk jobb, vil manglene ved reformen ikke tydeliggjøres. Oppfølgingstjenesten kan dermed bli reformens sterkeste kritiker og beste allierte.»⁵³

Når inkludering blir ekskludering

Vi har tidligere vist til vedtaket i Stortinget ved behandling av Reform 94, der det ble slått fast at «Faglige og atferdsmessige problemer må søkes løst ved sosial integrering og innenfor klassens rammer». Hvordan har dette hovedprinsippet blitt fulgt opp ut fra de evalueringene som er gjort av Reform 94? Forsker Eifred Markussen har fulgt 1240 ungdommer i seks fylker fra 1994 til 1997.⁵⁴ Dette var ungdommer som:

- a) fikk særskilt tilrettelagt opplæring på grunnkursnivå/første år i videregående opplæringskoleåret 1994/95;

- b) var rettslever; de har rett til inntak til videregående opplæring og til tre års videregående opplæring;
- c) gikk på ordinære videregående skoler, enten i ordinære klasser eller i egne klasser.

Markussens funn viser at jo større problemer 16-åringer har med å lære og med å vise en passende atferd, desto oftere blir de tatt bort fra klassen sin og plassert i egne klasser eller grupper. En tredjedel av de elevene som er inntatt på særskilt tilrettelagt opplæring er plassert i egne klasser. De øvrige hører organisatorisk til i en ordinær klasse. Om dette betyr at de er inkludert i klassen, er en annen sak. Dersom elevene har psykososiale/emosjonelle vansker eller har dysleksi og generelle vansker, går ca 60% i ordinære klasser. Elever som er faglig svake, mangler diagnose, har medisinske vansker, har dysleksi, hørsels- eller bevegelsehemming, er det ca 80% sjans for at de går i ordinær klasse.⁵⁵

Konklusjonen på bakgrunn av denne undersøkelsen viser dette, hvor alt annet er likt:

- Sjansen for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse er større blant elever som har særskilt tilrettelagt opplæring i ordinære klasser enn elever som har særskilt tilrettelagt opplæring i egne klasser.
- Karakterene fra grunnskolen er den variabelen som har størst signifikant nettoeffekt på kompetanseoppnåelsen.
- Kompetanseoppnåelsen varierer med studieretning.
- Sjansen for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse øker med økende sosial status.
- Elever og lærlinger som sier at de gruer seg til å gå på skolen, har lavere sjans til kompetanseoppnåelse enn de som sier at de gruer seg litt eller aldri gruer seg.⁵⁶

De funn som Markussen har gjort, viser at den videregående skolen etter Reform 94 ikke har klart å oppfylle målsettinga om at det skal være en inkluderende skole for alle. Resultatene viser og at segregerende tiltak i form av at elever plasseres i egne grupper eller klasser, ikke gir de ønskede resultater i form av kompetanseoppnåelse. Når det gjelder forskning på dette feltet vet en lite om hvordan organisering som enetimer, spesialklasser eller spesialskoler har virket inn på elevenes utbytte, spesielt det faglige utbyttet.⁵⁷

I et forskningsprosjekt gjort av Møreforskning og Høgskolen i Volda når det gjelder særvilkårselever tas det utgangspunkt i forholdsvis grove kategorier når det gjelder problemer og tilrettelegging. En studie av gjennomstrømning for særvilkårselevne viser dette resultatet ved slutten av tredje skoleår: Knappt fjerdeparten er på VK2 eller i lære, under tredjedelen er på skolen med forskjellige former for etterslep, men omtrent halvparten har sluttet – permanent eller midlertidig. Når det gjelder tilrettelegging fordeler denne seg slik for det kullet som er blitt undersøkt: 43% av elevene får tilrettelegging innenfor klassen, omtrent 30% er plassert i klasser med redusert elevtall (åttergruppe) og

10% får opplæring i firegrupper. Resten av elevene veksler mellom ulike former for tilrettelegging. Konklusjoner fra dette forskningsarbeidet er:

«Om målet er at særvilkårselevane i størst mogleg grad skal halde tritt med jamnaldringane sine, då bør dei få tilrettelegginga i vanlege klassar. Dette gjeld både dei med små og dei med omfattande problem. Om målet er å hindre fråfall, altså å halde flest mogleg i opplæring, då bør dei aller fleste særvilkårselevar få tilrettelegging i spesialklasser og smågrupper.»⁵⁸

Tøssebro stiller etter min vurdering viktige spørsmål når en skal vurdere hvilken organisering som tjener eleven best i forhold til kompetanseoppnåelse: «Kan det være slik at terskelen for tildeling av kompetanse er forskjellig i vanlige klasser, der det å oppnå kompetanse er det vanlige – og i uvanlige klasser, der det å ikke oppnå kompetanse i større grad er et normalt utfall? Kan det også være slik at lærere i særklasser ikke ser spørsmålet om formell kompetanse som like essensielt fordi det å gå i særklasse i seg selv er et så sterkt signal at det overskygger spørsmål om formalkompetanse?»⁵⁹

Vurderinga om hva som tjener eleven best; å gå i vanlig klasse eller å gå i små grupper, må sees i forhold til hva som er målsetting med opplæringa. Dette er sammenhenger som er ganske innfløkte. Det blir svært avgjørende om en ser det som realistisk at eleven skal oppnå formalkompetanse eller om en har en annen målsetting med opplæringa. Kompetansebegrepet trenger derfor en nærmere utredning. Vi har tidligere vist til at en «kompetanseorientert differensiering» vil være ekskluderende, mens en «verdsettingsorientert differensiering» vil være inkluderende. Det må derfor stilles et prinsipielt spørsmål ved om den instrumentelle videregående skolen etter Reform 94 kan bli inkluderende.

SLUTTORD

I denne artikkelen har vi vist at Reform 94 er begrunnet i makroøkonomiske verdier og interesser og at reformen er sterkt preget av et instrumentelt kunnskapssyn. Dette lar seg vanskelig kombinere med et kunnskapssyn som tar utgangspunkt i særvilkårselevnes behov, som tidligere ikke hadde rett til videregående opplæring. Motsetninga mellom idealet om en inkluderende skole, der verdsetting må være sentralt og en ekskluderende skole som er bygd på et kunnskapssyn om at «utfordringen er å få nok kompetanse ut av befolkningens talent», medfører at svært mange ungdommer slutter uten å ha fått noen form for kompetanse. Ekskluderinga i skolen blir forsterket ved at den moderne oppveksten for mange oppleves som stigmatiserende.

Den videregående skolen er sterkt integrert i samfunnets økonomiske-, sosialpolitiske- og velferdspolitiske målsettinger. Skolen som en viktig innsatsfaktor i nasjonens økonomiske vekst trenger ikke å samsvare med særvilkårselevnes behov for identitetsdanning, selvforståelse og livskompetanse. Danning må vike for tilpasning! Skolens funksjon som oppbevaringsplass synliggjøres

ved at få ungdommer har sysselsetting som hovedbeskjeftigelse. De ungdommene som ikke oppnår noen form for «kompetanse» ut fra forståelsen i Reform 94, vil antakelig ha små muligheter på dagens arbeidsmarked.

Den videregående skolen har en sentral stilling i forhold til ungdoms identitetsutvikling, men det er grunn til å tvile på om skoleslaget mestrer en slik funksjon ut fra premisser og rammer for Reform 94. Ungdom generelt og særvilkårselevne spesielt står overfor mange oppgaver som skal løses i den moderne oppveksten. For mange fører dette til så store belastninger at de blir avvikere, med stor fare for eksklusjon. De svært høye tallene for frafall fra skoleslaget, er en sterk indikator på at skoleslaget ikke er tilpasset dagens ungdomskultur. Oppfølgingstjenesten kan være viktig for de ungdommene som skolen ikke passer for. Faren er at tjenesten kamuflerer manglene ved dagens videregående skole. Målet om en inkluderende videregående skole for alle er ikke nådd. Med de sterke ekskluderende trekkene ved skoleslaget, må en stille spørsmål ved om ikke de grunnleggende premissene må endres hvis målsettinga om en inkluderende videregående skole skal oppnås.

NOTER

- 1) Når det gjelder en mer utførlig presentasjon av de ulike forslagene og reformene som ble diskutert i denne perioden viser jeg til Eifred Markussen, *Særskilt tilrettelagt opplæring i videregående – hjelper det?* Faf0 2000, s. 43-68
- 2) I opplæringslova av juni 2000 ble begrepet delkompetanse erstattet med kompetanse på lavere nivå.
- 3) Innst.S.nr 200 (1991-92), s. 26
- 4) Rune Kvalsund, «Inkludering – eller eksklusjon?» i: Rune Kvalsund m.fl. (red.), *Videregående opplæring – ved en skilleveg?* Tano-Aschehoug, Oslo 1999, s. 187-223
- 5) Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), Stortingsmelding nr 40 (1990-91), *Fra visjon til virke – Om høgre utdanning*, s. 12
- 6) Rune Kvalsund, «Særskilt tilrettelagt opplæring under Reform 94», *Spesialpedagogikk*, nr 7, 2000, s. 21-22
- 7) Rune Slagstad, *De nasjonale strateger*, Pax Forlag, Oslo, 1988, s. 442
- 8) Kvalsund, op.cit., s. 22
- 9) Tom Are Trippestad, «Idealisme, utopisme, og retorikk i: 1990-årenes utdanningsreformer.» i K.Jorheim (red.), *Skolen 1997-1998. Årbok for norsk utdanningshistorie*, s. 35-61.
- 10) Rune Kvalsund, Inkludering eller eksklusjon? op.cit., s. 211
- 11) Rune Kvalsund, Jon Olav Myklebust, Finn Ove Båtevik, Brit Steinsvik, *Når vilkår varierer. Særskilt tilrettelegging i vidaregåande opplæring*, Møreforskning/Høgskolen i Volda, Volda 1998.
- 12) Rune Kvalsund, «Særskilt tilrettelagt opplæring – for kven?», *Spesialpedagogikk* nr. 8 2000, s. 10-11.
- 13) Når det gjelder bakgrunnen for reformen viser jeg til Gunnar Stangvik, *Funksjonshemmede inn i lokalsamfunnet*, Universitetsforlaget, Oslo 1994.

- 14) Gunnar Stangvik, op.cit., s. 17-18.
- 15) Gunnar Stangvik. «Spesialpedagogikken mellom ideologi, politikk og samfunn» i: Peder Haug (red.), *Spesialpedagogiske utfordringer*, Universitetsforlaget, Oslo, s. 41-42
- 16) Gustav Karlsen, «Desentralisering og spesialpedagogikk» i: Peder Haug (red.), *Spesialpedagogiske utfordringer*, op.cit., s. 120-122.
- 17) Gunnar Stangvik, op.cit., s. 43-44.
- 18) Stanley Cohen, *Den sociale kontrolls nye former*, Hans Reitzels Forlag, København 1997. Jesper Holst, «Normaliseringsbegrepet i dag», *Dansk Pædagogisk Tidsskrift* nr. 6, 1998.
- 19) Benedicta Pecseli, «Pædagogen i det moderne» i: Bent Madsen m.fl., *Tæt på relationen*, Socialpædagogisk Bibliotek, Munksgaard, København 1998, s. 13-25.
- 20) Bent Madsen, *Sosialpedagogikk og samfunnsforandring*, ad Notam Gyldendal, Oslo 1995, s. 249.
- 21) NOU 1991:4, *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo, s. 10.
- 22) NOU 1991:4, op.cit., s. 9
- 23) Jeg viser til Ebba Wergeland, Kronikker i *Klassekampen* 28.01.01: «Trygd, bedrag og politiske veivalg» og *Klassekampen* 16.03.01, «Hvordan stoppe utstøtingen».
- 24) For en mer utførlig beskrivelse av de sosialpolitiske endringene se Peder Martin Lysestøl og Roar Eilertsen, *Den nyliberale revolusjon*, De facto, Oslo 2000, s. 93-134
- 25) Lysestøl og Eilertsen, ibid.
- 26) «Ungdomspolitik mot et nytt hundreår». Særskilt vedlegg til St. meld. 4 (1992-93), Barne- og familiedepartementet.
- 27) Nils Christie, *Hvis skolen ikke fantes*, Universitetsforlaget, Oslo, 1971, s. 51-52.
- 28) Eifred Markussen, *Særskilt tilrettelegging i videregående – hjelper det?* Fafo, Oslo, 2000, s.11.
- 29) ibid., s. 54-55.
- 30) Gudmund. Hernes, «Om ulikhetens reproduksjon», i: M.S. Mortensen (red.), *I forskningens lys*, NAVF, Oslo, s. 231-251.
- 31) Trine Deichman-Sørensen, «Reform 94 – fra implementering til reform», i: Rune Kvalsund m.fl. 1999, op.cit. s. 319.
- 32) Andy Hargreaves, *Lærerarbeid og skolekultur*, ad Notam Gyldendal, Oslo, 1994.
- 33) Edvard Befring, *Oppvekst og læring*, Det norske samlaget, Oslo 1997, s. 212.
- 34) Knut Halvorsen, *Grunnbok i helse- og sosialpolitikk*, Tano-Aschehoug, Oslo 1996, s.19.
- 35) NOU 2000:12, *Barnevernet i Norge*. Barne- og familiedepartementet.
- 36) Gunnar Grepperud, «Den glemte elev – det glemte skoletrinn?», i: G. Grepperud (red.), *Tre års kjedsomhet? Om å være elev i ungdomsskolen*, Gyldendal, Oslo, s. 189-206
- 37) Per-Åge Gjertsen, *URBAN 2000 Evaluering av unges medvirkning i prosjektet URBAN 2000*, HIST/AHS-notat 02/01, Trondheim 2001.

- 38) Henning Jacobsen, *Ungdomsarbeideren*, Kommuneforlaget, Oslo 2000, s. 95.
- 39) Per-Åge Gjertsen, «Den postmoderne barnevernspedagog», s. 57-72 i: K.Berg m.fl., *Barnet i sentrum*, Tapir Forlag, Trondheim 1999.
- 40) Martin Trow, «The Second Transformation of American Secondary Education» i Karabel og Halsey, red., *Power and Ideology in Education*, Oxford University Press, New York 1977.
- 41) Rune Kvalsund, R. & Jon Olav Myklebust, «Nedst ved bordet? Vidaregåande opplæring på særskilde vilkår», i: J.F. Blichtfeldt m.fl., *Utdanning for alle? Evaluering av Reform 94*, Tano Aschehoug, Oslo, s. 103-104.
- 42) Jon Olav Myklebust, «På særvilkår gjennom vidaregåande opplæring», *Spesialpedagogikk* nr 1, 2000, s. 3-4.
- 43) Kvalsund og Myklebust, op.cit. s. 97-125. For en nærmere spesifisering av bakgrunnen til elever med særskilt tilrettelagt opplæring vises til Markussen, *Særskilt tilrettelagt opplæring i videregående – hjelper det?* FAFO, Oslo 2000, s. 93-94.
- 44) Kvalsund og Myklebust, op.cit. s.101-102.
- 45) Rune Kvalsund, «Inkludering eller ekskludering», i: Kvalsund m.fl, *Videregående opplæring – ved en skilleveg?* Tano-Aschehoug, Oslo, s.189-190.
- 46) *Aftenposten* 22.08.01 og 01.09.01. Tallene er hentet fra rapport fra NIFU og SSB.
- 47) Grøgaard m.fl., *Følge opp – eller forfølge*, Fafo, Oslo, s. 66-72.
- 48) Se Rundskriv F-73-95. Forskrift for oppfølgingstjenesten – samarbeid og samordning av tiltak mellom ulike kommunale og fylkeskommunale etater og arbeidsmarkedsetaten.
- 49) Marit Egge, «Hadde det ikke vært for oppfølgingstjenesten...» i: Grøgaard m.fl., op.cit., s. 31—44.
- 50) *ibid.*, s. 35-37.
- 51) *ibid.*, s. 37.
- 52) *ibid.*, s. 38-39.
- 53) *ibid.*, s. 44.
- 54) Markussen, «Segregeringssaksa eller inkluderingslina?», i: *Pedagogikk – normalvitenskap eller lappeteppe?* Høgskolen i Lillehammer, Forskningsrapport nr 43 1999. Når det gjelder en mer utførlig beskrivelse av dette prosjektet, vises til Markussen, op.cit
- 55) Eifred Markussen, «Segregering til ingen nytte?», i: Peder Haug m.fl., *Den mangfaldige spesialundervisninga*, Universitetsforlaget, Oslo 1999, s. 203-205.
- 56) Eifred Markussen, «Segregeringssaksa eller inkluderingslina?», i: *Pedagogikk – normalvitenskap eller lappeteppe?*, Høgskolen i Lillehammer, Forskningsrapport nr. 43, 1999, s. 74-75.
- 57) Jan Tøssebro, «Epilog – refleksjoner over status innen norsk forskning om spesialundervisning», i: Peder Haug m.fl. op.cit. s. 265-266.
- 58) Jon Olav Myklebust, «På særvilkår gjennom vidaregåande opplæring», *Spesialpedagogikk* nr 1, 2000, s. 8.
- 59) Jan Tøssebro, op.cit., s. 264.

Lars Monsen

REFORM 94: EN REFORM FOR DEMOKRATI OG SAMARBEID?

Kan det spores varige virkninger av utdanningsreformer? Utdanningsforskere har i de siste årene hatt ulike vurderinger av hvor dypt inn i skolen som institusjon en reform kan nå. Er det slik som for eksempel Cuban hevder, at utdanningsreformer stort sett kan endre ytre strukturer, men at de grunnleggende normer og verdier som utgjør institusjonens indre anatomi blir lite berørt.¹ Det daglige livet i klasserommene fortsetter som før lite påvirket av den ytre “støy” en reform ofte fører med seg. I denne vurderingen av utdanningsreformenes betydning for det indre livet i klasserommene har Cuban med seg mange andre forskere både her i Norden og i andre land.² Dette er det “politisk korrekte” standpunktet i store deler av utdanningsforskerlauget med sin forankring i sosiologiske teorier om skolen som institusjon. Det finnes naturlig nok også en opposisjon til dette standpunktet, i Norge forfektet med styrke av Alfred Oftedal Telhaug. Han har i bøker og artikler påpekt reformenes langtidsvirkninger. Som skolehistoriker er det naturlig å se de lange linjene, og da kan det som på kort sikt ser ut som stillstand, bli den nødvendige samling av krefter for en gradvis endring av institusjonene. I denne vurderingen har han med seg også andre skolehistorikere, men også noen mer sosiologisk orienterte skoleforskere.³ En av de som med en slik kombinasjon av historisk og sosiologisk perspektiv har påpekt skoleinstitusjonens store nasjonale betydning er Rune Slagstad der han tar det som gitt at “de nasjonale strategene” brukte skolen som en viktig innfallsport til å endre det norske samfunnet. Veien til samfunnsendringer går i følge Slagstad gjennom skolereformer.⁴

Er dette helt uforenlige standpunkt, eller er det mulig å vise at de griper fatt i ulike sider ved skoleinstitusjonens reformhistorie? En viktig forskjell mellom disse to standpunktene er deres ståsted for å vurdere om det har skjedd en endring. For de som studerer “livet i klasserommet” (jevnfør en av klasseromsforskningens klassikere Jackson⁵) og ser på de stabile mønstre en finner der, er det lett å bruke den konservative tenkeren Edmund Brukes tese som sin konklusjon “forandre for å bevare”, det vil si de ytre strukturer endres for å ta vare på de grunnleggende verdier, slik de blant annet utspiller seg i et gjenkjennelig samspillmønster i klasserommet. For historikere/sosiologer som Telhaug og Slagstad med sitt utkikkspunkt fra et nasjonalt “Capitol”, kan en se på skolen som en arena for interessekamp der nasjonale verdier hele tiden er til omvurdering og utprøving. Historien om enhetsskolen i Norge kan i et slikt perspektiv ses på som en kamp for nasjonal “forsoning” mellom klasser og interessegrupper.

Uttrykt med historikeren Seips noe ironiske formulering kan skolen slik sett ses på som det viktigste grunnlaget for “hertuginnens omfavning”, det vil si arbeiderklassens gradvise integrering i den norske samfunnsstrukturen. I dette perspektivet vil skolen ha tatt opp i seg de nye vinder og blitt en aktiv part i å forme “det nye Norge” i den nasjonsbyggende kampen. Et sentralt element i denne kampen og som også blir beskrevet som et kjernepunkt i enhetsskolens historie, er spørsmålet om skolen som “vuggestuen” for det nye “klasseløse” samfunnets borgere med holdninger og kunnskaper som blir fundamentet for et demokratisk samfunn.

I resten av denne artikkelen vil jeg forsøke å se nærmere på hva vi vet om skolens rolle i utdanning for et demokratisk samfunn med like rettigheter for alle. Spesielt vil jeg med utgangspunkt i mine undersøkelser fra evalueringen av Reform 94 (R94), se på forholdet mellom intensjoner slik de uttrykkes i nasjonale læreplaner og hvordan disse intensjonene tolkes og brukes av lærere og elever i det daglige samspillet i klasserommet. Jeg velger R94 både fordi jeg har arbeidet med denne reformen gjennom noen år, og fordi denne reformen er et godt eksempel på en lang tradisjon i norsk skolehistorie der skolen skal bidra til å forme aktive samfunnsborgere. Mine resultater kan neppe gi grunnlag for de store ord og konklusjoner i forhold til slike intensjoner, men sammen med andre undersøkelser som forsøker å studere virkningene av reformintensjoner både på kort, og noe lengre sikt, har vi et grunnlag for å gå tilbake til den store striden om reformenes betydning.

Det finnes en lang forskningstradisjon som har forsøkt å finne ut skolens rolle i den politiske sosialisering av barn og ungdom.⁶ Som en sidegren av den omfattende sosiologisk inspirerte utdanningsforskningen, har den kommet til resultater som ligner de generelle effektene av reformtiltak. Skolen ser ut til å ha en beskjeden rolle i å forme barn og unges oppfatninger om- og holdninger til samfunnsspørsmål. De dannes og utvikles i familie og vennegrupper og skolens bidrag innskrenker seg til å formidle noe kunnskap om det samfunnet de lever i.⁷ Selv på det siste punktet har det i de senere år kommet forskning som hevder at den generelle samfunnsorienteringen i økende grad overtas av mediesamfunnet fordi mange unge finner skolens formidling av samfunnsspørsmål lite interessant og engasjerende og at de derfor henter mer og mer av sin samfunnsforståelse fra en kakafoni av mediebudskap.⁸

Det ser ut til at R94 (og senere Reform 97) er lite berørt av denne forskningen. I den generelle læreplanen og også i læreplanene for samfunns-kunnskap og historie, men også i flere av de øvrige læreplaner, finnes det formuleringer som fører videre den lange tradisjonen i norsk skolehistorie der troen på skolens rolle i oppdragelsen av framtidige samfunnsborgere er usvekket. Hvis vi går inn i den generelle læreplanens kapittel om det samarbeidende menneske, ser vi at klassefellesskapet ses på som et viktig instrument for å forme borgere med forståelse for andres rettigheter, evne til å ta på seg fellesskapets plikter, men også evne til å stå fram og “kreve sin rett”; med enkle,

men vidtrekkende målformuleringer som “utvikle innlevelse og følsomhet for andre” – “gi praksis i å mestre sosiale situasjoner” – “fremme ansvar og praktisk omsorg for andres tarv”. Det tas nærmest som gitt at klassefelleskapet har en slik sosialiserende virkning, men at den må være bevisst og målrettet fra lærernes side.

Mine og de andre evalueringene i forbindelse med R94 gir ikke grunnlag for noen vidtrekkende påstander om slike virkninger av læreplanintensjonene. Det vi derimot kan si noe om, er hvordan lærere og elever har oppfattet disse intensjonene og hva det har ført til i den daglige undervisning. Da kan vi om ikke annet tegne et bilde av hva som er det typiske undervisningsmønsteret i klasserommet og på det grunnlaget drøfte om dette er i samsvar med intensjonene. Det gir også grunnlag for å sammenholde med hva annen forskning om skolens rolle i den politiske sosialisering har kommet fram til.

Lærere og elever ser på Reform 94 som læreplanreform

Flertallet av elever og lærere har en positiv vurdering av både den generelle læreplanen og de enkelte læreplanene for fag. De ser både nødvendigheten og berettigelsen av læreplanverket slik det foreligger. De har heller ikke så mye å innvende i forhold til læreplanenes form som målstyrende dokumenter, selv om et mindretall mener det fratruer lærere deres profesjonelle ansvar som forvaltere av metodefriheten. Det er for eksempel stor enighet om prinsippet om elevenes ansvar for egen læring. Det kan ses på som en konkretisering av en demokratisk opplæring der elevene gis mulighet til å utvikle sine demokratiske rettigheter i skolesamfunnet, slik det blant annet er formulert i elevheftet “Veiviseren”. Deres skepsis blir langt større når vi tar opp mer konkrete og avgrensede spørsmål som elevenes medansvar for planlegging, gjennomføring og vurdering av undervisningen. Det er langt færre både blant lærerne og elevene som tror dette er gjennomførbart. Går vi fra vurderinger av prinsippet til rapportering av hva som gjøres i klasserommet, blir det enda færre blant lærerne som sier de forsøker å følge opp en slik forventning. Når de blir spurt hvorfor de i beskjeden grad ser muligheter for å trekke elevene aktivt inn i planlegging, gjennomføring av og vurdering av undervisningen i klassen, kan det skjernes mellom to vesensforskjellige svar: De som er enig i prinsippet, men mener det er for krevende å følge dette opp for bokstavelig, og de som er avvisende til prinsippet som sådan. Det ser således ut til at lærergruppa kan deles i tre: (1) De som både tror på og forsøker å gjennomføre prinsippet så langt råd er, (2) de som tror på prinsippet, men mener det må modifieres vesentlig dersom det skal fungere i vanlige klasser, og (3) de som avviser prinsippet fordi de mener det er urealistisk og vil svekke elevenes læring. Etter mine anslag utgjør den første gruppen ca. 20-25%, den andre 40-50% og den tredje 25-30%.

Når vi spør elevene, kan det se ut til at det er færre elever som mener de har noe særlig innflytelse på hvordan undervisningen legges opp enn hva lærerne oppgir. Går vi nærmere inn på elevenes vurderinger av om hvorfor de ikke deltar mer, når de etter læreplanen og gjennom "Veiviseren" har fått slike rettigheter, kommer det fram at de elevene som selv kunne ønske seg mer innflytelse på undervisningen, mener at flertallet av deres medelever i klassen ikke er noe opptatt av dette spørsmålet. Det bekreftes også av mange elever som mener det er bortkastet tid å trekke elevene inn i diskusjoner om undervisningsopplegget. De mener det er bedre bruk av tida at lærerne bruker den på målrettet undervisning, særlig med tanke på prøver og eksamen. Det kan se ut til at flertallet av elevene har en pragmatisk vurdering av et prinsipp som "elevmedvirkning". Det er i og for seg ok, men ikke hvis det går på bekostning av noe som er viktigere, det vil si karakterer.

Det finnes også en gruppe elever som representerer en "motkultur" i forhold til skolens forventninger til dem. Av forskjellige grunner er de svært skeptiske til, eller også helt avvisende til skolens offisielle målsettinger, enten disse kommer til uttrykk i læreplaner, eller i dokumenter som "Veiviseren". De mener at disse planene og dokumentene ikke kan tas på alvor da så mye av det som skjer i det daglige, viser noe helt annet. Denne motkulturen kan komme til uttrykk på forskjellige måter fra tilbaketrekking fra klassefelleskapet og uttrykt likegyldighet til deltakelse til en aktiv motarbeidelse av det skolen står for. For mange lærere er denne motkulturen en stor utfordring, og de ser bare muligheter til å tøyle den med å understreke skolens instrumentelle rolle. "Du er her for å komme videre i livet, og da trenger du et vitnemål. Det kan du bare få gjennom å vise et minimum av innsats i skolearbeidet". Det ser derfor ut til at flertallet av både lærere og elever finner sammen i en klassisk rollefordeling der læreren er den aktive part som tar seg av alt som har med undervisningen å gjøre, mens eleven som den passive part innordner seg i et undervisningsmønster der deres rolle er å være mottakere av lærerens undervisning.

Betyr disse resultatene fra evalueringen at læreplanene har lite gjennomslag i klasserommet og at forhåpningene og forventningene i læreplanene om å utvikle klasserommene til "vuggestuer" for opplæring i demokratiske arbeidsformer, har blitt avvist i en institusjon som lever sitt eget liv uavhengig av de nye vinder i samfunnet rundt? Så enkelt er det ikke. For det første har vi en gruppe lærere som faktisk daglig forsøker å omsette noen av prinsippene for en demokratisk arbeidsform i praksis, med mer og mindre hell. I mange tilfeller må de faktisk bearbeide en skeptisk elevkultur, slik vi har antydnet overfor. Og er det flere "motkulturelle" elever i klassen blir oppgaven ekstra utfordrende, og som noen forteller om, da er det lettere å tilpasse seg de tradisjonelle rolleforventningene. For det andre er det også et stort flertall av lærerne som ser berettigelsen av forandring og utvikling av nye rollerelasjoner, men som finner det vanskelig å finne fram til nye arbeidsformer som fungerer. Typiske uttalelser fra lærere i denne gruppen er "... at vi har prøvd, men elevene vil ikke ha det", eller "...

elevene mister fort interessen”, eller “... elevene er bare interessert i det som gir uttelling til eksamen”.

Det bør også understrekes at mine resultater stammer fra perioden 1995 til 1998, og det kan ha skjedd endringer i de påfølgende årene i undervisningsopplegg og undervisningsmønstre som et resultat av det systematiske arbeid som har vært drevet i de fleste fylker for å få gjennomslag for de nye prinsippene i læreplanverket. Det skal jeg komme tilbake til. Det vi likevel kan konkludere med så langt er at i flertallet av klassene er relasjonene mellom lærere og elever lite preget av de nye forventninger om demokratiske arbeidsformer, selv om det gjøres mye for å ta vare på elevenes formelle rettigheter. Hvis det er slik at arbeidsformene har mye å si for de holdninger elevene utvikler i skoletiden til demokratiske prinsipper i det offentlige liv, ser det ut til at det er en stor avstand mellom forventningene i læreplanverket til “det samarbeidende menneske” og det daglige liv i de fleste videregående skoler. Det er mange grunner for hvorfor det er slik, noen har jeg antydnet ovenfor. I en artikkel fra 1999 pekte jeg på at et grunnleggende problem har med læreres (og elevers) kunnskapssyn å gjøre.⁹ Det er en sammenheng mellom dette kunnskapssynet og hvilke arbeidsformer en har tro på. Det vil neppe være lett å overbevise lektorer om at deres kunnskapssyn er problematisk i forhold til hva den nye læreplanen legger opp til. Det er også andre faktorer inne i bildet, som utdanningssosiologisk forskning har pekt på lenge, blant annet de institusjonelle barrierer mot endring, skolen som organisasjon og skolen som et “felt” der ulike interessegrupper utvikler et nettverk av relasjoner og forventninger det ikke er så lett å bryte ut av. Spørsmålet nå er om det er mulig å endre undervisningsmønsteret i den retning læreplanen forventer for mer enn en mindre gruppe av lærere og klasserom. I siste delen av denne artikkelen vil jeg trekke fram noen erfaringer fra Oppland der en i over ett år har arbeidet systematisk med å få lærere til å ta i bruk en metodikk som heter “samarbeidslæring”. Jeg vil argumentere med at dette ser ut til å være en mulig måte å få til endringer i relasjonene mellom lærere og elever som vil kunne føre til mer aktive arbeidsformer for elevene og dermed også en påvirkning av deres holdninger i retning av at kunnskap om et demokratisk samfunn hører sammen med arbeidsformer der dette er en naturlig del av samværsformene i klasserommet.

Samarbeidslæring som metode og samværsform

Samarbeidslæring som metodikk har en lang forhistorie som i sin nåværende form kan føres tilbake til en metodikk brødrene Johnson utviklet tidlig på 70-tallet, men som har sine aner tilbake til tysk sosialpsykologi fra mellomkrigstiden med Lewin som senere ble en foregangsmann for denne disiplinen i USA.¹⁰ Der inspirerte han blant annet kjente sosialpsykologiske forskere som Levin, Lippit og White i deres klassiske studie av sammenhengen mellom demokratisk gruppeledelse og demokratiske holdninger. I tilknytningen til denne metodikken

er det gjennomført omfattende forskning for å finne ut om denne metodikken har de forventede effekter. De sammenfatninger som finnes av denne forskningen er så klar som forskning på samfunnsfenomener kan bli. Systematisk bruk av samarbeidslæring har en positiv effekt i forhold til elevenes holdninger til medelever i retning av mer tillit og hjelpsomhet, de blir flinkere til å løse konflikter seg i mellom og de får et større repertoar av arbeidsmåter i samarbeid med medelever, men også til å løse oppgaver alene. Det er også demonstrert faglige gevinster i forhold til tradisjonell individuell undervisning, selv om resultatene her ikke er like entydige som på det sosiale området.

Det er grunn til å understreke at det med samarbeidslæring menes noe annet enn gruppeundervisning. Det stilles langt større krav til systematisk innføring i ulike former for samarbeid gjennom svært strukturerte øvelser. Det er systematikken og bruken av de strukturerte øvelsene som er poenget med samarbeidslæring som en særegen metodikk.¹¹

Det var denne metodikken fylkesskolesjefen i Oppland mente kunne være velegnet for å ta fatt i det faktum at flertallet av lærerne i videregående skole i liten grad fulgte opp forventninger om elevmedvirkning i bruk av de nye læreplanene. Han fikk fylkesskolestyrets tilslutning til å sette i gang et større prosjekt om samarbeidslæring med støtte fra et skolemiljø i Canada (Durham County) som hadde arbeidet med denne metodikken i flere år. Durham County fikk blant annet den tyske Bertelsmann-prisen som en anerkjennelse for sin innsats i å heve et "county" som i følge nasjonale undersøkelser lå langt under gjennomsnitt, til å ligge langt over gjennomsnitt i faglige prestasjoner etter noen år med systematisk bruk av samarbeidslæring.

De forskerne Durham County hadde samarbeidet med, ble invitert i flere omganger til å kurse alle rektorer og deler av lærerkorpset i Oppland. Det ble opprettet utviklingsgrupper med 4-6 lærere ved hver skole, og det ble opprettet en veiledergruppe på fylkesnivå med en rektor som prosjektleder. Det ble avsatt betydelige midler til denne satsingen, og den ble besluttet videreført i skoleåret 2001/2002. Som deltaker i veiledergruppa og med et spesielt ansvar for å samle dokumentasjon på utviklingen i prosjektet, har jeg fått et allsidig bilde av hva som har skjedd både på fylkesnivået og ved flere av skolene gjennom snart 2 år. Før jeg tegner dette bildet basert på innsamlet materiale, vil jeg komme med noen naturlige innvendinger til verdien av et slikt tiltak. Min rolle ligner jo i dette tilfellet mer aksjonsforskerens enn den mer vanlige, distanserte forskerrollen.

Den mest fundamentale innvendingen går på om en slik bred satsing fra fylkesnivået blir det samme som har skjedd på nasjonalt nivå med innføring av nye læreplaner, men nå i en enda tettere oppfølging med derav følgende avvisning fra lærerne. Jeg kan uten videre slå fast at slike reaksjoner er svært få. Det dominerende inntrykket jeg har, er at det store flertallet av lærere ønsker dette velkommen og ser på det som en nyttig faglig pedagogisk impuls. De påpeker at det skulle ha vært mer av slike kurs i gjennomføringsfasen av R94. Da hadde kanskje gjennomføringen gått lettere. Problemet for veiledergruppa på

fylkesnivået er at det er flere ønsker om kurs og annen oppfølging enn de kan rå over med de tross alt begrensede ressurser de har i forhold til de mange videregående skolene i fylket. Dette opplegget er kanskje “modernistisk” i en “postmoderne” tid, som vi ble kritisert for da vi la fram prosjektet på Nordisk forening for pedagogisk forsknings kongress i Stockholm i mars 2001, men det ser ut til å nå fram til lærergruppa på en naturlig måte.¹² Problemet er ikke at de ser på dette som et forsøk fra fylket på å innskrenke deres metodefrihet (som var oppe som et debatttema under gjennomføringen av R94), men at de spør hvorfor de ikke kunne få slike tilbud før. Dette opplever de som en god konkretisering av noen av forventningene i læreplanverket som det er mulig å forholde seg til.

En annen innvending som også kom opp i Stockholm er om dette med samarbeidslæring er litt passè. Det har jo tross alt eksistert noen år uten det helt store gjennomslaget her til lands, selv om det hadde en viss popularitet gjennom boka til Hjertaker som kom første gang i 1984.¹³ Spørsmålet er interessant fordi det vitner om at det også i pedagogikken er snakk om motebølger, eller som Tom Tiller uttrykker det, vi hopper fra guru til guru i den moderne “kenguruskolen”.¹⁴ Spørsmålet burde heller være om det finnes dokumentasjon på at metoden virker etter hensikten og hvis svaret på det er ja, hvorfor den da ikke har fått *større* gjennomslag. Mitt foreløpige svar på det er at det krever et visst trykk og en gjennomtenkt strategi for oppfølging for at en slik gjennomgående metodefornyelse skal finne sted. Det er mye som tyder på at spredte kurs der enkeltlærere deltar, ikke gir grunnlag for en ny strategi for fornyelse.¹⁵

En tredje innvending hører også med. Hva med tilliten til mine resultater og analyser når jeg sitter så vidt tett på den utviklingsoppgaven veiledergruppa utfører? Er det mulig å trekke nøytrale og objektive konklusjoner når en blir mer eller mindre en deltaker i utviklingsarbeidet? Det er både berettigede og betimelige spørsmål der svarene må bli ganske avgjørende for tilliten til det som skrives i denne og andre artikler om prosjektet. Jeg vil hevde at ingen forskere er uten forutinntatte oppfatninger om det emnet som skal undersøkes. Det er viktig å klargjøre sin egen forutinntatthet og forklare hvordan konklusjonene som trekkes er fremkommet, det vil si om metodene er akseptable og åpent tilgjengelig for andres vurdering og kritikk. Det håper jeg denne framstillingen forsøker å leve opp til og så må det bli opp til leserne å avgjøre hvilken grad av tillit de vil feste til det som skrives.

Samarbeidslæring: endring av lærer- og elevrolle?

Det kan sies med stor grad av sikkerhet at lærerne ved de videregående skolene i Oppland ser på de metodene eller *strukturene* som det gjerne kalles i kursammenheng, som en metodisk fornyelse de gjerne vil ta i bruk. Samtlige kurs-evalueringer fra lærerne viser dette med en nesten entydig positiv tilbakemelding; faktisk de mest positive tilbakemeldingene jeg har sett sammenlignet med mine evalueringer i forbindelse med R94. Det samme finner vi på elevsida,

selv om vi der ikke har et like omfattende materiale å støtte oss på både fordi det relativt sett er færre elever som har fått egne kurs i samarbeidslæring (det gjelder stort sett tillitslever) og fordi det ikke er gjennomført noen større spørreskjemaundersøkelse rettet mot elevene med samarbeidslæring som tema. Det vil bli gjennomført senere i dette skoleåret.

Vi har likevel noen elevintervjuer og noe observasjon fra et lite antall klasser. Dette materialet peker også i samme retning som kursevalueringen fra lærerkursene. Elevene ser på samarbeidslæring som en bedre arbeidsmåte enn mye av det andre som foregår i klasserommet fordi det skaper mer engasjement i undervisningen, de blir mer aktive og de lærer seg til å ta mer ansvar selv for organisering og gjennomføring av et læringsløp etter hvert som de lærer å beherske de ulike *strukturene*. Flertallet av de elevene vi har intervjuet, er derfor enige om at de lærer mer og utvikler bedre arbeidsmåter med mindre “sløving” og uoppmerksomhet til forskjell fra når læreren bruker mye tid på å snakke om og gjennomgå stoffet. De ser på samarbeidslæring som nødvendig og nyttig avveksling i en rutinepreget skolehverdag. De peker også på at det kan overdrives hvis alle lærere blir så opptatt av samarbeidslæring at de får de samme strukturene gjentatt i de fleste fagene. Da kan samarbeidslæring også bli rutine.

Så langt må det derfor kunne konkluderes med at samarbeidslæring er i ferd med å bli innarbeidet i de fleste læreres metoderepertoar, både lærere og elever finner metoden engasjerende og de ser muligheter for en bedre læring ved bruk av denne metoden.

Det er for tidlig å si noe om de mer omfattende effektene av denne metodefornyelsen som ser ut til å få et langt bedre gjennomslag enn hva jeg har sett så langt i R94 som læreplanreform. Men det jeg mener å se konturene av er noe mer enn en metodefornyelse. Denne metoden med de *strukturene* den tar i bruk, legger opp til et læringsløp der elevene på en helt annen måte kommer inn som aktive deltakere i undervisnings- og læringsprosessen hvis vi sammenligner den med det tradisjonelle undervisningsopplegget der læreren snakker og elevene lytter og eventuelt svarer på lærerens spørsmål. Det interessante spørsmålet vil bli: Når elevene behersker et stort antall strukturer, kan de da selv organisere sitt eget læringsløp?

Det kan de nok, men vi kan også se tegn på en mer variert rollefordeling mellom lærer og elever. Den tradisjonelle undervisningsrollen for lærerne vil fortsatt ha en nødvendig plass, for eks. når nytt og vanskelig stoff skal forklares, men gjennom samarbeidslæring finnes det større muligheter for elevene til å lære av hverandre og til å bearbeide det de har lært.

Det er altså ikke snakk om at den tradisjonsrike lærerrollen vil bli erstattet med læreren som veileder, slik det har vært hevdet i en del slagordpreget populærlitteratur om undervisning, men om en utvidelse av lærerrollen til å omfatte instruktørrollen (i starten av samarbeidslæringen), veilederrollen når elevene behersker et antall strukturer og der elevene trenger veiledning i forhold til sine måter å samarbeide på og rollen som kommentator og “innspiller” i den

læringsprosessen gruppene gjennomgår når de arbeider seg gjennom ulike strukturer. Dette har vi kunnet observere i noen klasser. Dessuten har vi gjennom kontakten med veiledergruppene på skolene et inntrykk av at store deler av lærerkollegiene ved de fleste videregående skoler i Oppland nå har tatt i bruk samarbeidslæring og ser på dette som et viktig tilskudd til en faglig metodisk fornyelse. Uten av vi har omfattende dokumentasjon å vise til, mener jeg det er grunnlag for å hevde at satsingen på samarbeidslæring i Oppland har bidratt til en raskere endring av undervisningspraksis enn det mye av den tidligere omtalte klasseromsforskningslitteraturen vitner om. De fastlåste rollemønstrene som denne litteraturen beskriver, kan under gunstige betingelser endres. Og dersom disse rollemønstrene kan mykes opp er det også mulig å tenke seg at vi kan utvikle rollerelasjoner i mer demokratisk retning med større grad av likeverdighet mellom lærer og elev. Det er noe av dette grunnleggende spørsmålet den videre forskningen om samarbeidslæringen bør se nærmere på. Forskningen om samarbeidslæringen har vist at slike undervisnings- og læringsformer som inngår i samarbeidslæring, kan i større grad påvirke elevenes holdninger enn den mer lærersentrerte klasseromsundervisningen, i første rekke til medelever, men også til andre grupper av befolkningen enn den de selv tilhører. Nå bør vi også se på om samarbeidslæring brukt systematisk i flere fag på samme skole, kan bidra til at elevene lærer gjennom egne erfaringer hva et demokratisk arbeidsfellesskap består i og av.

Selv om vi nå har noen positive erfaringer fra Oppland å vise til, er det for tidlig å trekke for vidtrekkende konklusjoner. Reformhistorien viser at det etter slike større framstøt som det jeg her har redegjort for fra Oppland, kan komme perioder med tilbakeslag fordi en ikke grundig nok hadde vurdert de mange utfordringer en slik fornyelse vil føre med seg. Vi ser allerede noen slike tegn til at skeptikerne er på leting etter de uheldige erfaringer en slik fornyelse uvegerlig vil føre med seg, og bruke dem til å argumentere for at dette er et nytt eksempel på en av mange motebølger i pedagogikken. Da er det etter min erfaring og overbevisning fra mange års arbeid med undervisning i temaet *skoleutvikling* nødvendig med et stødig arbeid med innsamling av erfaring fra det arbeid som pågår for å rette opp de feil, mangler og svakheter som måtte vise seg. Det vet vi også ikke er lett. Skolen som institusjon har lite erfaring med og evne til å dokumentere sin virksomhet på en slik måte at det både blir tilgjengelig for andre, og at denne dokumentasjonen kan brukes aktivt til å fordype og videreutvikle det arbeid som er i gang.¹⁶ Mitt lille bidrag som aksjonsforsker i Oppland kan ses på som et bidrag til denne dokumentasjonen for å finne fram til bedre måter å bruke slik dokumentasjon på.

Konklusjon

Erfaringene så langt tyder på at det er mulig å bruke innholdsreformen i Reform 94 som grunnlag for et systematisk arbeid for å endre rollemønsteret i klasserommet. Disse rollerelasjonene er kanskje ikke så fastlåste i skoleinstitusjonen som utdannings sosiologene har hevdet. Kanskje gjelder Slagstads og Telhaugs perspektiv også på klassenivå og for samspillmønsteret der. Et vesentlig poeng ved disse erfaringene er at utviklingen av samarbeidslæringen i Oppland har skjedd gjennom aktiv ledelse fra fylkesnivået samtidig som en har lyktes med å trekke lærergruppa aktivt med på alle nivå fra fylket via region til den enkelte skole. Selv om vi har et noe spinkelt forskningsmessig grunnlag for å hevde dette, er de positive tilbakemeldingene fra alle medvirkende parter og interessegrupper såvidt entydige at jeg også som forsker vil bli overrasket om den større spørreskjemaundersøkelsen som nå planlegges, vil gi helt andre resultater. Det bør likevel tilføyes at vi kan vente en spredning i disse resultatene som nok vil bekrefte det mange undersøkelser tidligere har vist: Ingen metode alene kan bære en hel reform. Men det den kanskje kan vise, er at metodiske fornyelser kan bli innfallsporten til også andre fornyelser og forbedringer; i dette tilfelle målet om mer demokratisk samværsformer i klasserommet, slik det blant annet er formulert i kapitlet om det samarbeidende mennesket i den generelle læreplanen.

NOTER

- ¹⁾ L. Cuban, "How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure", *Teacher College Record*, vol. 99, nr. 3, 1998.
- ²⁾ U.P. Lundgren, *Att organisera omvärlden*, Liber, Stockholm 1979); P. Bourdieu, *Distinksjonen*, Pax forlag, Oslo 1997; og G. Hernes, "Om ulikhetens reproduksjon", i: NAVF: *I forskningens lys*, NAVF, Oslo 1974.
- ³⁾ A. Hoem, *Sosialisering: en teoretisk og empirisk modellutvikling*, Universitetsforlaget, Oslo 1978; og K.J. Solstad, *Equity at risk: planned educational change in Norway*, Scandinavian University Press, Oslo 1997.
- ⁴⁾ R. Slagstad, *De nasjonale strateger*, Pax Forlag, Oslo 1998.
- ⁵⁾ P.W. Jackson, *Life in classrooms*, Holt, Rinhart & Winston, New York 1968.
- ⁶⁾ C. Holden & N. Clough (eds.), *Children as Citizens: Education for Participation*, Jessica Kingsley Publishers, London 1998.
- ⁷⁾ H. Giourex, *Schooling for Democracy: Critical Pedagogy in the Modern Age*, Routledge, London 1989.
- ⁸⁾ N. Postman, *Den tapte barndommen*, Gyldendal, Oslo 1984.
- ⁹⁾ L. Monsen, "Reform 94 som læreplanreform – mot nye elev- og lærerroller?" i: R. Kvalsund m.fl. (red.), *Videregående opplæring - ved et veiskille? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*, Tano Aschehoug, Oslo 1999.
- ¹⁰⁾ D.W. Johnson & R.T. Johnson, *Learning Together and Alone: Cooperative, competitive and individualistic learning*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1994.

- ¹¹⁾ D.W. Johnson, *'som hånd i hanske'. En praktisk innføring i samarbeidslæring*, Pedagogisk psykologisk forlag, Namsos 2001.
- ¹²⁾ L. Monsen & O.-P. Hansen, *Samarbeidslæring i Oppland. Om innføring av en ny metodikk i videregående opplæring*, paper, NFPF-kongress 17.mars, Stockholm 2001.
- ¹³⁾ E. Hjertaker, *Læring gjennom samarbeid*, Tano, Oslo 1990.
- ¹⁴⁾ T. Tiller, Kenguruskolen. *Det store spranget: Vurdering basert på tillit*, Gyldendal, Oslo 1990.
- ¹⁵⁾ B. Joyce, *The New Structure of School Development*, Open University Press, Buckingham 1999.
- ¹⁶⁾ A. Alfredsen m.fl., *Bedre skoler gjennom vurdering. Erfaringer fra skolebasert vurdering*, UNIKOM, Rapport nr. 2, Tromsø 1997.

Carl F. Dons

INFORMASJONS- OG KOMMUNIKASJONSTEKNOLOGI (IKT) SOM REDSKAP FOR ENDRING AV PEDAGOGISKE PROSESSER I SKOLEN?

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) utga i 2000 en handlingsplan om Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i norsk utdanning 2000-2003.¹ I skrivende stund (februar 2002) er vi på vei inn i nest siste året av denne handlingsplanen som blant annet har som ambisjon å bidra til at bruken av nye teknologier skal endre måten vi underviser og lærer på, med andre ord bruke IKT som redskap for endring av pedagogiske prosesser i skolen. I sin nyttårstale 2002 la Statsminister Kjell Magne Bondevik vekt på at ett av de prioriterte områder for regjeringa er etterutdanning av lærere i pedagogisk bruk av IKT. Fra politisk og administrativ hold signaliseres altså en ambisjon om innovasjon i skolen ved hjelp av IKT. Spørsmålet er om det er tilstrekkelig med politiske signaler gjennom handlingsplaner og nasjonale etterutdanningsprogram hvis en skal endre pedagogiske prosesser i skolen? Handlingsplaner har som regel en kortsiktig innretning, men det å endre eller utvikle skolen er en langsiktig og kompleks prosess. Denne kompleksitet er blant annet beskrevet av Michael Fullan, og i sentrale deler av Larry Cubans arbeider.²

Med bakgrunn i et forskningsprosjekt som studerer innovasjon i ungdomsskolen gjennom bruk av IKT, skal jeg prøve å drøfte noen av de utfordringer vi står overfor dersom IKT reelt sett skal bidra til å endre måten vi underviser og lærer på.³

Fra modernisme til postmodernisme

Larry Cuban (1993), som har studert 100 års reformarbeid i det amerikanske utdanningssystemet, viser at resultatet av reformtiltakene avhenger av det komplekse samspillet mellom ulike faktorer som læreplaner, organisering, lærerrolle og konkret undervisningspraksis. Han skiller mellom førsteordens og annenordens endring i utdanningssystemet. Reformen av førsteordens endring representerer en slags «flikking» på det eksisterende systemet, mens annenordens endring er preget av at den rører ved grunnleggende forståelse for læring og lærerrolle. Cuban peker også på at det bare er annenordens endring som fører til reell utvikling og varig forandring. En forutsetning for å forandre skolen, er derfor vilje og evne til å foreta mer eller mindre smertefulle oppgjør med tidligere tradisjoner.

Den norske grunnskolen står i en tradisjon preget av opplysningstidens danningsideal, hvor målene blant annet var: *Oppdragelse til lydighet, under-*

visning til kunnskap og disiplinering til nytte. Mathias Øhra har noe spissformulert pekt på at den norske skoletradisjonen fortsatt er forankret i modernismen, preget av:⁴

Rette svar

Pensumstyring

Individuelt arbeid

Lærerstyrt undervisning

Pedagogikk basert på gjengivelse av kunnskap

Flere tendenser i vår tid er preget av en bevegelse bort fra modernismen til et samfunn som ikke lenger er så entydig, og som allerede har fått en rekke forskjellige benevnelser. Det kulturelle oppbruddet fra et samfunn preget av modernismen har blitt kalt; modernitetssamfunnet, postmoderniteten, informasjonssamfunnet, nettverkssamfunnet, det hyperkomplekse samfunn, risikosamfunnet etc. Alt dette er betegnelser på de enorme tekniske og verdimessige endringene samfunnet har gjennomgått. Et sentralt trekk ved den kulturelle utvikling er flertydighet og mangfold. Anthony Giddens peker på fenomenet *utleiring*, det at aktiviteter ikke lenger er knyttet til tid, sted og situasjon.⁵ Det gjelder blant annet den sterke økningen av *formidlet erfaring*. Først og fremst alle de inntrykk vi får gjennom de ulike medier, og som ikke er knyttet til direkte erfaring. Videre er kunnskap utsatt for en eksplosiv utvikling som skjer rykkvis uten noe garanti for indre sammenheng. Begreper som kunnskap og sannhet betraktes som relative, og gamle verdier går i oppløsning. Mye tyder på at den moderne tids fremtidsoptimisme har slått sprekker. En rekke av de grunnleggende verdier det moderne samfunn har trodd på, er blitt det Andy Hargreaves omtaler som *døde sannheter*.⁶ Både kunnskap og grunnleggende etiske verdier blir satt på prøve og må fortløpende bevise sin gyldighet i forhold til andre sannheter og verdier.

I forhold til den enorme kunnskapsutviklingen som foregår på en rekke områder i ulike organisasjoner og sammenhenger, får skolen en rekke nye utfordringer når det gjelder syn på kunnskap, elev- og lærerrolle, organisering og profilering. Videre må skolen forholde seg til samfunnsmessige endringer som åpner for kontinuerlige diskusjoner om kunnskap, dannelse og læring. I den sammenheng er det pekt på at forståelsen av skole og utdanning fremdeles støtter seg til opplysningstidens danningsideal uten å problematisere eller redefinere kunnskapsbegrepet.⁷ Vi finner også spor av opplysningstidens danningsideal i den norske utdanningspolitiske debatten. En kan fortolke inn en viss tvetydighet i norske skolereformer. Når det gjelder syn på læring, kan vi eksempelvis av Læreplan 97 (L97)⁸ utlede et perspektivskifte: Fra læring som *transformasjon*, hvor undervisning handler om læreren som *transformator* av etablert kunnskap, over mot læring som *konstruksjon* hvor undervisning skal bidra til at eleven selv *konstruerer* sin læring, gjerne siktet mot kunnskap som peker ut over det vi kan og vet her og nå.⁹ På den annen side finner vi også eksempler på at den modernistiske arven lever videre i norske skolereformer

(Reform 94 og Reform 97). Her legges det vekt på fastlagt kunnskapsinnhold, framtidsoptimisme og kulturarven. Det er blant annet dette Svein Østerud karakteriserer som den *modernistiske kanon*. Østerud skriver:

«Det dreier seg om etablert kunnskap, kunnskap som over tid har bestått de prøver den er blitt satt på, og som er nedfelt i skrevne tekster for å bli overlevert fra generasjon til generasjon. Det er i kraft av at reformen tar sikte på å bevare slik kunnskap samt gjenopprette denne etter hvert så trygge samfunnsformasjonen at den er blitt kalt 'restaurativ'.»¹⁰

Også Hargreaves (op.cit) peker på noe av det samme når han viser hvordan skolen og lærerrollen bygger på det moderne samfunnets ideal om målrasjonalitet. Dette skjer samtidig som dagens unge skal fungere innafor et postmoderne samfunn med et annet syn på kunnskap, dannelse og læring. Disse endringene har enorm betydning for skolen. Det handler om skolen som institusjon, lærerrollen og elevrollen og dermed hele det pedagogiske grunnlaget. Men også en påvirkning av det verdigrunnlaget skolen representerer. Det er ikke uten videre innlysende hva som skal læres, hva som er viktig eller relevant. Alt er mer eller mindre mulig i det åpne læringsrommet fordi innlæringsmiljøet er «sprengt». Innlæring foregår i et universelt miljø og via mange andre kanaler enn skolen. Det postmodernistiske universet rommer en mangedobling av mulighetene og samtidig en fraskrivning av de former for entydighet som preget modernismen, noe som selvsagt gir skolen nye utfordringer.

Lærer og elev i en postmoderne tid

Skolen står altså overfor store utfordringer i en postmoderne tid. I følge det danske barneombudet Per Shultz Jørgensen er det tre kriser omkring lærerrollen:¹¹ *Autoritetskrise, kunnskapskrise og en sosial krise*. Myndighet eller *autoritet* er ikke noe en lenger oppnår i kraft av utdanning eller embete. *Kunnskapskrisen* handler om at læreren ikke lenger har monopol på kunnskap, barn og unge søker i mediene, og kan og vet i mange tilfelle mer enn læreren. Den *sosiale krisen* handler om at læreren skal innlemme barn og unges livssituasjon og være seg bevisst at de fungerer på bestemte sosiale vilkår. Det er behov for en grunnleggende endring av skolen dersom en skal kunne takle disse krisene. Også hvis en retter søkelyset på eleven, kan vi registrere tendenser til krise. Barneombudet i Norge sin høring, «Stemmeskifte»¹² oppsummerer elevenes opplevelse av ungdomsskolen i utsagn som; *Den kjedelige skolen! Den hevn-gjerrige skolen! Den likegyldige skolen! Den inkonsekvente skolen! Den forslummende skolen! Den begrensende skolen! Den urettferdige skolen!* En kan selvsagt stille spørsmål om disse «elevstemmene» er representative, og om det virkelig er slik at vi må ty til begrepet krise når vi skal beskrive forhold som har med dagens skole å gjøre. Det er nok mer nyansert enn som så, og det finnes mange eksempler på at også ungdomsskoler kan engasjere elevene. Samtidig foreligger det forskning knyttet til ungdomsskolen som viser at elevene opplever

skolen som *kjedelig, preget av lærerstyrt undervisning, liten deltakelse, lite variasjon og lærere som forklarer alt for hele klassen*.¹³ En evaluering av Reform 97 utført av Nordlandsforskning peker på at ungdomsskolen er mer dominert av de «gamle» undervisningsmetodene enn barnetrinnet.¹⁴ I evalueringen fra Nordlandsforskning fremgår det også at 80 prosent av lærerne i ungdomsskolen forteller at det er den tradisjonelle timeplanen som dominerer undervisningen.

Mange fagmiljøer har prøvd å belyse skolens utfordringer ved å ha et forskningsmessig fokus knyttet til skolens «møte» med den «postmoderne ungdom». Flere studier peker på trekk ved dagens barn og unge som problematiserer både skolemotivasjon og lærelyst.¹⁵ Beskrivelser som går igjen peker på at ungdom er *selvopptatte, initiativløse, desillusjonerte, egosentriske, rotløse og skravlete*. Men samtidig også *kunnskapsrike, mediekyndige og på søk etter helhetsløsninger*. Det blir med andre ord for enkelt å karakterisere dagens ungdom som vanskelige og sære. For det første ligger det et enormt potensiale for læring og utvikling i beskrivelser som *kunnskapsrike* og *mediekyndige*. For det andre må en del av det som i utgangspunktet kan se ut som negative beskrivelser analyseres innafør en postmoderne ramme. Eksempelvis peker Giddens på at den tiltakende individualisering ikke kan sees på som et rent egosentrisk fenomen, men som arbeidet med å opprette en ny balanse mellom det individuelle og kollektive ansvar.¹⁶ Giddens anvender i denne sammenhengen begrepet *refleksivitet*. Når tradisjoner og sedvaner i mindre grad enn tidligere nedarves, og dermed ikke setter klare rammer for måter å handle på, må det enkelte menneske foreta individuelle valg. Identitetsdannelse i moderniteten stiller krav til selvstendig vurdering. En av de store utfordringene for skolen og læreren blir dermed å fortolke eleven og hennes strev med identitetsdanning og eksistens innafør en postmoderne ramme. Elevene må få muligheter til å utvikle sine egne forståelseshorisonter og å kunne se disse i forhold til andre forståelseshorisonter.

Kunnskap og læring

Med den eksplosive utvikling av kunnskap blir det klart vanskelig å lære noen noe som helst i betydningen av *å lære bort*. Kunnskap kan deles, men vanskelig overføres. Viten er blitt mer tilgjengelig, men kunnskapsproduksjonen blir personlig. Kunnskapstilegnelsen er gjort til et spørsmål om både personlig deltakelse, kritisk vurdering og oppbygging av mening om «kunnskap» som «tolket erkjennelse».¹⁷ Læring blir dermed forstått som en aktiv prosess der den lærende stadig konstruerer og rekonstruerer kunnskap, ferdigheter, forståelse og holdninger. Det vi med andre ord vil kalle en konstruktivistisk læringsforståelse. Dette er knyttet tilbake til tradisjoner med navn som Dewey, Kilpatric, Piaget, Vygotsky med flere. Det er altså ikke noe revolusjonerende nytt syn på læring, men et læringssyn som har fått fornyet aktualitet i et postmoderne samfunn med

rask teknologisk endring. Dette har blant annet sammenheng med at samfunnet har endret seg fra å være informasjonsfattig og handlingsrikt, i retning av et samfunn som er informasjonsrikt, men handlingsfattig, noe som får konsekvenser for hvordan vi behandler begreper som undervisning og læring. Det dreier seg blant annet om å flytte fokus fra lærerstyrt undervisning over mot elevsentrert læring. Vi kan i her vise til Don Tapscott som skisserer noen aktuelle utviklingstrekk.¹⁸

- Fra logisk rekkefølge til interaktiv samtidighet. Bruddet med læreboka som styringsinstrument for læring.
- Fra bruk av lærebok til orientering, undersøkelse og oppdagelse.
- Fra læring på skolen til læring i livet.
- Fra standardisering til individuell tilpasning.
- Ikke bare lytte, men gjøre. Mer samarbeid og interaktivitet.
- Skolen er ikke lenger «treig». Læring er morsomt.
- Læreren som veileder mer enn formidler.

Videre er det aktuelt å betrakte læring i et sosiokulturelt perspektiv, hvor læringen retter seg mot de kollektive prosessene i læringsfellesskapet.¹⁹ Dette får konsekvenser for hvordan vi planlegger, organiserer og gjennomfører læringsaktiviteter og hvordan vi betrakter kunnskapsbegrepet. Kort sagt: Skolen må være åpen for barn- og unges hverdags erfaringer i større grad enn nå. Det betyr at vi utvider kunnskapsbegrepet til å omfatte samtidskulturens ulike avskygninger, der også barn og unges etablerte kompetanse innen ulike områder inngår. Meningsproduksjon blir på den måte kulturelt forstått.²⁰ Dette representerer en rekke utfordringer for skolen. Det dreier seg blant annet om:

- Tilrettelegging av ulike læringskontekster.
- Flexibilitet til å stimulere forskjellige former for læringsaktiviteter.
- Skape bindeledd eller utviklingssone (Vygotsky) mellom eleven og den kultur eleven er en del av.
- Bygge «stillaser» (Bruner op.cit) for elevene, kognitive reisverk som elevene kan vokse og utvikle seg i, men som gradvis fjernes når elevene er i stand til å greie seg selv.
- Vurdere elevenes hverdagskompetanse, grunnlaget læringsprosessen skal bygge på.
- Vurdere hvordan man kan planlegge, tilrettelegge og gjennomføre læringsforløp der man integrerer elevene i læringsprosessen og tilfører dem ny kunnskap, innsikt og refleksjon.

Teknologi som katalysator for forandring

Tanken på at teknologi kan være en katalysator for forandring i skolen er ikke ny. Skolen har forholdt seg til en rekke teknologiske endringer, men ofte på en noe reservert måte. Tidligere skolesjef i Orkdal kommune, Jon Haugnes forteller:

I 1974 ble jeg tilsatt som pedagogisk konsulent ved skolekontoret. Min første oppgave var å skrive en sak for skolestyret med et vedtak hvor en skulle nedlegge forbud mot bruk av kulepenn. Saken ble vedtatt enstemmig. Noen år seinere, da som skolesjef, ble jeg på oppfordring fra en gruppe rektorer bedt om å legge fram en sak for skolestyret hvor det skulle nedlegges forbud mot bruk av kalkulator. Også denne saken ble vedtatt enstemmig. Formelt sett er vel ikke disse vedtak opphevet ennå, selv om kanskje kampen nå står om bærbar pc og mobiltelefon. (Skoleledersamling SU i Sør-Trøndelag, Oppdal 19.02.02)

Larry Cuban har undersøkt hvordan film, radio og 80 tallets første datamaskiner ble introdusert og anvendt i amerikanske klasserom.²¹ Han viser her at hver ny teknikk har hatt store ambisjoner når det gjelder å forandre skole og undervisning, men at det er en svært langsom prosess fra en ny teknologi ser dagens lys og til den er assimilert som et naturlig integrert hjelpemiddel i skolen. Implementering av teknologi er ikke bare en langsom prosess, det er også kostbart, og det er i mange sammenhenger spørsmål om ressursbruk står i forhold til resultat. Her kan det være av interesse å studere erfaringer fra Sverige. Gjennom *KK stiftelsen* har utdanningssystemet investert flere hundre millioner svenske kroner på IKT satsing i skolen. En evalueringsgruppe ledet av Ulla Riis har studert tiltak i regi av *KK stiftelsen*, og i en rapport fra 1999 peker de på at tiltakene har hatt begrenset effekt i skolen.²² Evalueringsgruppen konkluderer blant annet med følgende: «En slutsats är at tron på att IT innebär bättre inläring har forsvagas bland lärarna de senaste åren» (s.1)

Årsakene til disse negative resultatene er varierte og sammensatte, men kan nok i høg grad knyttes til urealistiske forventninger om læringsresultat, fravær av didaktisk refleksjon, samt at noen av tiltakene var for teknologi-orienterte, og dermed ble det vanskelig å se teknologien som en integrert del av en skoleutviklingsprosess.

Også studier fra Norge viser at det er vanskelig å integrere IKT i en skoleutviklingsprosess. Ola Erstad konkluderer slik: «Så langt har utviklingen vært preget av en forsiktig trinnvis fremdrift... Det er i stor grad snakk om små prosjekter som fungerer i et avgrenset tidsrom.»²³

Den norske rapporten fra den internasjonale SITES studien viser at lærerne ikke er tilstrekkelig forberedt til å bruke IKT i undervisningen. Rapporten konkluderer blant annet med at: «Det er i liten utstrekning etablert en didaktisk teori for hvordan IKT skal brukes i den daglige undervisningen av det enkelte fag, på en slik måte at den støtter læringen!»²⁴

At teknologien kan fungere som katalysator for endring av en rekke pedagogiske prosesser framgår imidlertid av oppsummeringer gjort i det longitudinale ACOT (Apple Classrooms of Tomorrow) prosjektet.²⁵ Studien peker på at de elevene som ble motivert til å samarbeide, utviklet positive holdninger til det å lære. Lærerne i studien uttrykte også større grad av tilfredshet med eget arbeid. Det oppnås bedre studentatferd når studentene kan fordype

seg i et konstruktivistisk og samarbeidende læringsmiljø hvor teknologien er tilgjengelig. Forskning viser at studentene tar ansvar for sin egen læring; de blir mer oppfinnsomme og oppnår mer respekt for sin læring i forhold til andre studenter. Resultatene blir bedre.²⁶

ACOT-prosjektet viser i praksis hvordan en kan arbeide innfor et sosio-kulturelt perspektiv på læring, gjennom forsøk på å utvikle det *konstruktivistiske klasserommet*. Dette utfordrer både elev- og lærerrollen. Det er mye som tyder på at skal en lykkes i lærerrollen, må en etter hvert gå i retning av å være en moderator som strukturerer emner, utnytter kunnskap, ekspertise og aktivt involverer de ulike komponenter i et IKT integrert læringsfelleskap bestående av samarbeid og interaksjon mellom lærende. I ACOT-prosjektet er dette beskrevet som i tabell 1.

Tabell 1: Instruksjon og konstruksjon av kunnskap²⁷

	Tradisjonelt (Instruksjon)	Utvidende (Konstruksjon av kunnskap)
Aktivitet	Lærersentrert og didaktisk	Læringscentrert og interaktivt
Lærerrolle	Faktaforteller og ekspert	Samarbeidende og noen ganger lærende
Studentrolle	Tilhører og lærende	Samarbeidende og noen ganger ekspert
Læringsvektlegging	Fakta og gjentakelse	Relasjoner og spørsmål
Kunnskapskonsept	Akkumulasjon	Transformasjon
Demonstrasjons suksess	Kvantitet	Kvalitet
Vurdering	I forhold til en norm og flere valg	Referanse til kriterier og prestasjonsmapper
Teknologi anvendelse	Klasserom	Kommunikasjon, samarbeid, informasjonstilgang og uttrykk

Når det gjelder elevrollen, handler det primært om å bevisstgjøre eleven om at hun i større grad må ta hånd om sin egen læringsprosess, og aktivt bidra med kunnskaper, ferdigheter og holdninger i et læringsfelleskap

Resultatene fra prosjektet *Elektronisk Ransel* viser også at IKT kan bidra til endrede elev- og lærerroller.²⁸ I en analyse av data fra dette prosjektet pekes det på at IKT bidro til at undervisningen ble mer individualisert og variert, blant annet økte bruken av visualisering. Videre kunne det observeres at elevrollen ble utvidet og muligheten for kobling mellom skolefagene og elevenes interesser økte.

ACOT-studien viser også at planlegging og organisering er en sentral faktor for at IKT skal utgjøre en katalysator for endring av pedagogiske prosesser. Erstad m.fl. peker med referanse til ACOT på at:

- Bruk av IKT passer bedre sammen med lengre og mer fleksible tidsperioder.
- Det finnes muligheter for planlegging i team, både for elever og lærere.

- Det finnes støtte fra personer innad i skoleorganisasjonen og fra personer i skoledistriktet.
- Utformingen av det fysiske miljøet er slik at IKT potensialet kan utnyttes fullt ut.
- Kunnskap om IKT, kunnskap om fag og en aktiv eksperimentering og utvikling av alternative læringsmodeller er avgjørende for de resultater som man oppnår.²⁹

Det er mye som tyder på at det må utvikles en større organisatorisk dristighet hvis en fullt ut skal dra nytte av IKT potensialet. Seymour Papert hevder at IKT vil gjøre skolen som fysisk størrelse overflødig.³⁰ Det er flere forhold som peker i den retning, men foreløpig ligger vel den største utfordringen i det å finne kreative løsninger på å «sprengte skolens organisasjon». Det dreier seg om å redefinere kategorier som timer, klasser, årstrinn, fysisk læringsmiljø, elev- og lærerroller. Det er derfor vesentlig å prøve ut nye organisasjonsmodeller som er spesielt rettet mot at grupper av elever får videreutviklet sin kompetanse på enkelte områder som de skal ha et særlig ansvar for å videreføre til større grupper av elever, og kanskje lærere?

Teknologiformer

Et sentralt spørsmål knyttet til bruken av IKT i skolen, er hvilke teknologiformer som støtter best opp under IKT som katalysator for endring av pedagogiske prosesser? En ikke uvanlig inndeling av teknologiformer er å skille mellom *enveis-* og *toveismedier*, med eksempler som: drillprogrammer, videoonferanse-systemer og presentasjonsverktøy for lærere, og *interaktive digitale medier*, med eksempler som: hypertekst, interaktive simuleringprogrammer, rollespill (MUDs) og konferansesystemer designet for prosjektarbeid og samarbeid. Videre peker Ayersmann på at IKTs muligheter for representasjon kan deles inn i tre forskjellige former: a) *presentasjon* av kunnskap/informasjon, b) *representasjon* av kunnskap/informasjon og c) *konstruksjon* av kunnskap/informasjon.³¹

Noe av årsaken til at bruken av IKT i begrenset grad har bidratt til pedagogisk innovasjon, ligger nok i en tradisjon preget av *enveis-* og *toveismedier* som drillprogrammer for elevene og presentasjonsverktøy for lærere. Dette er teknologiformer preget av *presentasjon* av kunnskap/informasjon. De støtter ikke opp om en konstruktivistisk læringsforståelse, men går snarere i retning av det Steen Larsen har kalt «Skinnerpedagogikk med strøm på».³² Skal en øke trykket på innovasjon i skolen gjennom bruk av IKT er det derfor av vesentlig betydning at en prøver ut *interaktive digitale medier* hvor målet i større grad må være *representasjon* og *konstruksjon* av kunnskap. Dette er nok også mer i tråd med elevenes IKT relaterte aktiviteter på fritida.

Barn og unges konvergerende mediebruk

I NOU 1999:26 blir utfordringene som ligger i forholdet mellom konvergens og divergens i medietilbudet, utredet.³³ Her pekes det på endringer i eierstruktur og i den tekniske distribuering av mediebudskap. Bilde lyd, film, data og mobilteknologi flyter sammen. Mens det kan se ut som om skolen har problemer med å ta i bruk IKT i det pedagogiske arbeidet, er dagens barn og unge langt på vei inn i fremtidens konvergerende mediebruk. En større europeiske undersøkelse analyserer mediebruken til barn- og unge i aldersgruppen 6-16 år.³⁴ Undersøkelsen som er gjennomført i 12 europeiske land, peker på følgende:

- Medier er i stigende grad grunnlag for læring og kompetanseutvikling.
- Nåtidens barn øver seg på fremtidens mediekonvergens.
- Fremtidens medier bryter opp grenser mellom formell og uformell læring.
- En fremtidsrettet pedagogikk har konvergerende medier som viktige mål for utdanning og dannelse, ikke bare som midler til læring.

Kirsten Drotner drøfter det forhold at barn og unge allerede lever i en konvergerende mediekultur som er preget av at

- Barn og unge bruker mange medier, og de bruker dem ofte sammen.
- Barn og unge lærer om mediene, mens de lærer via mediene.
- Barn og unge overfører kunnskap mellom medier og mellom sjangere.³⁵

Drotner konkluderer med at barn og unge allerede nå lærer om fremtidens mediekonvergens, hvor telefoni og datamaskin smelter sammen med trykte og audiovisuelle medier. Det er imidlertid på fritida at barn og unge her er mest aktive, og foreløpig er barn og unges konvergerende medielæring både mer differensiert og avansert på fritida enn i skolen. En viktig oppgave for skolen blir derfor å utnytte elevenes ansatser til konvergerende medielæring.

Skolen må forholde seg til en konvergerende mediekultur ved å behandle IKT i sammenheng med andre medier, for dermed å understøtte elevenes kompetanse og interesse. Medier må også gjøres til mål for læring, ikke bare som redskap for annen læring i eksempelvis språk og matematikk. Dette vil i høy grad utfordre skolens dannelsesideal. Det dreier seg ikke lenger bare om formidling av bestemte kunnskaper og verdier, men bestemte handlemåter i forhold til kunnskaper og verdier. Fremtidens dannelse vil i følge Drotner (op.cit) bestå i å kunne håndtere kompleksitet (dilemmaer, motsetninger, ambivalenser) og handle i forhold til denne kompleksitet.

En viktig del av barn og unges medierte praksiser er knyttet til *multimedieproduksjon*. Det dreier seg her om skapende virksomhet knyttet til *bilde og lyd, design og lay out*, samt *hyperstruktur*. Her ligger det et stort potensiale for læring som skolen i liten grad utnytter. Birgitte Holm Sørensen kommenterer dette slik :

«De mange kognitive tilgange, som multimedier aktualiserer, giver børnene særlige muligheder for at tilgodese forskellige strategier til læring. Det har da også vist sig i flere projekter, at børn, der har svakheter på det verbale

området, har kunnet utnytte de forskjellige andre tilgange i deres læreprosesser og derved fået en styrke og en anden position end i de traditionelle verbalt baserede læreprosesser.»³⁶

Sørensen gir også uttrykk for at det gjennom bruk av multimedier foregår en integrasjon av uttryksformer og faglighet. Hun skriver:

«Det nytter ikke at kunne noget faglig, hvis det ikke kan formidles i nuancerede udtryk og omvendt er en nuanceret udtrykskompetence heller ikke til meget, hvis der ikke er en faglighed at formidle.» (ibid.)

Barn og unge lever i spenningsfeltet mellom *fysiske* og *virtuelle rom*. De *fysiske rom* gir muligheter for opplevelse, informasjon, lek, læring, kommunikasjon og sosiale relasjoner, mens de *virtuelle rom* gir nye muligheter for interaktivitet, sosiale konstallasjoner og fungerer i mange tilfelle som en identitetslekeplass. Det ser ut til at aktiviteten innafør de virtuelle rom er størst på fritida. Skolens utfordring blir dermed å bidra til opplevelser i de *fysiske rom*, samtidig som skolen må kunne bygge bro mellom elevenes medierte praksiser på fritida og de læringsprosesser i skolen som kan styrkes gjennom arbeid i de *virtuelle rom*.

Omstillingsprosesser og omstillingsprosjekter

I det foregående har vi pekt på kompleksiteten i det å skulle endre måten vi underviser og lærer på ved bruk av nye teknologier. Det dreier seg ikke kun om å innføre teknologi til pedagogisk bruk i skolen, men om igangsetting av grunnleggende omstillingsprosesser hvor det må foregå et samspill mellom *pedagogikk, organisasjon og teknologi*. En reell omstilling krever at både elev- og lærerrollen defineres i forhold til alle disse faktorene samtidig. IKT kan vanskelig fungere som redskap for endring av pedagogiske prosesser i skolen dersom en ikke først har avklart de pedagogiske grunnlagsspørsmål og analysert hvilke konsekvenser dette får for organisering av læringsaktivitetene. Det er her vi ser at det ligger noen begrensninger i nasjonale planer og strategidokumenter. Nettopp derfor er det interessant å studere noen av de tiltak som har kommet i kjølevannet av *Handlingsplan om IKT i norsk utdanning 2000-2003*. Ola Erstad omtaler dette på denne måten:

«En rekke spennende initiativ i det norske utdanningssystemet dreier seg nå om en slik helhetlig omstilling med fokus på innovasjon og bruk av IKT. Eksempler er det nasjonale prosjektet PILOT som gjelder grunn- og videregående nivå (initiert av KUF) og lærerutdanningsprosjektet PLUTO (Forsknings- og kompetansenettverket for IT i utdanning). En fellesnevner for disse og andre lignende prosjekter er erkjennelsen av å se utviklingsarbeid, pedagogisk innovasjonsarbeid og bruk av teknologi i nær sammenheng, ...»³⁷

Et annet interessant tiltak er prosjektet *LærerIKT*.³⁸ Dette fleksible etterutdanningstilbudet for lærere innen IKT er nå i en utprøvningsfase, og det knytter seg store forventninger til dette prosjektet som har som ambisjon å øke IKT

didaktisk refleksjon gjennom skolebasert utprøving, teamarbeid og nettbasert veiledning.

Nasjonale planer og politiske visjoner er preget av «top-down» strategier, noe som i skolesammenheng lett kan munne ut i ulike former for utdanningspolitisk retorikk. Det er derfor et stort behov for å slippe løs et mangfold av eksperimenter hvor ulike skoler selv får anledning til å definere fokus og utviklingsretning, gjerne med faglig støtte fra forskere ved universitet og høyskoler.

NOTER

- 1) KUF, *IKT I norsk utdanning. Plan for 2000-2003*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Oslo 2000.
- 2) Michael Fullan, *Change forces*, The Falmer Press, London 1993; A. Furnam & B. Stacey, *Young peoples understanding of society*, Routledge, London 1991. Larry Cuban, *Teachers and Machines. The Classroom Use of Technology Since 1920*, Teachers College Press, New York 1986; og Larry Cuban, «Computers Meet Classroom: Classroom Wins», *Harvard Educational Review*, Vol. 59, Number 2, (Winter) 1993, 185-210.
- 3) Carl F. Dons, *IKT som mediator for kunnskapsproduksjon*. Prosjektbeskrivelse ITU, 1999; og Carl F. Dons, «Å lære for livet – å skape livslang læringslyst» i: Helg Fottland (red.), *Tilpassning og tilhørighet i en skole for alle*, Fagbokforlaget, Bergen 2001.
- 4) Mathias Øhra, ITU konferansen «*So What?*», Universitetet i Oslo 2000.
- 5) A. Giddens, *Modernitetens konvergenser*, Hans Reitzel, København 1994).
- 6) A. Hargreaves, *Lærerarbeid og skolekultur: Læreryrkets forandring i en post-moderne tidsalder*, Ad Notam Gyldendal, Oslo 1996.
- 7) J. Thavenius, *Den motsägelsfulla bildningen*, Brutus Östings Bokförlag, Stockholm 1995.
- 8) *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen*, Nasjonalt læremiddelsenter, Oslo 1996.
- 9) Lev Semenovic Vygotsky, *Mind in society. The development of a higher psychological process*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1978.
- 10) S. Østerud, «Mot en ny lærerrolle – i samspill med det teknologiske og institusjonelle miljøet?» i: T. Bergem (red), *Slipp elevene løs! Artikler med søkelys på lærerrollen*, Gyldendal Akademisk, Oslo 2001, s. 222.
- 11) Per S. Jørgensen, «Den personlige læreren», i: T. Bergem (red.), *Slipp elevene løs! Artikler med søkelys på lærerrollen*, Gyldendal Akademisk, Oslo 2001.
- 12) *Stemmeskifte. En rapport fra ordskiftet om ungdomsskolen*, Barneombudet, Oslo 1999.
- 13) Grepperud, Gunnar (red.), *Tre års kjedsomhet? Om å være elev i ungdomsskolen*, Gyldendal Akademisk, Oslo 2000.
- 14) Karl J. Solstad, Intervju i *Norsk skoleblad*, nr 18, 2001.
- 15) Jens Rasmussen, *Socialisering og læring i det refleksivt moderne*, Unge Pædagoger, København 1996; og Thomas Ziehe, «Adieu til halvfjerdserne», i:

- Jens Bjerg (red.), *Pædagogik. En grundbog til et fag*, Hans Reitzel, København 1998.
- 16) A. Giddens, *Den tredje vei. Fornyelsen av sosialdemokratiet*, Pax forlag, Oslo 1999.
 - 17) Jerome Bruner, *Uddannelseskulturen*, Munksgaard, København 1988.
 - 18) Don Tapscott, *Growing up digital: The Rise of the Net Generation*, McGraw-Hill, New York 1998.
 - 19) James V. Wertsch, *Voices of the mind. A sociocultural approach to mediated action*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1991; og Lev Semenovic Vygotsky, *Mind in society*, op.cit.
 - 20) Ola Erstad m. fl., *Den langsomme eksplosjonen. Innovative læringsmiljøer med bruk av IKT – to kasusstudier fra videregående skole*. ITU skriftserie, rapport 11, Universitetet i Oslo.
 - 21) Larry Cuban, *Teachers and Machines*, op.cit.
 - 22) Ulla Riis, *Utvecklingen beror då inte på användningen av datorer*, Rapport nr. 161, Skoleverket, Stockholm 1999.
 - 23) Ola Erstad, *Innovasjon eller tradisjon Evaluering av prosjektvirksomhet under KUFs handlingsplan: IT i norsk utdanning – Plan for 1996-99*. Rapport nr. 1. ITU, Universitetet i Oslo, 1998, s. 142.
 - 24) Andreas Quale, *Second International Technology in Education Study (SITES) Modul-1. Nasjonal rapport Norge*, Institutt for Lærerutdanning og skoleutvikling. Universitetet i Oslo, 2000, s. 16.
 - 25) C. Fisher, D.C. Dwyer, & Yocam (eds), *Education & Technology – Reflection on computing in classrooms*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1996.
 - 26) <http://www.apple.com.au/edu/ACOT>
 - 27) ACOT, *Teaching Learning & Technology A Report on 10 Years of ACOT Research*, 1995.
 - 28) Arnseth, Ludvigsen og Østerud, *Ny teknologi – Nye praksisformer*, ITU rapport 1998.
 - 29) Erstad m.fl., 2000, op.cit.
 - 30) Larry Cuban, *Teachers and machines*, op.cit.
 - 31) D.J. Ayersmann, «Reviewing the Research on Hypermedia-Based Learning», *Journal of Research on Computing in Education*, Vol. 28, Nr. 4, 1996.
 - 32) Steen Larsen, *Enzymisk pædagogik*, Sten Larsens forlag, Hellerup 1994.
 - 33) NOU (1999: 26), *Divergens og konvergens i medietilbudet i dag og i fremtiden*.
 - 34) M. Bovil og S. Livingstone (ed), *Children and their Changing Media Environment. A European Comparative Study*, Lawrence Erlbaum, New York 2001.
 - 35) K. Drotner, *Medier for fremtiden. Børn unge og det nye mediebudskap*, Høst & Sønn, København 2001.
 - 36) Birgitte Holm Sørensen, *Multimediedidaktikk og læring. Børn og unges multimedieproduksjon*, Gads Forlag, København 2001, s. 21.
 - 37) Ola Erstad, «Den digitale dimensjonen – pedagogens møte med teknologiutviklingen», i: T. Bergem (red), *Slipp elevene løs! Artikler med søkelys på lærerrollen*, Gyldendal Akademisk, Oslo 2001, s. 211.
 - 38) <http://www.larerikt.no>

Knut H. Sørensen

FRA FRIHET TIL FABRIKK: DEN NYE UNIVERSITETS-REFORMEN

I hele OECD-området, Norge inklusive, har det skjedd dramatiske endringer i systemet for høyere utdanning, ikke bare i tallet på studenter men også i forventningene om bidrag til kunnskapsutvikling og økonomisk vekst. Av slike årsaker har det vært en jevn strøm av reformtiltak i mange land. Dette gjelder også Norge.

Den mest omtalte norske reformen var knyttet til innstillingene fra den såkalte Ottosen-komiteen som skulle bidra til flere studieplasser og større variasjon innenfor høyere utdanning, i første rekke gjennom opprettelse av distriktshøgskoler. Selv om kraftig studentmotstand bremsset gjennomføringen av Ottosen-forslagene, er mange av dem blitt gjennomført i løpet av 1970- og 1980-årene.

I dag er det norske systemet for høyere utdanning på nytt utsatt for et kraftig reformpress. Reformbehovet ble utredet av det såkalte Mjøsutvalget,¹ klargjort i Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001) og i hovedsak akseptert av Stortinget i juni 2001.² Planen er at det på bakgrunn av disse vedtakene skal vedtas en ny universitetslov våren 2002. 15 mars ble forslaget til ny lov lagt fram.³ Høsten 2003 forventes det at reformen skal være iverksatt. Det er med andre ord lagt opp til et forholdsvis høyt tempo. Tilsynelatende er universitetene godt i gang med å tilpasse sine studietilbud, selv om det er en rekke viktige uklarheter om hvordan innholdet i reformen skal forstås og hvilke ressurser som vil være tilgjengelige for å gjennomføre den.

Denne artikkelen gir en kritisk drøfting av reformen og den forståelsen av høyere utdanning og universiteter som ligger til grunn. Dette er fortsatt viktige tema, for reformeringen av høyere utdanning er på ingen måte avsluttet med Stortingets behandling av St. meld. nr. 27. Snarere er det slik at vi er inne i en periode med kontinuerlig debatt om høyere utdanning, blant annet fordi gjennomføringen reformen stiller det høyere utdanningssystemet overfor store utfordringer. Sammenliknet med tidligere reformrunder er dessuten den strategiske situasjonen for reformarbeid vesentlig endret. Det vil denne artikkelen også gi en vurdering av.

Selv om reformen dreier seg om høyere utdanning i sin helhet, er det særlig universitetsutdanningene og fenomenet masseuniversitetet som står i sentrum. Høgskolene påvirkes selvsagt også, men ikke helt på samme måte og de spiller heller ikke den samme ideologisk rollen i det høyere utdanningssystemet. Av den grunn er artikkelen mest opptatt av universitetene.

En sektor uten venner?

Tidligere kirke- og undervisningsminister Trond Giske som var ansvarlig for utarbeidelsen av St. meld. nr. 27, gjorde et iherdig arbeid med å markedsføre innholdet i meldingen som «Kvalitetsreformen». Hovedargumentet for denne fortolkningen er at studentene skal få et sterkt forbedret tilbud gjennom mer og bedre undervisning, bedre studiefinansiering og generelt bedre oppfølging fra universiteter og høyskoler. Dette skal oppnås gjennom effektivisering og omorganisering. I tillegg er det gitt løfter om økte bevilgninger, uten at dette er tallfestet. Departementet har, fornuftig nok, ikke laget noen anslag over hva reformen vil koste. Det er imidlertid grunn til å tro at den blir billig – for departementet.

Stortingets behandling av St. meld. nr. 27 viste at det var bred politisk enighet om hovedtrekkene i reformen, med unntak for spørsmål som angår privatisering og nye styringsformer. Det var også bred enighet om at det måtte skje en vesentlig økning i tilføringen av ressurser.⁴ Statsbudsjettet for 2002 bekreftet imidlertid de mer kyniske forventningene til hva som regnes som «vesentlig», dvs «ikke særlig mye». Typisk nok ble heller ikke høyere utdanning noe tema i Stortingsvalgkampen høsten 2001. I stedet konsentrerte man seg om barneskolen der det faglige nivået nok passer politikerne bedre.

Et hovedproblem i reformdebatten har åpenbart vært fraværet av konstruktive allianser som kunne bidratt til utviklingen av en alternativ politikk for høyere utdanning. Her er det i hvert fall fire forhold som er slående.

For det første har det vist seg at den norske venstresida er uten kunnskapspolitikk og uten særlig dyptgående tanker om høyere utdanning. I og for seg er ikke dette så overraskende. Historisk sett har venstresida gjennomgående hatt et schizofrent forhold til høyere utdanning. På den ene siden er det mange aktivister som er studenter eller ansatte i denne sektoren, og som av den grunn er personlig engasjert i det som foregår. På den andre siden har partiene, SV, RV og AKP, flørtet med de samme anti-intellektuelle strømningene som har stått sterkt i DNA. Resultatet har vært at partiene har gitt liten prioritet til høyere utdanning, ja snarere omtalt fenomenet i litt hånlige vendinger. Vi ser elementer av dette også i det pågående reformarbeidet. Følgelig foreligger det ikke noe radikalt alternativ. For eksempel har SV i det store og hele fulgt en multiplikatorstrategi. Partiet foreslår en litt annerledes dosering av virkemidler, men den grunnleggende problemforståelsen synes grovt sett å være den samme som Giskes og DNAs. Så her er det ikke så mye å hente.

For det andre har den universitetspolitiske debatten slik den har vært iscenesatt av grupper av vitenskapelige ansatte, vært ensidig defensiv. Flertallet av innspillene har primært vært opptatt av ressursmangelen, som rimelig kan være i en situasjon der arbeidsforholdene for de fleste har blitt vanskeligere. En annen gruppe innspill har forsøkt å forsvare den eksisterende studiestrukturen, framfor alt hovedfaget. Den største bidragsyteren, Rune Slagstad, knyttet sin argumenta-

sjon sammen med en hyllest til det som en gang var den viktigste typen hovedfagskandidat, nemlig lektoren i videregående skole.⁵

På ironisk avstand kan vi si at Mjøsutvalget og Slagstad fortjener hverandre der de møtes i en overraskende mangel på konkret analyse av den mangfoldige virkeligheten. I stedet overrisles vi av myteproduksjon om det norske hovedfaget, om arbeidsmarkedet for høyere utdanning og om høyere utdanning i andre land. Både Mjøs og Slagstad framstiller Norge som et annerledesland i en verden av ensartethet. Det er – for å si det pent – godt gjort.

Dette leder opp til den tredje observasjonen, nemlig det svake kunnskapsgrunnlaget for en politikk om høyere utdanning. UFD (tidligere KUF) har etablert et rapporteringssystem som er basert utelukkende på enkle og upålitelige numeriske indikatorer. Universitetene har på sin side behendig unngått å bidra til kunnskap om egen virksomhet og lagt liten vekt på departementets indikatorer. Resultatet er uvanlig gode vilkår for synsing og svakt tallmateriale.

Det fjerde og kanskje mest overraskende ligger i at studentorganisasjonene i det store og hele har fungert som støttespillere for Giske og DNA. Vi har i løpet av en relativt kort periode observert et nesten fullstendig sammenbrudd av kritisk tenkning i studentpolitikken. Her virker det som om jakten på brød og bein har tatt helt overhånd. Som den første undervisningsminister noen sinne, lyktes Trond Giske med å lage en allianse med studentene mot de ansatte. Studentpolitikkerne kritiserer aggressivt de vitenskapelig ansatte, mens departement og politikere stort sett går fri. På denne måten er studentorganisasjonene med på å skape en forståelse av reformsituasjonen der hovedproblemet framstilles som å handle om bakstreverske ansatte som også vil forske (og ikke bare undervise).

Slik sett er situasjonen vanskelig for høyere utdanning i Norge. Samtidig er kvaliteten på systemet for høyere utdanning sannsynligvis kritisk for mulighetene for videreutvikling av det norske samfunnet. I utlegningen av reformen har det vært lagt vekt på at institusjonene for høyere utdanning i økende grad vil møte internasjonal konkurranse. Det er til en viss grad riktig, men framfor alt er det slik at det er det norske samfunnet som møter slik konkurranse. I hodet til banale markedsliberalister, enten de er sosialøkonomer eller sosialdemokrater, er utdanning et marked der universiteter og høyskoler tilbyr og studenter etterspør. Følgelig er det likegyldig om norske studenter velger å ta utdanning i Norge eller Australia, så lenge deres individuelle utbytte er «optimalt». Dersom vi virkelig hadde levd i en globalisert verden, der «Norge» bare er et tilfeldig varemerke, kunne en slik betraktning hatt noe for seg. I streng forstand er imidlertid globalisering et romantisk eventyr. Et kunnskapssamfunn i regionen Norge, dvs. en samfunnsformasjon med et tungt innslag av kunnskapsarbeid i de fleste næringer, kan vanskelig realiseres uten livskraftige institusjoner for høyere utdanning.

Nå er det selvsagt ikke gitt at Norge vil bli et kunnskapssamfunn.⁶ I en situasjon der hver fjerde velger stemmer Fremskrittspartiet og der det snart ikke

finnes en politiker som kan argumentere mer komplisert enn en shampoo-reklame, er det all grunn til å se mørkt på framtida. Derfor er kampen om høyere utdanning viktig, og derfor er det nødvendig å utvikle kritiske, ikke-nostalgiske perspektiver på de pågående endringsprosessene. Denne artikkelen er tenkt som et lite bidrag i en slik retning.

Masseuniversitetets paradokser

Dagens påtenkte reform av høyere utdanning er et produkt av masseuniversitetet, av det faktum at høyere utdanning er blitt et normalt valg for ungdom som har avsluttet 12-årig obligatorisk utdanning. Dette innebærer ikke bare en trivialisering av høyere utdanning. Den sterke veksten i tallet på studenter innebærer også en helt ny faglig, pedagogisk og ressursmessig situasjon for høyere utdanningsinstitusjoner. Disse institusjonene har imidlertid i en overraskende grad unnlatt å problematisere denne utviklingen. I stedet har man reagert som om veksten i studenttallet bare var et enkelt spørsmål om dimensjonering. St. meld. nr. 27 viser hvordan politikere og departement har oppdaget paradoksene ved en situasjon som universiteter og høyskoler intenst har forsøkt å overse.

Dagens masseuniversitet har sitt utspring i det moderne forskningsuniversitetet som vokste fram mot slutten av det 18 århundre. Forskningsuniversitetet oppstod framfor alt ved at naturvitenskapene overtok den hegemoniske posisjonen til de humanistiske fagene. Det innebar for det første et retorisk skift i begrunnelsen for universitetets virksomhet, fra vekten på dannelse, nasjonsbygging og behovet for skolering av embetsmenn til å framheve forskningens potensielle betydning for nasjonal næringsvirksomhet. Dette er eksemplarisk uttrykt i Fredrik Stangs tale ved hundreårsjubileet for Universitetet i Oslo der han blant annet sa:

«Jeg vet intet land som er mere avhengig av videnskabens fremskridt end vort. Hvad naturen gir oss frivillig er litet. Men litt efter litt har vi med de hjælpemidler videnskaben gir os, tvunget naturen under os og gjort det lettere at leve her i landet. Veiene som er sprængt ind langs fjord og fjeld, jernbaner og dampskib, motorskøiter og automobiler – det er alt sammen videnskaben som har bragt det.»⁷

Nytten er imidlertid ikke bare knyttet til den teknologiske utviklingen:

«Det er videnskaben som betinger de store materielle fremskridt i nutiden. Men den gjør mer end det. I spidsen for folkenes store tog fremover mot lyset gaar den lille flok av mænd (sic) som formaar at bryte gamle stængsler og lægge ny vei aapen for den menneskelige erkjendelse. Det folk som ikke følger med i toget, gaar ikke bare materielt tilbake, men også åndelig».⁸

I norsk universitetspolitisk debatt har det vært vanlig å referere til det Humboldtske universitetsideal som en slags målestokk, med vekt på vitenskapelig frihet og forskningsbasert undervisning. Det Humboldtske utgangs-

punktet fører som regel til en form for forfallsfortelling – det var bedre før. Dette er selvsagt en sannhet med betydelige modifikasjoner, men dominansen av forfallsfortellinger har skapt en universitetsdiskurs som i liten grad har interessert seg for endringer i samspillet mellom universitetet og andre samfunnsinteresser. Forfallsfortellingen har blant annet opprettholdt en forståelse av masseuniversitetet utelukkende som et kvantitativt fenomen. Tallet på studenter har økt, og det er bra. Tallet på vitenskapelig ansatte og bevilgningene til drift og utstyr har ikke økt i samme takt. Det er uheldig. Slik sett framstår masseuniversitetet i Norge i første rekke som et slitasjefenomen.

Utviklingen fram mot midten på 1990-tallet kan leses som om framveksten av masseuniversitetet var et slags organisk, naturlig vekstfenomen. Stadig flere ungdommer velger å studere, og staten sikrer et slags økonomisk fundament for dette. Å studere blir i denne sammenhengen en sosial rettighet. Det er verken prestisjefyllt eller spesielt, det er nærmest en trivialitet. Universitetene framstår som en ny runde med videregående skole. Dette har nedfelt seg i språkbruken. I dag er det vanlig at studentene sier at de skal på skolen, uten noen form for ironi.

Masseuniversitetets paradoks kan i første omgang beskrives som at kunnskapen har fått økt kollektiv (samfunnsmessig) betydning, men langt mindre individuell effekt. Trivialiseringen av høyere utdanning påvirker i første rekke den enkelte student eller kandidat. For det norske samfunnet har imidlertid aldri høyere utdanning hatt større betydning. Det enkle pengemessige uttrykket for denne situasjonen er at aldri har det norske samfunnet brukt så store ressurser på høyere utdanning, og aldri har stykkprisen pr. student vært lavere.⁹

Her kan vi observere en slags Faustisk pakt som universitetene har latt seg friste til å inngå med staten. Flere studenter har gitt økte bevilgninger, og mange flere studenter innebar betydelig større bevilgninger. Som motytelse for å bidra til en usynliggjøring av et potensielt problem med ungdomsarbeidsløshet på siste del av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, ble universitetene tilført nye ressurser. Det ga grunnlag for en relativt sett betydelig ekspansjon i tallet på vitenskapelig ansatte. Problemet var ikke at man på denne måten godtok et regime der bevilgninger er avhengig av tallet på studenter og dermed en situasjon der vekst kan erstattes av nedgang, om ikke annet så på grunn av demografiske svingninger. Dette regimet var i prinsippet på plass lenge før. Det viktige var at man aksepterte at veksten i studenttallet skulle føre til en form for effektivisering, i den betydning at forholdstallet mellom vitenskapelig ansatte og studenter skulle reduseres.

Dette innebar en forståelse av masseuniversitetet som en institusjon der undervisningen grovt sett kunne drives som før, bare med flere studenter pr. foreleser. Masseuniversitetet ble på denne måten en ren tallstørrelse, og de pedagogiske utfordringene ved overgangen fra eliteuniversitetet ble så å si feiet under teppet. Universitetene lot seg friste av mulighetene for vekst til å banalisere masseuniversitetet.

Det er denne pakten som ligger til grunn for den nye reformen. Eller, riktigere, det er noen utilsiktede konsekvenser av den som har utløst reformiveren. På en måte ble pakten for vellykket. Mengden av studenter ble for stor, ikke for bevilgningene til høyere utdanning, men i forhold til behovet for arbeidskraft. Ut fra et annet perspektiv ble pakten ikke oppfylt. Universitetene forventet større kompensasjon for det økte studenttallet. I deres selvforståelse hadde de lenge slitt med å tilpasse seg et raskt økende studenttall, uten tilsvarende økninger i ressursene. Når bevilgningene til og med ble redusert på grunn av nedgang i tallet på studenter, opplevde universitetene dette som grovt urettferdig. Myndighetene mente på sin side at universitetene ikke leverte en tilstrekkelig grad av effektivitet i utdanningen.

I et slikt perspektiv kan vi se at det såkalte Mjøs-utvalget, som skulle utrede situasjonen innenfor høyere utdanning, ble opprettet som et forsøk på å reforhandle pakten. Utvalgets oppgave ble rett og slett å vurdere hvilke grep som trengtes for å opprettholde masseuniversitetet på en måte som var akseptabel for staten, universitetene, studentene og andre sterke samfunnsinteresser. Det var i ferd med å bli opplagt at masseuniversitetet var noe mer enn en numerisk ekspansjon av eliteuniversitetet, men det var uklart hva den nye institusjonen egentlig burde være. Mjøsutvalgets lange, tunge og ikke minst uklare rapport forteller om famlende avklaringsforsøk og kompliserte interesseavveininger.¹⁰ Jakten på et bærende begrep: Fra dannelse til gjennomstrømning Universitetets bærende ideologi er på mange måter elitistisk. Det gjenspeiler seg dels i de språklige uttrykkene for kvalitet, «internasjonalt ledende», «blant de fremste», etc., men også i forståelsen av hva det vil si å være student. Velger man profesjonsstudier, velger man «hardt arbeid» og «krevende» fag i en sammenheng som tilsvarer «samfunnsmessige behov». Velger man såkalte «frie studier», starter man på en langsiktig «modningsprosess» med «personlig vekst» til «kritisk forståelse».

Flertallet av studentene ser ut til å ha tilpasset seg ideologien med vekt på «personlig vekst», selv om instrumentelle behov for sertifisering er enda viktigere. Studietiden framstår som en overgangsfase mellom en relativt kontrollert ungdomstid og en voksenalder med mange forpliktelser. Norske studenter bruker mulighetene i denne perioden på forskjellige måter, men det er liten tvil om at mange både setter pris på og benytter seg av den relativt store friheten som normalt finnes i studenttilværelsen. Et resultat av dette ser vi i de mange surveyundersøkelsene som finner at studenter i gjennomsnitt studerer rundt 30 timer pr. uke, med visse variasjoner fra studium til studium.¹¹ Et annet utslag av denne friheten er at mange tar seg lønnet arbeid ved siden av studiene.

Fortolkningen av disse surveyundersøkelsene har gjennomgående vært en kalvinistisk reaksjon på for dårlig arbeidsinnsats og for liten studieintensitet. Mens Mjøsutvalget legger liten vekt på disse aspektene ved høyere utdanning, spiller det en framtrædende rolle i St. meld. nr. 27. Mjøsutvalgets rapport er i det hele tatt svært utydelig i sine diagnoser, behendig utydelig kan hende. Utvalgets

sluttprodukt framstår som en rapsodi av fakta og synsing, framstilt med svak sammenheng og dårlig analytisk progresjon. Logikken i forholdet mellom premisser og konklusjoner er gjennomgående mangelfull, og det kan virke som om utvalget og dets sekretariat ikke har forstått noe særlig av de fenomen som de skriver om. Denne mistanken styrkes ved lesningen av vedleggene som med noen få unntak enten er greit likegyldige eller svada. Slik sett illustrerer Mjøsutvalget helt på egen hånd eksemplarisk krisen i høyere utdanning.

Tidligere utredninger om høyere utdanning, som Kleppe-komiteen, Ottosen-komiteen og Hernesutvalget, hadde i det minste en visjon. Høyere utdanning var en viktig del av moderniseringen av det norske samfunnet og en sosial rettighet. Mjøsutvalget representerer i kontrast en spontan postmodernisme. Den helhetlige ideen er forlatt til fordel for enkeltstående paroler. Det er ikke en gang tale om små fortellinger, for utvalget var åpenbart ute av stand til å fortelle.

Med St. meld. nr. 27 er imidlertid moderniteten tilbake med full styrke. En gammel DNA-parole, «Gjør din plikt, krev din rett», signaliserte at eks-statsråd Trond Giske var på kjøret. Her er det ikke noe senmoderne frasemakeri om refleksjon og fleksibilitet og heller ingen flørtning med dannelsesidealer fra den tidlige borgerlige epoken. Ut med Humboldt og inn med Taylor, her skal rasjonaliseringsingeniøren få rydde opp etter bløthjertede humanister!

Giske var åpenbart opptatt av at det var (er) for behagelig å være student. Studentene studerte for lite og brukte for lang tid på studiene. Vekttallsproduksjonen pr. student var for lav. Masseuniversitetet kunne gjerne være en massedannelsesinstitusjon, men det måtte framfor alt være en effektiv masseproduksjon av kompetanse. Det bærende begrep er *gjennomstrømning*, et velkjent begrep fra fabrikkdiskursen i Scientific Management. Gjennomstrømning er et teknisk effektivitetsmål som har spilt en sentral rolle i rasjonaliseringsprosjekter innenfor vareproduserende industri, men også innenfor eksempelvis sykehus. Sykehusene har som bekjent lyktes med å redusere gjennomsnittlig liggetid for sine pasienter, så hvorfor kan ikke universitetene greie det samme?

«Gjør din plikt, krev din rett» var som parole en del av arbeiderbevegelsens historiske verdighetsprosjekt. En høy arbeidsmoral skulle gi arbeiderklassen stolthet og etablere et moralsk grunnlag for medborgerrettigheter, slik som stemmerett og organisasjonsrettigheter. Giskes variant framstår som en åpenbar pervertering av arbeiderbevegelsens idealer. St. meld. nr. 27 er, om noe, et radikalt forsøk på å frata både studenter og vitenskapelig ansatte verdighet. Inntrykket hos leseren er at institusjonene for høyere utdanning er preget av svak arbeidsmoral, dårlig organisering, mangel på kvalitet og utilstrekkelig internasjonalisering. Studenter og ansatte er rett og slett blitt plassert i skammekroken. De har ikke gjort sin plikt, følgelig har de ingen rettigheter å kreve. Det eneste de fortjener er fabrikken, med tilhørende kontroll- og styringsregimer.

Inn i fabrikk: Gjennomstrømningsreformen

St. meld. nr. 27 beskriver en mangefasettert reform. Strømlinjeformingen av høyere utdanning dreier seg om styringsformer, studiefinansiering, undervisningsformer, studiestruktur, insentivsystemer, og så videre. Bakom synger privatiseringsspøkelset. For noen er Bedriftsøkonomisk Institutt (BI) et ideal. BI er en privat stiftelse som har greid å lage forretning ut av økonomisk-administrativ utdanning, og som har vært flinke til å utnytte den administrative frihet og fleksibilitet som stiftelser har, sammenliknet med statlige institusjoner.

For Giske og DNA var ikke BI-modellen så attraktiv, formodentlig et produkt av de siste rester av sosialdemokratisk refleks i DNA. Reformen ble på dette punktet ikke så radikal, men Høyre ved Inge Lønning har varslet omkamp om dette spørsmålet. Så her lever vi i skrivende stund (mars 2002) i spenning.¹²

Blant hovedpunktene i reformen er overgang til ny gradsstruktur og nedkorting av studietiden på lavere grad fra 4 til 3 år, forlengelse av studiesemesteret fra 13 til 20 uker, kraftige signaler om behovet for å reformere undervisnings- og evalueringsformene og større grad av hierarki og lydighet i universitetsorganisasjonen. Faglig sett er dette et produkt av et underlig møte mellom pedagogens visjon om at livet er en prosess og revisorens drøm om at livet er et kontrollerbart reglement. Sjelden får vi demonstrert så tydelig at omsorg også har sterke innslag av kontroll, for hovedgrepet i reformen er jo nettopp økt omsorg for studentene. Universitetene må ta bedre vare på dem, slik at de blir flinkere og fortere ferdig. Det er på en måte mors regime som skal implementeres. God og riktig frokost hver dag, husk leksene og glem ikke vottene!

Innføringen av studentfabrikken foregår på denne måten under rosa flagg. Norske universiteter må få økt gjennomstrømning, for det er godt for studenter og ansatte. Tilværelsen blir mer meningsfylt med hardt og målrettet arbeid. Akademisk frihet er i grunnen ikke så bra, for da blir liggetiden for lang. Og det er det jo ingen som ønsker.

En kan selvfølgelig undres hvordan det kan ha seg at studentene er blitt så ivrige tilhengere av studentfabrikken. Det er åpenbart at eksminister Giske gjorde en meget godt innsats når det gjaldt å selge de attraktive sidene ved reformen, med vekt på bedre studiefinansiering og forhåpninger om mer oppfølging og bedre undervisning. Detaljer som nesten 40 prosents økning i semesterlengden, langt dårligere vilkår for ekstraintekter og planer om et sterkt økende arbeidspress ble behendig unngått.

Samtidig bør vi ikke undervurdere at universitetene i vekstperioden på 1980- og 1990-tallet utviklet et undervisningsregime som ikke passet særlig godt til massestudentene. Selv om det faktisk skjedde en gradvis reformering av undervisningsformene, foregikk dette langsomt og forsiktig. Hovedgrepet for å mestre veksten i tallet på studenter var å stuve stadig flere inn i stadig trangere auditorier. Lesesalsplasser var et forgangent gode, og grupperom var en drøm.

Studentene måtte være glade til om toalettkapasiteten kunne holde unna for det verste trykket.

Følgelig hadde Giske gode vilkår for sitt budskap. Studentenes økende misnøye og universitetenes politiske inkompetanse gjorde det ikke bare mulig å skape støtte for reformen. Det ble til og med universitetene som fikk ansvaret for elendigheten. Dersom de bare var bedre organisert, ville problemene vært løst. Organisasjon, ikke ressurser!

Et utslag av dette ser vi i den vekt som St. meld. nr. 27 legger på at det skal bli bedre faglig ledelse ved universitetene. Dette skal oppnås ved at instituttledere og dekaner skal ansettes. Meldingen gir ingen argumenter for hvorfor ansettelse gir bedre ledelse enn valg, sannsynligvis fordi det ikke finnes noen slike argumenter. Det eneste poenget med ansettelse er at det gir en klarere pyramideprofil på universitetet. Rektor får kontroll over dekanene, og dekanene over instituttlederne, i god fabrikk-ånd. Slik sett er det lett å skjønne at en del rektorer synes dette er et godt forslag. Når professorene får status som mellomledere, blir det selvsagt mer orden i rekkene.

Verken studenter, departement eller politikere har noe særlig blikk for universitetssystemets evne til å få de vitenskapelig ansatte til å jobbe mye for en relativt beskjeden lønn. At gjennomsnittlig arbeidstid blant norske universitetsansatte ligger rundt 50 timer pr uke, forbigås vanligvis i stillhet.¹³ Det passer liksom ikke inn i bildet.

Risikoen ved å innføre for mye orden og kontroll er at flere vil bli fristet til å overholde normalarbeidsdagen. Det er temmelig kritisk fordi reformen implisitt forutsetter at universitetsansatte skal bruke vesentlig mer tid på undervisning. I tillegg skal studentene ha vesentlig mer kontakt med sine lærere enn de har i dag. Det kan vanskelig realiseres uten at man reduserer forskningsinnsatsen vesentlig, slutter med formidling og avslår deltakelse i en hver form for vurderings- og komitéarbeid.

Det er i denne sammenhengen interessant å merke seg at stadig flere studenter har et aggressivt negativt forhold til at universitetslærere engasjerer seg i forskning. Universitetslærere skal primært engasjere seg i undervisning. Hvis de skal forske, må det foregå slik at studentene ikke merker det. På denne måten representerer «kvalitetsreformen» ikke bare et farvel til forskningsbasert undervisning, men også en avvikling av norsk grunnforskning. Didaktikken er alt, innholdet er betydningsløst. Det finner vi i utenlandske lærebøker.

Et bisart utslag av dette er uklarheten om hva som skal oppnås med å forlenge semesteret med nesten 40 prosent. Studentene skal kunne mer, men hva «mer» er det de skal kunne? Er det slik at de egentlig skal lære like mye med en 3-årig bachelor-grad som med en 4-årig cand. mag. grad, eller er det slik at de nå virkelig skal kunne det de tidligere bare var forutsatt å kunne? Vi har altså en «kvalitetsreform» uten et kvalitetsbegrep. Eller, riktigere, kvalitet er knyttet til læringsprosessen, til nye undervisnings- og evalueringsformer, ikke til det faglige innholdet eller faglige ferdigheter.

Som jeg har argumentert for tidligere, er det ingen tvil om at masseuniversitetet var modent for reform når det gjaldt opplegget av undervisningen. I fabrikk-reformen er det imidlertid en akutt fare for en tingliggjøring av læreprosessen på bekostning av faglig innsikt og forståelse. Det pedagogiske mantra om å lære å lære har klare begrensninger.

I universitetenes planlegging av hvordan reformen skal gjennomføres, viser dette problemet seg meget tydelig. Alle tar det for gitt at mengden fagstoff pr. semester skal være den samme. Læringsintensiteten skal imidlertid økes, det samme skal læringsperioden. Studentene skal jobbe både hardere og lengre, men de skal ikke lære mer, bare «bedre».

Dette blir ikke minst paradoksalt når en sammenlikner med de gode universitetene i USA som mange gjerne vil at det skal skules til. Det er uten tvil riktig at studentene her jobber hardere enn norske studenter, men de jobber ikke lengre og de har større mengder fagstoff som skal absorberes. De gode universitetene i USA vil følgelig fortsette å gi et bedre undervisningstilbud enn de norske.

Kanskje er det slik at Margrethe Munthe virkelig har overtatt for Humboldt? «Øve, øve jevnt og trutt og tappert det er tingen, alltid bedre om og om og igjen». Så enkelt er det nok ikke, men det har vært merkelig lite debatt om kunnskapspolitiske spørsmål i tilknytning til reformen. Hva er en bedre utdanning, hva er det studentene virkelig skal lære? Hva er det kunnskapsarbeidere bør kunne? Reformen tyder på at nøyaktighet, grundighet og langsommelighet vil stå i høysetet. I så fall skapes nok et eksempel på norsk utakt.

Et forsvar for det bestående?

Hva betyr det å være mot fabrikk-reformen? Har det overhodet mening? Svaret er ikke enkelt, rett og slett fordi vi ikke har noen radikal politikk for høyere utdanning. Eller, det er dessverre slik at den radikale politikken for høyere utdanning er nokså banal. Den radikale er først og fremst opptatt av fordelings-spørsmål og sosiale forhold. Hva universitetene produserer, er ikke så viktig. Det er vel egentlig helt uvesentlig? I et slikt lys er studentenes vilkår det eneste som har reell betydning.

I den marxistiske tradisjonen er kunnskap et tvetydig gode. Som produktivkraft er det grunnlag for framskritt. Som ideologi er det et redskap for å opprettholde kapitalismen. Vi kan følgelig verken være for eller mot. Vi må tenke oss om.

Masseuniversitetet er i prinsippet et framskritt. Ikke bare gir det muligheter for høyere utdanning til stadig flere. Det høyner også det kollektive kunnskapsnivået og styrker mulighetene for videre demokratiseringsforsøk på forskjellige samfunnsområder. Men masseuniversitetet som studentfabrikk er en perversjon. Det innebærer en standardisering av kunnskap og tilegnelsesformer som også

standardiserer kandidatene. På denne måten transformeres et økt mangfold i rekrutteringen til høyere utdanning til en større ensartethet blant kandidatene.

I det hele tatt er viljen til å omforme universitetene til studentfabrikker uforståelig. Fabrikken som organisasjonsform er på retur i næringslivet over hele verden. Den erstattes i økende grad av laboratorieidealet som legger økt vekt på kompetanse og faglig innhold i arbeidet, med større grad av frihet, fleksibilitet og ansvar. Det pågående reformarbeidet, slik det drives av departement og politikere, gjør det kunststykket å tvinge universitetene til å forlate det som framstår som framtidens organisasjonsform. Når næringslivet fornyer seg, tvinges universitetene til å kopiere gårsdagens næringsliv. Kanskje er for mange av de universitetspolitiske rådgiverne gårsdagens næringslivsledere?

Kanskje er det også på tide at norsk venstreside interesserer seg mer for kunnskapsproduksjon og høyere utdanning, utover å være for. Her er det arbeid å gjøre.

ETTERSKRIFT: DET STORE UNIVERSITETSBEDRAGET

I slutten av mai 2002, et par måneder etter at denne artikkelen var ferdig, kom det en liten unnselig stortingsmelding, *Kvalitetsreformen. Om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren* (St. meld. nr. 35 (2001-2002)). Tittelen er så kjedelig at meldingen formodentlig forblir ulest. Fraværet av kommentarer til meldingen tyder på det. De fleste universitetsansatte har på sin side for lengst stukket hodet i sanden og satser på at reformiveren skal gå over. Omkvedet er at det blir sikkert mest som før. Men det er altså ikke så sikkert.

La meg kort rekapitulere: Fra høsten 2003 innfører universitetene i Norge verdens lengste studiesemester. Studieåret blir nå vel så langt som det ordinære skoleåret, og det medfører en økning i undervisningsinnsatsen på rundt 40 prosent. Den foreskrevne studietiden skal reduseres med ett år. I tillegg skal undervisningen intensiveres kraftig, og med økt samhandling mellom lærere og studenter. Det kan sies mye positivt om målene. Den nye stortingsmeldingens hovedoppgave er imidlertid å fortelle oss hvorfor universitetene ikke får midlene, i tråd med antydningene tidligere i artikkelen.

Nivået på argumentasjonen blir klart alt fra starten. I meldingen påstås det at forholdstallet mellom studenter og vitenskapelig ansatte er gunstigere i Norge enn OECD-gjennomsnittet, og at forholdstallet har bedret seg utover 1990-årene. Universitetene har med andre ord ingenting å klage over. Den som leser det som står med liten skrift under tabellen, finner imidlertid at departementet inkluderer doktorgradsstudenter og eksternt finansierte forskere uten undervisningsplikt i tallene sine. For universitetenes vedkommende utgjør dette minst 40 prosent av de faglig ansatte. Departementet starter med andre ord ut med grovt fusk og fanteri.

Det neste snedige argumentet er at «kvalitetsreformen» skal føre til færre studenter og dermed til frigjorte ressurser som kan brukes på kvalitetsheving. Selvsagt betyr færre studenter en besparelse, men denne begrenses vesentlig av at det ikke nødvendigvis skjer noen reduksjon i antall fag som undervises. En kan imidlertid få inntrykk av at departementet mener at de norske universitetene like gjerne kan legge ned en del fag siden vi kan sende studenter til utlandet. Kanskje vi egentlig burde legge ned alle de norske universitetene for å vise hvordan Norge kan være i første rekke i effektiviseringen av høyere utdanning?

Et tredje innsparingsargument er knyttet til veiledning av hovedfags- og doktorgradsstudenter. Professorer og førsteamanuenser bruker 13 prosent av arbeidstida si til dette, i følge en survey-undersøkelse fra 2001.¹⁴ Departementet har imidlertid oppdaget at veiledning også kan gi forskningsutbytte. Dermed foreslår man like godt at veiledning skal omklassifiseres fra undervisning til forskning. Dette gir ytterligere ressurser til kvalitetsreformen. At det andre steder i meldingen snakkes om behovet for å forbedre kvaliteten på veiledningen, har ingen ting å si. Konsistens er ikke et rimelig krav når effektiviteten skal stå i høysetet. Kristin Clemet gir like lite ved dørene som Trond Giske.

Sist men ikke minst har departementet utviklet et kraftfullt standardsvar på ethvert krav om økte ressurser: Kvalitet er ikke et spørsmål om ressurser, men om god faglig ledelse. De som sier de har for lite ressurser, forteller egentlig bare at de har for dårligere ledere. Vi står her overfor et argument så genialt at det sikkert måtte minst ti siviløkonomer til å klekke det ut!

For å gjøre skam til skade vil departementene pålegge universitetene å fortelle om hvor flott det er å arbeide der. Unge uskyldige mennesker skal lokkes til å satse på en universitetskarriere. Universitetsansatte foreskrives også å bløffe utenlandske kolleger ved å fortelle om det norske under, «kvalitetsreformen», som med et sverdslag gjør Norge til det eneste land i verden som har innført et system for høyere utdanning i tråd med det som i følge departementet er internasjonal standard!

På toppen av det hele lover meldingen at det skal satses mer på forskning, riktignok uten å være særlig presis på hva «mer» skal bety. Opplegget for kvalitetsreformen vil imidlertid garantert føre til det motsatte. Omklassifiseringen av veiledning fra undervisning til forskning vil innebære en dramatisk reduksjon i forskningsinnsatsen på universitetene, med mindre de vitenskapelig ansatte skulle slutte å veilede. Det vil de for så vidt ha grunnlag for, siden forskningen er forutsatt å være fri. Dermed kan det oppstå en meget interessant situasjon, i og med at meldingen foreslår en betydelig økning i tallet på doktorgradsstipendiater som jo i teorien trenger veiledning. Men vi kan jo løse også dette problemet ved å sende dem til utlandet og håpe at de blir der.

I dag er det altså vanskelig å snakke om universitetet som en spennende arbeidsplass med lovende framtidsutsikter. Den som vil satse på en universitetskarriere, risikerer mange skuffelser i tida framover. Det kan riktignok bli rike og

interessante utfordringer på undervisningssiden, noe en selvsagt ikke skal kimse av. Men forskning, det vil bli noe en kan observere at stipendiater og utenlandske kolleger har anledning til å drive med.

Det er selvsagt enda vanskeligere å reklamere for norske universitetsstillinger internasjonalt. I forhold til land vi normalt ønsker å sammenlikne oss med, har norske universitetsansatte lavere lønn og dårligere forskningsvilkår. Men vi har kanskje bedre muligheter for friluftsliv? Departementet framhever for øvrig, fornuftig nok, betydningen av barnehageplasser. Meldingen forteller at med økt rikelighet av forskningsmidler kan universitetene bruke slike midler på barnehageplasser. Vi ser her hvordan departementet nærmer seg det utvidede forskningsbegrep som løsningen på hvordan volumet på norsk forskning kan økes. Jo mer som kan regnes som forskning, desto bedre er det. Men hvorfor stoppe ved barnehageplasser?

Norge er altså i ferd med å legge opp til en reformering av universitetene som vil kjøre dem i grøfta. Trond Giske og Arbeiderpartiet startet ballet, og Kristin Clemet og Høyre viser seg å følge bedre opp enn noen kunne ha drømt om. Sannsynligvis vil stadig flere universitetsansatte starte nedtellingen til pensjonsalderen fordi det store universitetsbedraget blir for tungt å bære. Giske og Clemet vil få plass i historiebøkene som strategene som reddet Norge fra kunnskapssamfunnet. Hva skal vi med forskning når vi kan drive med jakt og fiske?

NOTER

- 1) NOU (2000:14), *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*.
- 2) Innst. S. nr. 337, Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform for høyere utdanning
- 3) Ot. prp. nr. 40 (2001-2002) *Om lov om endringer i lov av 12. mai nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell*
- 4) Innst. S. nr. 337
- 5) Rune Slagstad, *Kunnskapens hus. Fra Hansteen til Hanseid*, Pax Forlag 2000.
- 6) Begrepet kunnskapssamfunn brukes her upresist for å betegne en samfunnsutvikling som preges av en sterkt ekspanderende sektor for høyere utdanning og en sektor med kunnskapsbasert tjenesteyting som vokser enda raskere. I tillegg til slike formelle egenskaper er det vanlig å tenke på et kunnskapssamfunn som bærer av en kultur som forholder seg aktivt og kritisk til kunnskap.
- 7) *Det Kongelige Frederiks Universitets Hundreaarsjubileum 1911*, Kristiania 1913, s. 141.
- 8) Ibid.
- 9) Forholdstallet mellom vitenskapelige ansatte og studenter har for de fleste fagområder blitt redusert over en lang historisk periode, selv om det også er svingninger. Det finnes imidlertid forbausende lite analyse av dette.
- 10) NOU 2000:14.
- 11) Se for eksempel «Stud. mag.», bilag til *Adresseavisen* 12 mars 2002.

- 12) Ot. prp. nr. 40 (2001-2002) inneholder imidlertid ikke noe slikt forslag.
- 13) Jfr. Jens-Christian Smeby (2001), *Forskningsvilkår ved universiteter og vitenskapelige høyskoler*, NIFU skriftserie nr. 16/2001, NIFU, Oslo.
- 14) Jfr. *ibid.*

OM BIDRAGSYTERNE

Alfred Ofiedal Telhaug er nylig pensjonert førsteamanuensis i pedagogikk ved Pedagogisk institutt, NTNU. Telhaug har en særdeles omfattende vitenskapelig produksjon med hovedvekt på norsk utdanningshistorie. Fra de senere år kan nevnes bøkene *Politikk og profesjon. Engelsk skoleutvikling* (1997), *Både- og 90-tallets utdanningsreformer i historisk perspektiv* (1999) og *Norsk utdanningspolitisk retorikk 1945-2000* (2000).

Gustav E. Karlsen er professor i pedagogikk ved Høgskolen i Sør-Trøndelag, Avdeling for lærerutdanning og tegnspråk. Han har deltatt i flere skoleforskningsprosjekter, publisert en rekke artikler og rapporter og blant annet skrevet bøkene *Desentralisert skoleutvikling* (1993), *EU, EØS og utdanning* (1994) og *Utdanning, styring og marked* (2002).

Sylvi Stenersen Hovdenak er førsteamanuensis i pedagogikk ved Universitetet i Tromsø. Hun har skrevet boka *90-tallsreformene – et instrumentalistisk mistak?* (2000) og var redaktør for og bidragsyter i boka *Perspektiver på Reform 97* (2001). Hun har skrevet diverse artikler om utdanningspolitikk, elevperspektiv på skolen og identitetsdanning.

Theo Koritzinsky er førsteamanuensis i samfunnsfag ved Høgskolen i Oslo. Han har vært stortingsrepresentant for SV og leder av Stortingets Kirke-, utdannings- og forskningskomité. Han har skrevet en rekke lærebøker og fagbøker blant annet *Tema- og prosjektarbeid i grunnskolen* (1997) og *Pedagogikk og politikk i L97* (2000).

Per-Åge Gjertsen er høgskolelektor ved Høgskolen i Sør-Trøndelag, avdeling Helse- og sosialfag, der han underviser i sosialpedagogiske emner. Han har pedagogisk- og sosialpedagogisk erfaring fra arbeid i videregående skole, fengselsvesen og psykiatri. For tiden arbeider han med å utvikle faget Sosialpedagogikk i forhold til de krav oppveksten i det seinmoderne samfunnet setter til barn og unge.

Lars Monsen er førsteamanuensis i pedagogikk ved Høgskolen i Lillehammer. På 1990-tallet har han arbeidet mye med evalueringsforskning. Han har skrevet *Evaluering av Reform 94: Sluttrapport* (1998) og flere andre publikasjoner om Reform 94. Han er leder av programstyret for evaluering av Reform 97 i Norges forskningsråd for perioden 1999-2003.

Carl F. Dons er høgskolelektor i pedagogikk ved Høgskolen i Sør-Trøndelag og har innovasjon og kompetanseutvikling som hovedfelt. For tiden arbeider han med problemstillinger knyttet til læring og IKT i grunnskole og høgskole og er prosjektleder for forskningsprosjektet "IKT som mediator for kunnskapsproduksjon". Han er programstyremedlem i det nasjonale lærerutdanningsprogrammet "PLUTO".

Knut H. Sørensen er professor i sosiologi ved Institutt for tverrfaglige kulturstudier, NTNU. Han er medlem av Vardøgers redaksjon og har vært en flittig bidragsyter i tidsskriftet. Blant publikasjonene hans fra senere år er *Frankensteins dilemma: En bok om teknologi, miljø og verdier*, skrevet sammen med Håkon With Andersen (2001).

