



Høgskulen på Vestlandet

Masteroppgave i organisasjon og ledelse

MR691, Masteroppgåve Organisasjon og leiing

Predefinert informasjon

Startdato:	27-05-2021 00:00	Termin:	2021 VÅR1
Slutt dato:	11-06-2021 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Masteroppgave		
Flowkode:	203 MR691 1 MA 2021 VÅR1		

Deltaker

Navn:	Bjørn Nøttum
Kandidatnr.:	238
HVL-id:	234753@hvl.no

Informasjon fra deltaker

Antall ord *:	22385
---------------	-------

Egenerklæring *: Ja

Inneholder besvarelsen Nei
konfidensielt
materiale?:

Jeg bekrefter at jeg har Ja
registrert
oppgavetittelen på
norsk og engelsk i
StudentWeb og vet at
denne vil stå på
uitnemålet mitt *:

Gruppe

Gruppenavn: Bjørn
Gruppenummer: 3
Andre medlemmer i gruppen: Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

Jeg godkjenner autalen om publisering av masteroppgaven min *

Ja

Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? *

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? *

Nei



Høgskulen
på Vestlandet

MASTEROPPGAVE

Det norske kvalitetsvurderingssystemet –
om «kvalitet» i grunnopplæringen

The Norwegian quality assessment system –
about «quality» in primary and secondary
education and training

Bjørn Nøttum

Masterstudium i organisasjon og ledelse, utdanningsledelse

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap – Institutt for samfunnsvitenskap

11. juni 2021

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.

Forord

Denne avhandlingen er en del av masterstudiet i organisasjon og ledelse ved Høgskulen på Vestlandet, og markerer avslutningen på fire år som deltidsstudent.

Jeg begynte selv å jobbe som lærer i 1994, midt i den perioden denne avhandlingen tar for seg. Hverken *kvalitet*, *kvalitetssystem*, *profesjonsfelleskap* eller *internasjonale komparative studier* var i mitt vokabular på den tiden. Jeg var ikke alene om å «mangle» dette språket, heller ikke mer erfarne kolleger brukte disse begrepene for å beskrive den aktiviteten som foregikk i skolen. 25 år senere er dette naturlige komponenter i diskursen om norsk skole- og utdanningssektor, og det er jammen litt av en overgang.

I dette studiet har jeg fått muligheten til å utforske noe av det som har ført til denne endringen, og for å si det med Beatles, det har vært en «long and winding road». Å være masterstudent ved siden av full jobb er krevende. Læringskurven har til tider vært bratt, og det å kunne sette av tid i hverdag og helger har ikke alltid vært like lett. Pandemisituasjonen med nedstenging av skoler og campus, hjemmekontor og tendenser til brakkesyke har også vært et ekstra krydder jeg gjerne kunne vært uten. Takk for oppmuntring og uvurderlig hjelp, Sigrun!

Jeg vil også rette en takk til HVL for et i alle fall til tider inspirerende, lærerikt og utfordrende studie. Ikke minst skal veileder Tomas Hofstad Løding ha stor takk for sin medvirkning til at dette prosjektet kom i havn. Takk også til gode kolleger som har måttet holde ut lange monologer om kvalitet i skolen på digitale møter, der det gjerne er vanskeligere å avbryte enn på fysiske møter. Trøsten min er at jeg sikkert er blitt «mutet» mange ganger.

Til tider kan nok arbeidet har følt som et uoverstigelig fjell eller som en umulig polekspedisjon. Jeg gjør derfor Roald Amundsens ord til mine:

Jeg vil si at dette er den største faktoren - måten ekspedisjonen er utstyrt på – måten hver vanskelighetsgrad er forutsett, og forholdsregler tas for å møte eller unngå det. Seier venter den som har alt i orden – flaks, er hva folk kaller det. Nederlag er sikkert for ham som har unnlatt å ta de nødvendige forholdsregler i tide; dette kalles uflaks.

Haugesund, juni 2021

Bjørn Nøttum

Sammendrag

År 2000 markerer på mange måter et tidsskille i norsk skole da OECD sin PISA-undersøkelse ble gjennomført for første gang i Norge. I ettertid har dette blitt kalt PISA-sjokket, fordi undersøkelsen slo fast at norske elever presterte dårlig sammenlignet med elever i andre land. Noen år etter ble det norske kvalitetsvurderingssystemet etablert, og Nasjonale prøver ble gjennomført for første gang i 2004. Denne masteroppgaven tar for seg tiåret før år 2000, og vil gjennom diskursiv analyse vise hvordan konkrete politiske ideer om kvalitet kommer frem i sentrale, politiske styringsdokumenter. Endringene i utdanningssektoren skjedde samtidig med andre store samfunnsendringer, blant annet med overgang fra regel- til mål- og resultatstyring i statsforvaltningen.

Kvalitet eksisterte som fenomen i skolen også før 1990-tallet, men masteravhandlingen viser at hvordan vi snakker om og behandler kvalitet har endret seg de siste 30 årene. Noe av bakgrunnen for denne endringen kan man finne i diskursen hos politiske styringsmyndigheter. Den politiske diskursen blir i avhandlingen analysert som ideer, der noen ideer åpent diskuteres og debatteres, mens andre ideer er underforståtte og noe som bli tatt for gitt.

Prosjektet peker avslutningsvis på viktigheten av at det norske kvalitetsvurderingssystemet for grunntdanningen måler kvalitet i et helhetlig perspektiv. Spørsmålet er om systemet slik det foreligger i dag, er egnet til dette formålet.

Abstract

The year 2000 marks in many ways a time difference in Norwegian schools when the OECD's PISA survey was conducted for the first time in Norway. In retrospect, this has been called the PISA shock, because the survey found that Norwegian pupils performed poorly compared to pupils in other countries. A few years later, the Norwegian quality assessment system was established, and National tests were conducted for the first time in 2004. This master's thesis deals with the decade before the year 2000 and will through discursive analysis show how concrete political ideas about quality appear in key political policy documents. The changes in the education sector took place at the same time as other major societal changes, including the transition from rule- to goal- and result management in central government.

Quality existed as a phenomenon in schools even before the 1990s, but the master's thesis shows that how we talk about and treat quality has changed in the last 30 years. Some of the background for this change can be found in the discourse of political governing authorities. The political discourse is analysed in the dissertation as ideas, where some ideas are openly discussed and debated, while other ideas are implicit and something that is taken for granted.

In conclusion, the project points to the importance of the Norwegian quality assessment system for basic education measuring quality in a holistic perspective. The question is whether the system as it stands today is suitable for this purpose.

Innholdsfortegnelse

Forord	II
Sammendrag	III
Abstract	IV
1. Innledning	1
1.1. <i>Problemstilling og forskerspørsmål</i>	3
1.1.1. Problemstilling.....	3
1.1.2. Forsknings spørsmål.....	3
1.2. <i>Struktur i teksten</i>	4
2. Kvalitet i norsk grunntdanning	5
2.1. <i>System for å vurdere kvalitet</i>	5
2.2. <i>Målstyring i utdanningssektoren og endringer i kommunenes inntektssystemer</i>	5
2.3. <i>Hva er kvalitet i grunntdanningen?</i>	6
2.4. <i>Kvalitet-i norsk skole på 1900-tallet</i>	7
2.5. <i>Politisk styring av skolen</i>	9
3. Hva vet vi om det norske kvalitetsvurderingssystemet?	11
3.1. <i>Ekspertgruppe for skolebidrag</i>	11
3.1.1. <i>Oversikt over deler i det norske kvalitetsvurderingssystemet og støttestrukturer</i>	11
3.1.2. <i>Skolens bidrag til elevenes læring</i>	13
3.2. <i>Evaluering Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem</i>	15
3.2.1. <i>Krefter som har innflytelse på utformingen av NKVS</i>	16
3.3. <i>På vei mot et sammenhengende kvalitetsvurderingssystem?</i>	17
4. Samfunnskontekst	21
4.1. <i>1986 til 1990: Fra regelstyring til mål- og resultatstyring</i>	22

4.2.	<i>Organisasjoner</i>	24
4.3.	<i>Standardisering av utdanningspolitikk</i>	25
4.4.	<i>Oppsummering</i>	28
5.	Diskursiv analyse	29
5.1.	<i>Fenomener, representasjoner og diskurser</i>	29
5.2.	<i>Michel Foucaults diskursanalyse</i>	30
5.3.	<i>Ideer som det substansielle innholdet i diskurs Diskurser som fører til samfunnsmessige endringer</i>	31
6.	Forskningsdesign	33
6.1.	<i>Metode og datainnsamling</i>	33
6.2.	<i>Dokumenter til analyse</i>	33
6.3.	<i>Kontekstualisering av dokumenter til analyse</i>	34
6.3.1.	St.meld. nr. 37 (1990-91), St.meld. nr. 29 (1994-95) og St.meld. nr. 47 (1995-96) 35	
6.3.2.	St.meld. nr. 28 (1998-99).....	35
6.4.	<i>Dokumentkilde og analysemetodikk</i>	36
6.4.1.	Stortinget.no - dokumentkilde.....	36
6.4.2.	Metodikk.....	36
7.	Diskursen om kvalitet i skolen	37
7.1.	<i>Styring i utdanningssektoren</i>	38
7.1.1.	<i>Struktur</i>	38
7.1.2.	<i>Målstyring</i>	40
7.1.3.	<i>Politikk-ideer om styring i utdanningssektoren</i>	42
7.2.	<i>Elevenes helhetlige kompetanse og systematisk vurderingsarbeid</i>	44
7.2.1.	<i>Politikk-ideer om elevenes helhetlige kompetanse og systematisk vurderingsarbeid</i> 48	
7.3.	<i>Kvalitetssystem</i>	50

7.3.1. <i>Politikk-ideer om kvalitetssystem</i>	53
7.4. <i>En diskurs preget av konsensus?</i>	56
7.5. <i>Hvordan oppstår ideene?</i>	58
7.5.1. <i>Programmatiskke ideer</i>	58
7.5.2. <i>Underliggende antagelser</i>	60
8. Oppsummering	62
Figuroversikt	63
Tabeller	63
Litteratur	63

1. Innledning

År 2000 markerer et tidsskille i norsk skole. Dette var året norske 15-åringene for første gang deltok i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) sitt Programme for International Student Assessment (PISA). PISA har som ambisjon å teste 15-åringenes kompetanse særlig innenfor fagene lesing, matematikk og naturfag, og i PISA-rapportene er spørsmålene som skal besvares formulert på følgende måte:

- Hvor godt er ungdommene forberedt til å møte framtidens utfordringer?
- Kan de analysere, resonnere og kommunisere sine ideer på en effektiv måte?
- Er de i stand til å fortsette å lære hele livet?

(Sjøberg, 2021)

Undersøkelsen var en av flere faktorer som i tiåret fra 1990 til 2000-tallet endret mye av innholdet i diskusjonen om kvalitet i norsk grunnskole. Grunnskolen regnes i denne sammenhengen som 1. – 10. trinn på barne- og ungdomsskolen.

De fleste samfunnsmessige endringer skjer gradvis, og selv om år 2000 her blir omtalt som et tidsskille, skjedde endringen i kvalitetsbegrepet gradvis over flere år. I masteroppgaven legges denne overgangen fra midten og slutten av 1980-tallet, til man på begynnelsen av 2000-tallet har utarbeidet et nasjonalt kvalitetssystem som det er obligatorisk å delta i. Før denne overgangen kan man hevde at holdningen til skolen og lærerne var preget av tillit. Samfunnet stolte på at skolene var gode, og at lærerne ga elevene den opplæringen de hadde bruk for (Sjøberg, 2014, s. 30). Vi hadde hverken Kartleggingsprøver (KP) eller Nasjonale prøver (NP), og deltok ikke i internasjonale undersøkelser. I 1989 slo en ekspertgruppe fra OECD fast at vi ikke hadde et nasjonalt system for å vurdere kvaliteten i norsk skole (OECD, 1989). I artikkelen *PISA-syndromet - Hvordan norsk skolepolitikk blir styrt av OECD* sier Svein Sjøberg at i debatten om norsk skole hevdet noen at vi hadde verdens beste, mens andre hevdet at norsk skole var på bunn. I følge Sjøberg hadde disse to ytterpunktene en ting felles; påstandene kunne ikke underbygges med data (Sjøberg, 2014, s. 30).

Gjennom overgangsperioden på 10 – 15 år utvikler det seg en konsensus i Norge om at man manglet kunnskap om kvaliteten i norsk skole. For å få denne kunnskapen ble det både behov for å definere hva kvalitet i skolen betyr, og det måtte utvikles indikatorer for kvalitet i tillegg til ulike verktøy, nøkkeltall, standarder og instrumenter for å kunne måle disse indikatorene. Det er lagt ned store ressurser på å utvikle dette kvalitetsvurderingssystemet de siste 20 – 25

årene. Denne masteroppgaven tar for seg en del av denne overgangsperioden, og ser nærmere på hvilken måte diskursen hos politiske myndigheter har påvirket hvordan man tenker og snakker om kvalitet i skolen. Dette kan også si noe om hvilken ide man har om skolens rolle i samfunnet, noe som kan være med å forklare deler av det Sjøberg beskriver som en holdningsendring til skolen.

På begynnelsen av 1900-tallet vokste ideen om enhetsskolen frem, samtidig som sosialstaten skulle legge til rette for individuell frihet. Denne friheten «skulle skje på en sosialt forsvarlig måte.» (Thuen, 2010, s. 277). Utover 1900-tallet var fokus på differensiering, før sosialdemokratene med innføring av ni-årig grunnskole i 1969 overtok enhetsskoleprosjektet, og integrering overtok som hovedmotiv i utviklingen av skolen (ibid., s. 280). På 1990-tallet ble det gjennomført flere store skolereformer, og når 2000-tallet kom i gang ble det etablert et kvalitetssystem som har ført til endringer i skolehverdagen. Uttrykk som tidligere ble forbundet med vareproduksjon og det private næringslivet har blitt en naturlig del av det daglige språket i skolen. Det er for eksempel få av de som arbeider i skolen i dag som vil reagere på uttrykkene kvalitet, kvalitetssystem læringsresultater eller lignende. Man kan anta at dette i liten grad ville blitt forstått på 1970-, 1980-tallet eller tidligere. Hvordan skjedde overgangen, og hvilke samfunnsmessige endringer ligger bak denne endringen i skolen? Denne masteroppgaven skal forsøke å belyse noen sider av dette spørsmålet.

I neste kapittel vil problemstillingen for denne masteroppgaven bli definert. I og med utgangspunktet i år 2000 som innledningen åpner med, vil det kanskje være noe overaskede at tidsrommet problemstillingen tar for seg er 1990-tallet, og dermed stopper før det tidligere omtalte tidsskillet. Avhandlingen får derfor heller ikke med seg to store NOU-er, en Stortingsmelding som la grunnen for en skolereform samt oppstarten av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem på første del av 2000-tallet. Dette prosjektet skal imidlertid vise at gjennomføringen av PISA, skolereform og etableringen av et kvalitetssystem ikke er starten på en annen måte å tenke om kvalitet i skolen på, men heller en kulminasjon av en utvikling som gikk gjennom hele 1990-tallet. En utvikling som igjen hadde dype røtter tilbake til 1980-tallet med endringer i kommunenes inntektssystemer og nye styringsformer i statsforvaltningen. Blant annet gjennom disse endringene får ideer og systemer fra privat næringsliv innflytelse på hvordan man tenker og forstår styring av offentlig sektor.

1.1. Problemstilling og forskerspørsmål

1.1.1. Problemstilling

Valg av problemstilling innebærer alltid en avgrensning (Jacobsen, 2017, s. 41). Denne avgrensningen kan skje bevisst og ubevisst. I det første tilfellet sier man klart hva man fokuserer på og hva man ikke fokuserer på, mens man ved en ubevisst avgrensning i større grad lar personlige oppfatninger og erfaringer være styrende. Det er et mål i denne masteroppgaven at valgene som blir gjort i størst mulig grad er bevisste, eller sagt med andre ord – eksplisitte (ibid. s.42).

Diskusjonen rundt kvalitet i skolen har vært særlig tydelig de siste 20 – 30 årene, men senere i avhandlingen blir det vist at kvalitet som fenomen i norsk skole, også ble diskutert gjennom hele 1900-tallet. Rammen for dette prosjektet er imidlertid 1990-tallet, da man i løpet av denne perioden legger det politiske grunnlaget for et kvalitetssystem i Norge. Masteroppgavens problemstilling blir dermed:

Hvordan formes diskursen om kvalitet i utdanningssektoren fra politiske myndigheter i sentrale politiske styringsdokumenter på 1990-tallet?

1.1.2. Forskningsspørsmål

Ved å definere forskningsspørsmål gjøres det ytterligere avgrensninger av problemstillingen, samtidig som denne utdypes og tydeliggjøres. Forskningsspørsmålene i denne oppgaven kommer i en slik rekkefølge at spørsmålene bygger på det foregående og henger logisk sammen (Bukve, 2016, s. 194). Spørsmålene stilles til dokumentene som er gjenstand for analyse, og man søker å finne svarene gjennom å kode tekstene. Metoden for koding er beskrevet i kapittel 6.4.2 om metode og datainnsamling. Oppgaven har dermed følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke ideer om kvalitet i skolen finner vi i sentrale politiske dokumenter på 1990-tallet?
2. På hvilken måte er innholdet i begrepet *kvalitet i utdanningssektoren* endret etter innføringen av det norske kvalitetsvurderingssystemet?

1.2. Struktur i teksten

Kapittel 1 er innledningen til oppgaven. Her klargjøres det hva som er bakgrunnen for avhandlingen, og for hvorfor dette er interessant å undersøke nærmere. I kapitlet blir også problemstilling og forskningsspørsmål definert. Oppgaven tar for seg kvalitet i norsk grunntdanning, og i kapittel 2 ser man blant annet nærmere på hva kvalitet i grunntdanningen kan være, og hvordan kvalitet som fenomen også fantes i norsk skole før 1990.

Kapittel 3 er en gjennomgang av noe av det som er skrevet om kvalitetssystemet fra før. Første del av kapitlet viser hvordan systemet er bygget opp, før Agderforskning sin evaluering fra 2009 blir gjennomgått. Kapittel 3 avsluttes med gjennomgang av en artikkel som peker fremover og kommer med forslag til videreutvikling av kvalitetssystemet.

Kapittel 4 gir en innføring i deler av den øvrige samfunnsutviklingen og viser blant annet hvordan trender og strømninger nasjonalt og internasjonalt har skjedd både før og parallelt med utviklingen innenfor utdanningssektoren.

Datamaterialet i oppgaven analyseres ut fra et diskursivt perspektiv, og i kapittel 5 blir rammene for dette gjennomgått, mens det i kapittel 6 blir det gjort rede for forskningsmetode og hvordan data er samlet inn. I tillegg blir dokumentene som er valgt ut for analyse, satt inn i den politiske rammen på den tiden de ble skrevet.

I kapittel 7 presenteres funnene som er gjort i analysearbeidet. Kapitlet er delt inn i de ulike emnene som utgjorde den politiske diskursen om kvalitet, og som har lagt noen av føringene for måten vi oppfatter kvalitet i skolen på i dag. Avhandlingen avsluttes med kapittel 8 som oppsummerer og gir en pekepinn for videre forskningsarbeid.

Henvisninger til kilder gjøres i tråd med APA 7th referansetil med noen unntak. I tilfeller der det siteres fra forhandlinger i Stortinget og fra Overordnet del i læreplanverket, er det lagt inn fotnote med sidehenvising og lenke til aktuelt dokument.

2. Kvalitet i norsk grunnutdanning

For å få et overblikk over overgangen fra før 1990-tallet til 2000-tallet, tar man i dette kapitlet for seg noen områder og perspektiver knyttet til kvalitet i og styring av norsk grunnutdanning. Det skjer flere endringer samtidig i statsforvaltningen på 1980- og 1990-tallet. Dette gjelder blant annet overgangen fra regelstyring til målstyring, og det gjøres endringer i kommunenes inntektssystemer. Kapitlet inneholder også en gjennomgang av Kvalitetsutvalgets definisjon på kvalitet, og kvalitet som fenomen i skolen blir satt i et historisk perspektiv. Første del av kapitlet viser hvordan navnet på kvalitetssystemet har variert den perioden det har vært i på den politiske dagsorden.

2.1. System for å vurdere kvalitet

De første elementene i det norske kvalitetsvurderingssystemet ble tatt i bruk i 2004. Dette skjedde da Nasjonale prøver ble gjennomført for første gang dette året. Navnet på kvalitetsvurderingssystemet har endret seg flere ganger siden fokuset på kvalitetsbegrepet i grunnutdanningen økte utover på 1990-tallet. I St.meld. nr. 29 (1994-95) brukes begrepet *nasjonalt vurderingssystem*, mens dette i St.meld. nr. 28 (1998-99) har blitt endret til «ein samla nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsvurdering». Da Nasjonale prøver startet opp i 2004 ble det kalt *Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem*, noe som ble brukt frem til man i Meld. St. 20 (2012-13) endret dette til «kvalitetsvurderingssystemet». Den siste endringen blir begrunnet med at kvalitetsvurderingssystemet alene ikke gir et bredt nok kunnskapsgrunnlag, men at det forutsettes supplert med kvantitativt og kvalitativt materiale både nasjonalt og lokalt (Meld. St. 20 (2012-13), s. 147). Videre i avhandlingen er det *kvalitetsvurderingssystemet* og *det norske kvalitetsvurderingssystemet* (forkortet KVS) som i hovedsak vil bli brukt, med mindre det refereres til systemet på et bestemt tidspunkt. I disse tilfellene vil det navnet som gjaldt på det aktuelle tidspunktet bli brukt. For en gjennomgang av de ulike elementene i kvalitetssystemet vises det til kapittel 3.1.1, hvor systemet slik det foreligger per 2020 blir presentert.

2.2. Målstyring i utdanningssektoren og endringer i kommunenes inntektssystemer

Som det ble vist til i innledningen, hevdet flere at det på 90-tallet manglet data som kunne brukes i vurderingen av kvaliteten på opplæringen norske elever fikk i skolen. I Stortingsmelding 37 (1990-91) fastslår regjeringen at «Det tas utgangspunkt i målstyring som overordnet prinsipp for statsforvaltningen.» (St.meld. nr. 37 (1990-1991), s. 6). Målstyring

som overordnet styringsprinsipp var allerede vedtatt for statsforvaltningen tidligere på 80-tallet (ibid. s. 15). Målstyring som prinsipp hadde altså en relativt kort historie i statsforvaltningen, og blant annet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ble kritisert for ikke å ha tatt inn over seg overgangen fra den tidligere regelstyring til målstyring (ibid.). På dette tidspunktet var det imidlertid kritikere som hevdet at målstyring kom fra næringslivet og ikke passet for en mangfoldig sektor som utdanningssektoren, der det ble sagt at måloppnåelse var vanskelig å måle på samme måte som i næringslivet (ibid.). Vi vet nå at denne kritikken ikke nådde frem, og at prinsippet om målstyring i dag er innarbeidet i utdanningssektoren.

Senere i denne avhandlingen vil det bli vist at det fra midten av 1980-tallet ble gjort store endringer i inntektssystemet til kommuner og fylkeskommuner. Tilskuddene var frem til 1986 øremerkede, og man hadde rundt 50 slike øremerkede tilskudd. Dette var basert på en tradisjon om regelstyring som vi senere skal se strekker seg tilbake til 1600-tallet. Etter 1986 ble tilskuddene til kommuner såkalte rammetilskudd, og prosjektet vil vise at dette har blitt avgjørende for en stor endring i statsforvaltningen der man har gått fra den tradisjonelle regelstyringen til målstyring. Med innføring av prinsippet om målstyring oppstod det et behov for kontroll og rapportering. Bevilgende myndigheter ønsker ~~med andre ord~~ å vite hva ressursene som puttes inn går til og hvordan de virker. Dette har fått en avgjørende effekt for hverdagen i norsk skole, og ulike målinger, rapportering og sammenligning med andre har blitt en naturlig del av skolens arbeid. Vi må være klar over at dette er en stor endring, på 1980-tallet var det stort sett bare resultater på eksamen som kunne måle elevenes utvikling, mens kvalitetsvurderingssystemet i dag er et omfattende system som inneholder kartlegginger, brukerundersøkelser, rapporteringsverktøy, oppfølgingsordningen med mer.

2.3. Hva er kvalitet i grunnutdanningen?

Til tross for skiftende navn på KVS har *kvalitet* alltid vært sentralt. Grunnleggende sett dreier det seg om at kvaliteten på det som kommer ut av de ressursene man legger inn i skolen skal bli bedre. Regjeringen oppnevnte på begynnelsen av 2000-tallet *Utvalget for kvalitet i grunnutdanningen*, det såkalte Kvalitetsutvalget. Utvalget leverte to utredninger, NOU 2002:10 og NOU 2003:16, og starten på kvalitetssystemet ble utformet på bakgrunn av utvalgets arbeid. I NOU 2002:10 definerer utvalget kvalitetsbegrepet. Kvalitet i skolen deles i tre typer, og utvalget innfører begrepene *resultatkvalitet*, *prosesskvalitet* og *strukturkvalitet*.

Utvalget foreslår videre at kvalitetssystemet skal legge hovedvekt på resultatkvalitet da dette i følge utvalget, vil gi en vurdering av det helhetlige læringsutbyttet til elevene (NOU 2002: 10, 2002, s. 23).

Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO) gir standarder innenfor en rekke områder som for eksempel helse og sikkerhet, informasjonsteknologi og ulike verktøy. De har også standarder for kvalitet, og Kvalitetsutvalget tok utgangspunkt i ISO-definisjonen på kvalitet: «Quality is the totality of characteristics of an entity that bear on its ability to satisfy stated and implied needs.» Denne definisjonen bygger på at alt «som imøtekommer brukerens forventninger eller behov, er kvalitet.» (ibid., s. 25). Utvalget erkjenner imidlertid at det finnes mange ulike forventninger og behov fra elever og foreldre, og gjør på bakgrunn av dette den oppdelingen av kvalitet som ble omtalt i forrige avsnitt. Utvalget mener at egenskapene ved de tre kvalitetsområdene utgjør skolens samlede kvalitet, altså; struktur-, prosess- og resultatkvalitet, og videre skal vi se nærmere på hvordan utvalget beskriver dette nærmere.

Ifølge Kvalitetsutvalget beskriver strukturkvaliteten skolens ytre forutsetninger i vid forstand og omfatter blant annet styrende dokumenter, lærernes formelle kompetanse, bygninger, utstyr og økonomi. Prosesskvalitet dreier seg i hovedsak om skolens indre aktiviteter som for eksempel personalets holdning til arbeidet sitt, personalets samspill med elevene, samspillet mellom elevene og involvering av foresatte. Resultatkvaliteten knytter utvalget opp mot det elevene har lært og hvilken kompetanse de har oppnådd i tiden de har gått på skolen. Resultatkvalitet måles opp mot de overordnede målene i læreplanverket, samt målene i planer for det enkelte fag (ibid., s. 25-26). Kvalitetsutvalgets oppdeling og definisjon av kvalitet i skolen legger på denne måten opp til et bredt kvalitetsbegrep.

2.4. Kvalitet-i norsk skole på 1900-tallet

Tema for denne masteroppgaven er diskursen om kvalitet fra politiske myndigheter på 1990-tallet, slik det man finner den i sentrale politiske dokumenter. i perioden 1991 – 2004. Denne tidsperioden er valgt på bakgrunn av Stortingets vedtak om mål- og resultatstyring i utdanningssektoren i 1991.

Begrepet kvalitet omtales ofte som et relativt nytt begrep i norsk skole, og ble særlig aktualisert i den utdanningspolitiske debatten på 1980-tallet og utover på 1990-tallet. Gunn Imsen hevder imidlertid at «Om kvalitetsbegrep og kvalitetsvurdering er relativt nye termer i den pedagogiske floraen, så er dette langt fra nye fenomener i skolen.» (Monsen, Bjørnsrud, Nyhus & Aasland, 2009, s. 43). Hun hevder at så lenge det har vært pedagogisk forskning i Norge, har «... spørsmål om elevenes kunnskapsnivå, trivsel og motivasjon stått sentralt.» (ibid.). Imsen beskriver hvordan dette ble gjort i tre ulike tiår; 1930-, 1960- og 1980-tallet.

1930-tallets forskning ble gjennomført i en tid der den autoritære kateterundervisningen ble utfordret av reformpedagogiske ideer fra Europa og amerikansk progressivisme (ibid., s. 44). Det er særlig arbeidet til skoleinspektør Bernhof Ribsskog som Imsen trekker frem. Ribsskog hadde differensieringsspørsmålet som utgangspunkt, og et hovedtema i forskningen hans var å påvise forskjeller mellom elever i samme klasse, mellom klasser og mellom skoler som lå i områder med lik sosial status. Forskningsarbeidet brukte intelligensforskning og standardiserte kunnskapsprøver (ibid. s. 44 – 45). Ribsskog ble senere hovedforfatter av Normalplan for byfolkeskolen 1939 (Normalplanen av 1939), som blant annet hadde fokus på undervisning tilpasset den enkelte elev.

Forskningen på 1960-tallet hadde fremdeles differensieringsspørsmålet i sentrum. En sentral oppgave for politikerne var utbyggingen av et felles skolesystem med en 9-åring grunnskole (Monsen et al., 2009, s. 47). Imsen viser til Rune Slagstad som hevder at det var en allianse mellom arbeiderpartistaten og den pedagogiske forskningen. Alliansen hadde som mål å utforme skolen basert på forskning i regi av den nye, pedagogiske vitenskapen. Denne nye pedagogiske vitenskapen var knyttet til professor Johs. Sandvens arbeid på 1950-tallet. Den tidligste forskningen til Sandven er preget av amerikansk differensialpsykologi og evnetester. Evnetestene skulle brukes til å predikere elevenes mulighet for læring, og som dermed kunne brukes blant annet til å differensiere elevene etter evne i grupper og skoletype. Det ble sett på som essensielt å få rett elev på rett plass slik at elevenes kapasitet kunne utnyttes best mulig. Det store spørsmålet ved innføring av 9-årig skole var derfor om elevene skulle skilles etter nivå, eller om de skulle undervises i sammenholdte klasser (ibid., s. 47 – 48). Basert blant annet på forskningen til Sandven ble det gjennomført ulike forsøk gjennom 1960-tallet, der man hadde nivådelte kursplaner i norsk, matematikk, engelsk og 2. fremmedspråk.

1980-tallet er den tredje og siste perioden Gunn Imsen beskriver. Fra 1978 til 1983 ble den første store evalueringen av en norsk læreplan gjennomført – Oppfølging av Mønsterplanens intensjoner, det såkalte OMI-prosjektet (ibid., s. 50). Dette var en evaluering av mønsterplanen fra 1974, og det politiske flertallet som initierte evalueringen var særlig interessert i «... samsvaret mellom undervisningstilbudene og elevenes forutsetninger.» (ibid.). Prosjektet ble satt i gang av en arbeiderpartiregjering og avsluttet under en borgerlig regjering, og konklusjonene fra prosjektet bærer ifølge Imsen preg av den pedagogiske polariseringen som hersket mellom høyre- og venstresiden på begynnelsen av 1980-tallet. Ifølge Imsen ble resultatet at høyresiden fikk litt strammere fagplaner, mens venstresiden fikk elementer fra progressiv pedagogikk som elevsentrering, prosjektarbeid og deltakerstyring (ibid., s. 51).

Denne avhandlingen overtar stafettspinnen der Gunn Imsen slipper den i sin artikkel, og setter søkelys på deler av kvalitetsbegrepet i norsk grunnutdanning på 1990-tallet, som har gitt store effekter for skolen utover på 2000-tallet.

2.5. Politisk styring av skolen

Skole og utdanning er blant de viktigste verktøyene man har for politisk styring av samfunnsutviklingen. I dette kapittelet blir det gjort en kort gjennomgang av noen viktige, overordnede styringsdokumenter for norsk skole siden den første skoleloven ble laget i 1739. Sentraladministrasjonen i Norge begynte for alvor å interessere seg for undervisning og oppdragelse på 1700-tallet, og den første norske skoleloven ble vedtatt i 1739. Loven ga skoleplikt for alle fra 7-års alder og inneholdt fagene kristendom, lesing, skriving og regning.

1860 er blitt stående som et merkeår i norsk utdanningshistorie. Med allmueskoleloven for landet innledes en periode med flere reformer som la grunnlaget for et moderne utdanningssystem (Thuen, 2010, s. 275). Hensikten med loven var å heve landskolen i forhold til byskolen, og det ble innført faste skoler, nye fag og en ny administrasjonsordning. Noe senere kom lov om offentlige skoler for *den høgre allmenndannelse* i 1869, og i 1889 ble lov om *folkeskolene* vedtatt.

Overgangen fra slutten av 1800-tallet til 1900-tallet var i store deler av den vestlige verden preget av «... overgangen fra rettsstatlige til sosialistiske begrunnelser for statens virke.»

(ibid. s. 278). Sosialstaten skulle finne balansen mellom å legge til rette for individuell utfoldelse og samtidig sørge for at dette skjedde på en sosial forsvarlig måte. På denne bakgrunnen vokste ideen om enhetsskolen frem. Begrepet enhetsskolen ble lansert av den såkalte Enhetsskolekomiteen i 1913, og i 1936 ble folkeskolelovene vedtatt der prinsippet om enhetsskole var grunnleggende. Enhetsskoleprinsippet innebar at statsstøttet, videregående utdanning skulle bygge på fullført 7-årig folkeskole (ibid., s. 279). Med Folkeskoleloven i 1959 ble det innført obligatorisk 7-årig skolegang.

Med Grunnskoleloven i 1969 ble det innført niårig grunnskole i Norge, og dette var ifølge Harald Thuen et resultat av at sosialdemokratene overtok enhetsskoleprosjektet, der «*Den sosiale integrasjon var over alt annet hovedmotivet ...*» (ibid., s. 280). Prinsippet var at elevene ikke skulle skilles på bakgrunn av sosial tilhørighet eller økonomisk bakgrunn. Grunnskoleloven fra 1969 gjorde det fremdeles mulig å differensiere elevene på bakgrunn av evner, anlegg og prestasjoner. Med Mønsterplanen av 1974 (M-74) ville man «... *fornye enhetsskolen som en skole for alle der hver og en ut fra sine egne forutsetninger og egen bakgrunn skulle finne sin felles plass innenfor en felles ramme.*» (ibid, s. 281-282).

Gjennom 1980-tallet tiltok utdanningskritikken, og dette førte til store reformer av utdanningssystemet på 1990-tallet. Vi ser her at dette sammenfaller med etableringen av det norske kvalitetsvurderingssystemet.

3. Hva vet vi om det norske kvalitetsvurderingssystemet?

I kapittel 2.5 ble det vist at den første norske skoleloven ble vedtatt i 1739. I dette historiske perspektivet har ikke KVS eksistert lenge siden de første elementene ble tatt i bruk i 2004. Det har imidlertid vært foretatt evalueringer av systemet, og i kapittel 3.2 vil evalueringen foretatt av Agderforskning i 2009 bli presentert. Sammen med en artikkel skrevet i 2018 av Sigrid Blömeke og Rolf Vegar Olsen som blir gjennomgått i kapittel 3.3, gir disse anbefalinger for videre utvikling av KVS. Kapittel 3 begynner imidlertid med Ekspertgruppe for skolebidrag sin gjennomgang av KVS som ble levert høsten 2020.

3.1. Ekspertgruppe for skolebidrag

Ekspertgruppen for skolebidrag ble nedsatt av Kunnskapsdepartementet høsten 2019, og startet opp arbeidet i desember samme år. Ekspertgruppen leverte i oktober 2020 delrapporten «Kunnskapsgrunnlaget», og avslutter arbeidet våren 2021. Bakgrunnen for utvalgets arbeid er blant annet den såkalte skolebidragsindikatoren som er utviklet av Statistisk Sentralbyrå (SSB), og publisert i Skoleporten første gang våren 2019. I delrapporten til ekspertgruppen blir historikken bak utviklingen av kvalitetsvurderingssystemet gjennomgått, og det blir også drøftet muligheter og utfordringer ved det systemet som eksisterer i Norge i dag. Videre i dette kapitlet vil de mest relevante momentene fra rapporten bli gjennomgått.

3.1.1. Oversikt over deler i det norske kvalitetsvurderingssystemet og støttestrukturer

De ulike delene i kvalitetsvurderingssystemet har kommet til på forskjellige tidspunkt. Da Agderforskning leverte sin rapport i 2009 regnet de følgende komponenter som deler i kvalitetssystemet:

- Skoleporten
- Nasjonale prøver
- Internasjonale tester
- Brukerundersøkelser

(Allerup, Kovac, Kvåle, Langfeldt & Skov, 2009, s. 8).

Ekspertgruppen for skolebidrag gjør en grundig gjennomgang av systemet slik det fremstår per 2020, og den skjematiske fremstillingen nedenfor bygger på ekspertgruppas rapport (Ekspertgruppe, for & skolebidrag, 2020, s. 87-90).

Informasjonskilder	Gir informasjon om	Obligatorisk	Frivillig
Kartleggingsprøver	Prøvene gir informasjon om elever som trenger ekstra hjelp og støtte.	<ul style="list-style-type: none"> • Lesing 1. – 3. trinn • Regning 2. trinn 	<ul style="list-style-type: none"> • Regning 1. og 3. trinn • Engelsk 3. trinn • Digitale ferdigheter 4. trinn
Nasjonale prøver	Prøvene gir informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter.	<ul style="list-style-type: none"> • Lesing, engelsk og regning 5. og 8. trinn • Lesing og regning 9. trinn 	
Karakterer	Karakterer viser elevenes kompetanse i fag både underveis (underveisvurdering) og ved slutten (sluttvurdering) av opplæringen.	<ul style="list-style-type: none"> • Standpunkt-karakterer 8. - 10. trinn • Eksamens-karakterer 10. trinn 	
Grunnskolepoeng	Elevens samlede poengsum etter 10. trinn basert på standpunkt- og eksamens-karakterer. Gir grunnlag for opptak til videregående skole.	<ul style="list-style-type: none"> • 10. trinn 	
Elevundersøkelsen	Gir informasjon om elevenes læring og trivsel i skolen. Det er frivillig for elevene å svare.	<ul style="list-style-type: none"> • 7. og 10. trinn 	5., 6., 8. og 9. trinn
Skoleporten	Gir tilgang til relevante i og pålitelige nøkkeltall for grunnopplæringen. Verktøy i arbeidet med kvalitetsvurdering.		
Udir.no/statistikk	Statistikk og analyser om blant annet grunnopplæringen i Norge.		

Informasjonskilder	Gir informasjon om	Obligatorisk	Frivillig
Skolebidragsindikator	Gir informasjon om hva skolens innsats har å si for elevenes resultater.		
Foreldreundersøkelsen	Gir informasjon om foreldrenes meninger om elevenes læring og trivsel samt samarbeidet mellom hjem og skole.		Frivillig for skolen å gjennomføre.
Lærerundersøkelsen	Gir informasjon om lærernes meninger om elevenes læring og trivsel samt organisasjons- og profesjonsutvikling.		Frivillig for skolen å gjennomføre.
Ekstern skolevurdering	Metodikk for skolebasert vurdering som gir grunnlag for refleksjon og drøfting av hva som ligger bak ulike resultater.		Frivillig for skolen å gjennomføre.
Ståstedanalysen	Refleksjons- og prosessverktøy til bruk i skolebasert vurdering.		Frivillig for skolen å gjennomføre.
Karakterstøttende prøver	Gir informasjon om hva elevene mestrer, og hva de må arbeide videre med.		Ikke videreført etter innføring av nye fagplaner høsten 2020.
Læringsstøttende prøver	Gir informasjon om elevenes ferdigheter i fag.		Ikke videreført etter innføring av nye fagplaner høsten 2020.

Tabell 1: Informasjonskildene i det norske kvalitetsvurderingssystemet.

3.1.2. Skolens bidrag til elevenes læring

James Coleman og kollegaer publiserte i 1966 rapporten *Equality of Educational Opportunity*, som bygget på en studie av 650 000 elever. Denne rapporten viste blant annet at det var store forskjeller mellom elevene i kunnskaper og ferdigheter. Forskjellene var knyttet til ulike sosioøkonomisk bakgrunn, og forskjellen ble opprettholdt gjennom hele skoleløpet. Foreldrenes utdanningsnivå og økonomiske situasjon var den faktoren som best kunne

forklare disse forskjellene. Skolens fasiliteter og økonomiske rammer så ut til å ha liten betydning for elevenes læringsutbytte (Ekspertgruppe et al., 2020, s. 17). Coleman-rapporten gjorde at flere begynte å interessere seg for å studere skolens bidrag til læringsutbytte, samt forholdet mellom ressursbruk og elevenes resultater. Det ble for eksempel tatt i bruk økonomiske modeller der man satte fokus på om det man investerte i utdanningen, stod i forhold til veksten i elevenes læringsutbytte.

I 2016 foretok Downey og Condrón en gjennomgang av forskning som er publisert etter Coleman-rapporten. Ifølge Downey og Condrón er de mest interessante spørsmålene om skolen *reproduserer* eksisterende ulikhet, *forsterker* eksisterende ulikheter eller bidra til å *redusere* disse ulikhetene. De påpeker at det har vært lite interesse rundt disse spørsmålene hos forskerne, og at det er for lite kunnskap om ulik læringshastighet hos elevene (ibid., s. 18).

Blant annet på bakgrunn av Coleman-rapporten og forskningen som fulgte etter denne, fikk man utover 90-tallet en økt interesse for såkalte *value added models* (VAM) eller merverdimodeller både i Norge og internasjonalt. Utgangspunktet for disse modellene er å beregne elevenes forventede resultater på bakgrunn av deres tidligere resultater.

Bonesrønning og Rattsø gjennomførte i 1994 en studie av skolebidrag mellom 34 videregående skoler i Nodland og Trøndelag. Som i fler andre lignende amerikanske studier, viste studien fra 1994 at det ikke var sammenheng mellom elevenes læringsresultater og lærertetthet, og at det var store forskjeller for hvor mye de ulike skolene bidro til elevenes læring (ibid.).

Ekspertgruppen konkluderer med at forskningen siden 60-tallet viser at sosioøkonomisk bakgrunn er den enkeltfaktoren som har størst betydning for elevenes læringsresultater. Det er samtidig enighet «... om at både skolen og læreren er av stor betydning, og at den lokale konteksten, elevsammensetningen og miljøet ved skolen spiller en rolle.» (ibid., s. 19).

Imidlertid har det ikke lyktes å påvise konkret hvilke forhold ved skolen eller læreren som har størst betydning for elevenes læring.

3.2. Evaluering Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

NKVS ble i perioden 2005 til 2009 evaluert av Agderforskning og The Danish School of Education. NKVS ble foreslått i innstillingen fra det såkalte Kvalitetsutvalget *Førsteklasses fra første klasse* (NOU 2003:10), fremmet gjennom tillegg til St.prp.nr. 1 (2002-03) og vedtatt våren 2003. Våren 2004 ble Nasjonale prøver (NP) gjennomført for første gang, og ble også gjennomført året etter våren 2005. På bakgrunn av kritikk ble prøvene stanset og evaluert i 2006, før de igjen ble gjenopptatt i 2007. De ulike elementene i NKVS har kommet til etter hvert, og de har stadig blitt evaluert og endret. Evalueringen i perioden 2005 – 2009 ble gjennomført nettopp da NKVS var i startfasen. Det ble i denne perioden foretatt store endringer av systemet. Etter valget høsten 2005 skiftet det politiske flertallet i Norge, og en regjering bestående av Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre ble erstattet av en regjering satt sammen av partiene Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Sosialistisk Venstreparti hadde Kunnskapsministeren hele denne regjeringens levetid. Det ligger nærliggende å knytte oppholdet i gjennomføringen av NP våren 2006 sammen med dette regjeringsskiftet, der regjeringsmakten skiftet fra høyre- til venstresiden i norsk politikk.

Rapporten fra Agderforskning slår fast at målet med NKVS er følgende:

1. Å bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen med fokus på tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for den enkelte elev
 2. Å bidra til åpenhet, innsyn og dialog om skolens virksomhet
 3. Å gi beslutningsgrunnlag basert på dokumentert kunnskap om skolen
 4. Å danne grunnlaget for lokalt vurderings- og utviklingsarbeid
- (Allerup et al., 2009, s. 1)

Rapporten hevder at innføringen av NKVS skaper en ny forståelse av undervisning. Den tradisjonelle måten å forstå undervisning på er å se på undervisningen som en prosess, der møtet mellom elev, lærer og innholdet i undervisningen er det som er tillagt betydning og har stått i fokus for analytisk interesse. Vektleggingen på resultater av undervisningen i NKVS er ifølge rapporten et forsøk på å overskride den prosessuelle oppfatningen av undervisningen, og ved å styre etter resultater «... tvinges elever, lærere, skoler og skoleeiere til å fokusere på hva som faktisk viser seg å bidra til at læring skjer og resultater oppnås.» (ibid., s. 3).

Rapporten stiller spørsmålsteget ved om NKVS bygget opp på denne måten gir rett grunnlag for kvalitetsvurdering (ibid.), og setter opp følgende problemstilling:

- Har man lyktes i å identifisere de data som er nødvendig for å skape et system som gir en adekvat kvalitetssikring?
 - Stimulerer kvalitetsvurderingen den kommunikasjon som vil være sentral for å skape kvalitetsutvikling?
- (Allerup et al., 2009, s. 6)

3.2.1. Krefter som har innflytelse på utformingen av NKVS

Rapporten fra Agderforskning har utarbeidet en analytisk modell for konstruksjon av et kvalitetsvurderingssystem. I denne modellen tas det utgangspunkt i at tre ulike typer krefter påvirker utformingen av kvalitetssystemet, og dette er delt opp i ytre krefter, indre krefter og rammebetingelser. Denne analytiske modellen vil ikke bli brukt i det empiriske arbeidet i denne avhandlingen, men er et rammeverk som kan forklare noen deler av den kompleksiteten et slikt system befinner seg i.

Ytre krefter blir beskrevet som «det behov departement og direktorat har for oversikt og for kontroll og for å kunne svare for seg ovenfor media.» (Allerup et al., 2009, s. 283). Her beskriver rapporten blant annet hvordan internasjonale, komparative studer har fått sterkere innflytelse enn tidligere, og hvordan for eksempel PISA-undersøkelsen har satt dagsorden for diskusjoner om utdanning og utdanningspolitikk både i Europa og Norge siden 1990-tallet (ibid.). Gjennom undersøkelser som gir mulighet for å sammenligne elevens resultater på tvers av landegrenser, oppstår det også et forklaringsbehov hos de ansvarlige myndigheter dersom elevene skårer lavt på disse undersøkelsene. Rapporten mener også at media har enn sterkere innflytelse over utdanningspolitikken enn det som var tilfelle tidligere (ibid.). Dette kan skyldes både at skole og utdanning er blitt viktigere politiske felt enn tidligere, men rapporten peker også på at innføring av komparative prøver både internasjonalt og på nasjonalt nivå fører til en økt oppmerksomhet fra mediene. Med dette får utdanningsmyndighetene et økt behov for å kunne gjøre rede for seg både med tanke på resultater og fordeling av ressurser (ibid.).

Rapporten mener at det er viktig at de indre kreftene også får rom og blir tatt hensyn til i utformingen av et kvalitetssystem. Det trekkes frem at brukerne er eksempel på de indre kreftene, men rapporten går ikke inn på noen nærmere diskusjon rundt hvem disse brukerne er. Det trekkes imidlertid frem at tilbakemeldinger fra brukerne og fra resultater vil kunne

være med på «... å holde de som arbeider i systemet motiverte, profesjonelle og lojale.» (ibid. s. 284).

Den tredje og siste typen krefter, blir i rapporten omtalt som rammebetingelser (ibid. s. 284). Selve eksistensen av NKVS trekkes frem som en slik rammebetingelse, der tilstedeværelsen av for eksempel Nasjonale prøver i seg selv har medført økt fokus på mestring og på de delene av læreplanene som blir målt i prøvene. Styringslogikk blir også trukket frem som en rammefaktor, der overgangen i statsforvaltningen fra regelstyring til mål- og resultatstyring har gitt behov for mer kontroll. En siste rammefaktor som trekkes frem i rapporten er «... evne til å mestre en stadig mer fragmentert omverden.» (ibid., s. 285), der blant annet differensieringen mellom nasjonal styring og lokal selvstendighet er blitt tydeligere.

Fremstillingen av kreftene som har innflytelse på utformingen av NKVS blir i rapporten oppsummert med at både indre og ytre krefter er like legitime og må tas hensyn til, og at det er et spenn mellom hva disse kreftene fokuserer på:

Hovedkreftene som virker inn på utformingen av kvalitetsvurderingssystemet vil være avveiningen mellom ytre og indre krefter. Begge hensyn er like legitime. Begge hensyn stiller egne og ulike krav til kvalitetsvurderingen. De ytre kreftenes primære behov er knyttet til oversikt og kontroll, de indre kreftenes er knyttet til læring og medinnflytelse.

(Allerup et al., 2009, s. 286)

Rapporten konkluderer med at systemet NKVS slik det var utviklet frem til 2009 i hovedsak gir grunnlag for kontroll, mens muligheten for læring er mindre ivaretatt. Rapporten anbefaler på dette grunnlaget å vurdere andre verktøy blant annet for å legge til rette for et lokalt engasjement for evalueringskultur.

3.3. På vei mot et sammenhengende kvalitetsvurderingssystem?

I artikkelen fra 2018 *På vei mot et sammenhengende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem* presenterer Sigrid Blömeke og Rolf Vegar Olsen de mest sentrale verktøyene i det de kaller det *Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen*. I artikkelen tar forfatterne for seg Nasjonale prøver, kartleggingsprøvene og elevundersøkelsen, og har som

hovedperspektiv «... at dette er målinger som skal bidra med informasjon til skoler, skoleeiere og nasjonale beslutningstakere.» (Blömeke & Olsen, 2018, s. 1). På denne bakgrunnen drøfter forfatterne seks forhold de mener er viktige for å videreutvikle det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

Blömeke og Olsen mener at det norske vurderingssystemet både består av deler som har lange tradisjoner og, at dette er kombinert med nye komponenter som har eksistert i kort tid. De tradisjonelle delene er eksamen og standpunktskarakterer, og disse har vært i bruk i lang tid. De nye komponentene som for eksempel nasjonale prøver og kartleggingsprøver, mener forfatterne har eksistert i så kort tid «.. at en enhetlig praksis for bruk av resultater ikke synes å eksistere ennå.» (ibid., s. 2).

Artikkelen viser til at det var rapportene fra Kvalitetsutvalget som banet veien for NKVS gjennom NOU 2002:10 og NOU 2003:16. Tidligere i denne avhandlingen ble det vist til Kvalitetsutvalget definisjon av kvalitet der kvalitetsbegrepet ble delt i de tre dimensjonene resultat-, prosess- og strukturkvalitet. Forfatterne av artikkelen tar for seg indikatorene for resultat- og prosesskvalitet i sine drøftinger, mens de ser bort fra indikatorer for strukturkvalitet (ibid., s. 8 – 9).

Det første forholdet som drøftes i artikkelen blir kalt *monitorering på systemnivå*. Her betraktes skolesystemet i Norge som ett sentralstyrt, nasjonalt system. På dette nivået skal man ha en effektiv økonomihåndtering der man bevilger ressurser til mange ulike formål. Det er derfor behov for høyt aggregerte indikatorer. Aggregerte indikatorer i denne sammenhengen betyr for eksempel at data om enkeltelever, klasser eller skoler er slått sammen til større grupper. Forfatterne legger til grunn at utvalgsundersøkelser vil kunne gi et bredt informasjonsgrunnlag, det vil si at ikke alle elever deltar på målingene. Med denne argumentasjonen kan man for eksempel Nasjonale prøver gjennomføres av et utvalg av elever, i stedet for at alle elevene deltar. Artikkelen problematiserer imidlertid at dette tar vekk muligheten for å kunne fremskaffe detaljert informasjon om hver enkelt elev, men at det for monitorering på systemnivå altså vil være tilstrekkelig med at et begrenset utvalg av elevene deltar (Blömeke & Olsen, 2018, s. 9-10).

Videre drøfter artikkelen forholdet *måling av progresjon*. Her trekkes det frem tre momenter som har betydning dersom man skal endre dagens system slik at det gir informasjon om enkeltelevers progresjon:

- Behov for et tidlig målepunkt
- Design for å kunne lenke resultater fra ulike prøver til hverandre
- Individuelle målinger med høy presisjon

(ibid., s. 10 – 11)

Det tredje forholdet Blömeke og Olsen trekker frem henger sammen med behovet for å måle enkeltelevers progresjon, og dette dreier seg om *helhetlig måling av elevers kompetanse*. Systemet må gi mulighet for å se progresjon i elevenes læringsresultater i sammenheng med elevenes øvrige utviklingstrekk, noe som i artikkelen kalles transversale ferdigheter. Dette er for eksempel sosiale ferdigheter, selvregulering og motivasjon. Dette er ferdigheter som også er viktige for elevenes faglige utvikling (ibid., s. 12). Forfatterne drøfter flere utfordringer knyttet til å koble sammen denne type data med den faglige progresjonen, både relatert til personvern og hvordan det skal kunne løses teknisk. En slik sammen stilling ville, ifølge forfatterne, for eksempel kunne gi informasjon om elevenes synkende motivasjon på ungdomstrinnet.

Som det fjerde forholdet drøfter artikkelen *måling av hva som skjer i klasserommet*:

Undervisningskvalitet. Her slås det fast at det finnes lite informasjon på systemnivå om det som skjer i det enkelte klasserom, med unntak av indikator for lærertetthet. Dette fører til at prosessene i klasserommet er usynlig for beslutningstakere på nasjonalt nivå (ibid., s. 13). Elevundersøkelsen gir i dag noe informasjon om dette gjennom blant annet å gi vurdering av hvordan de opplever kategoriene *Faglig utfordring* og *Støtte fra lærerne*. Forfatterne mener at man bør vurdere å utvide denne dimensjonen, men at rapporteringen likevel skal avgrenses til skolenivå for å unngå utilsiktede konsekvenser for enkeltlærere (ibid., s. 14).

Forhold nummer fem blir i artikkelen kalt *kvalitetssikring og validering*, og forfatterne viser til at de som utvikler prøvene arbeider med forankring i skolevirkeligheten gjennom utprøving og ved ekstern kvalitetssikring av prøvenes kvalitet. Det er ikke i samme grad arbeidet med kvalitetssikring knyttet til prøvenes formål som en pedagogisk ressurs. Det vises her til flere artikler som peker på at både skoleeiere og lærer har utfordringer knyttet til å trekke ut

relevant informasjon fra Nasjonale prøver, og at det derfor er behov for å utvikle bedre datarapportering innrettet mot ulike grupper og formål (ibid., s. 14).

Til slutt diskuterer artikkelen forholdet *rapportering og kommunikasjon av usikkerhet og endring*. Her trekkes det frem viktigheten av å gi informasjon både om usikkerhet og spredning knyttet til tolkning av data. Det vises blant annet til at det er store målefeil knyttet til mål på elevnivå, og at det samme gjelder på skolenivå for små skoler. Det anbefales derfor å få på plass verktøy som kan måle elevenes progresjon over tid, og at man for den enkelte skole legger til rette for å se data over et lengre tidsrom. Samtidig understekes det at aggregerte resultater på kommune- og fylkesnivå er mer presise, men at forskjellene i mange tilfeller er svært små. Her er det derfor behov for å kommunisere betydningen disse forskjellene har.

Artikkelen konkluderer med at det er nok målinger i norsk skole, men at de enkelte målingene er løsrevet fra hverandre. Blömeke og Olsen mener at ambisjonen må være å utvikle «... et kvalitetssystem som tilbyr en helhetlig analyseramme.» (ibid., s. 17), og har gjennom drøftingen som er gjennomgått ovenfor gitt et grunnlag for hvordan de mener dette kan gjennomføres.

4. Samfunnskontekst

1980-tallet innebar store endringer når det gjaldt utforming av styrings- og organisasjonsformer for statlige virksomheter. Dette gjaldt for eksempel virksomheter som Norsk Rikskringkasting, Statens teknologiske institutt og Statens datasentral (NOU 1989: 5, 1989, s. 9). Disse endringene fikk også omfattende virkninger for de ulike fagdepartementenes rolle ovenfor de utøvende virksomhetene. I NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat* heter det blant annet «... at statsråder og fagdepartementer har ansvar for å sette mål og resultatkrav og å følge opp institusjonens virksomhet og resultatoppnåelse. ... kan dermed vurderes med stor vekt på institusjonens evne til å skape resultater, ...» (ibid., s. 22). Arbeidet med NOU 1989: 5 ble ledet av Tormod Hermansen, og har i etterkant fått stor innflytelse på den statlige organiseringen i Norge.

Utgangspunktet for dette prosjektet er det norske kvalitetssystemet for grunnutdanningen. Norge hadde på 1980-tallet god oversikt over hvor mye midler som ble brukt i skolesektoren både før og etter innføringen av det såkalte Inntektssystemet i 1986. Inntektssystemet blir nærmere gjort rede for noe senere i dette kapittelet. Undersøkelsene i forbindelse med prosjektet viser imidlertid at det var lite eller ingen data på nasjonalt nivå som kunne si noe om hvilke resultater som kom ut av den innsatsen som ble lagt inn i form av økonomiske midler, læremidler, personale og så videre. Dette forholdet påpekes som tidligere vist, både av internasjonale og nasjonale fagmiljøer. Det er ikke innenfor prosjektets rammer å gå i dybden på årsakene til denne mangelen på å kartlegge og etterspørre resultater, men det kan være verdt å merke seg at Norge er et av få land som ikke har systemer for å måle dette når man kommer på midten av 90-tallet. Til sammenligning har man i for eksempel England hatt en tradisjon med å gjennomføre inspeksjoner av skoler tilbake til 1800-tallet. Frem til 1990-tallet var disse inspeksjonene basert på lokale utdanningsmyndigheter, men i 1992 ble det nasjonale Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted) etablert. Også Irland har et lignende system med statlige skoleinspektører som bygger på en tradisjon med vurdering av enkeltskoler tilbake til 1800-tallet.

Man kan lure på hvorfor Norge skiller seg i så stor grad fra andre land det er naturlig å sammenligne seg med, og i dette prosjektet gjøres det antagelser om at flere faktorer kan ha bidratt til dette. Prosjektet tar ikke for seg å undersøke dette nærmere, men det kan være nærliggende at store geografiske avstander og en relativt ny statsforvaltning kan være

forklarende årsaker. Etter at Norge gikk ut av unionen med Danmark på begynnelsen av 1800-tallet er det naturlig å anta at fokuset frem mot 1905 og unionsoppløsningen med Sverige, var mer på nasjonsbygging enn å sikre oversikt over elevens resultater på skolen. Videre vil det derfor i dette kapittelet fokuseres på noen av endringene ellers i samfunnet som var med på å gjøre at det oppstod et behov for endring også innenfor utdanningssektoren. Undersøkelsene har politiske endringer og initiativer som utgangspunkt, og fokuset vil derfor være på dette.

4.1. 1986 til 1990: Fra regelstyring til mål- og resultatstyring

Før 1986 var overføringene fra staten til kommunene basert på økonomisk detaljstyring gjennom øremerkede tilskudd. Det såkalte Inntektssystemet ble innført i 1986, og dette markerte en endring i bruken av statlig styring gjennom økonomiske virkemidler. Før 1986 var det rundt 50 øremerkede tilskudd til kommunesektoren, men disse ble avvirket ved innføringen av Inntektssystemet. I stedet ble det etablert en ordning der statlige overføringer blant annet ble gitt til kommunene og fylkeskommunene som sektorvise rammetilskudd. Med denne endringen fikk kommunene etter 1986 sektorvise tilskudd til grunnskoleundervisning, kulturformål og helse- og sosialtjeneste (NOU 2005: 18, 2005, kap. 4.2). Dette var med på å legge grunnlag for mål- og resultatstyring i statsforvaltningen generelt, og senere på 90-tallet også for utdanningssektoren spesielt.

To år etter innføringen av Inntektssystemet utarbeidet OECD i 1988 rapporten *Vurdering av norsk utdanningspolitikk*, og det ble i denne rapporten påpekt at Norge var et av få land i Vest-Europa som ikke hadde et nasjonalt system for vurdering av kvalitet i grunnopplæringen. Rapporten slo fast at Norge hadde oversikt over hvilke ressurser som ble tilført utdanningssektoren, men visste lite om hva disse ressursene førte til av læring og utvikling for elevene (NOU 2019: 23, 2019, s. 78).

Teorien bak målstyringen i norsk forvaltning og utdanningssektor bygger i stor grad på Peter Druckers målstyringsteorier. Han publiserte i 1954 boken *The Practice of Management*, der ledelsesmodellen *Management by objectives* (MBO) ble beskrevet. Teorien var knyttet næringslivets behov, og et sentralt element var behovet for å motvirke fragmentering og individualisering i bedrifter som jobber for felles overordnede mål (Utdanningsforbundet, 2013, s. 14).

Johnsen videreutviklet modellen til Drucker, og basert på dette er det tre ulike komponenter som må være med som integrerte deler av målstyring (ibid.):

- Målformuleringer
- Medvirkning (deltakelse av ansatte)
- Resultatvurderinger

Det er altså et politisk vedtatt at mål- og resultatstyring skal være det grunnleggende styringsprinsipp i stat og kommune og dermed også i utdanningssektoren. Det vil da være interessant å se nærmere på hva disse to begrepene – målstyring og resultatstyring – inneholder. Johnsen, her i temanotat fra Utdanningsforbundet, definerer resultatstyring i offentlig sektor på følgende måte:

«... å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle handlinger i offentlige organer.» (Utdanningsforbundet, 2013, s. 13).

Rapportering ligger implisitt som et sentralt element i Johnsens definisjon, samtidig som man må bruke den informasjonen om resultatene som kommer frem på en slik måte at det sikrer videreutvikling av styringssystemet (ibid.).

Vi har tidligere i dette prosjektet brukt mål- og resultatstyring nærmest som et integrert begrep. Ofte brukes også målstyring synonymt med resultatstyring. Ifølge Johnsen er imidlertid målstyring en form for resultatstyring, der målstyring blir en av mange måter resultatstyring kan utføres på. Andre eksempler på resultatstyring er overvåkning og sammenligning (ibid.). Johnsen definerer derfor målstyring på følgende måte:

«Målstyring bygger på at resultatstyringen inngår i et hierarkisk styringssystem hvor målformuleringer på overmodnet nivå bestemmer resultatindikatorene på lavere nivå i et forholdsvis tett integrert system.» (ibid.)

I artikkelen *NPM som skyteskive (igjen)* skriver Odd Gunnar Skagestad at innføring av prinsippet om målstyring var den viktigste forvaltningsreformen som hadde funnet sted i

Norge siden 1600-tallet, og hevder også at den ble gjennomført nærmest uten offentlig debatt. Bakgrunnen for innføringen forklarer Skagestad med den enorme veksten i velferdsstaten som har funnet sted siden 1950-tallet. Myndighetene hadde behov for å finne ut hvordan den økte offentlige tjenesteytingen kunne organiseres mest mulig rasjonelt og effektivt (Skagestad, 2015, s. 20).

4.2. Organisasjoner

Sammen med et opplevd behov for en annen form for styring, ble også et annet trekk ved statlige virksomheter endret gjennom 70- og 80-tallet. Det dreier seg her om at ulike virksomheter i økende grad har fått en sterkere identitet som organisasjoner (Røvik, 2012, s. 49). Ifølge Røvik har det på bakgrunn av dette vokst frem et tilbud av ideer om hvordan organisasjoner kan utformes, styres og ledes. Røvik trekker i artikkelen *Organisasjonsendring som organisasjonsgjøring* frem flere eksempler på slike tilbud; kvalitetsstyring, kvalitetsledelse, balansert målstyring samt mål- og resultatstyring. Røvik hevder videre at endringsprosesser i organisasjoner må sees i lys av at dette ofte handler om å implementere en eller flere av disse oppskriftene (ibid.).

Røvik trekker frem to forklaringer på at det har blitt etablert et så omfattende tilbud av det han kaller organisasjonsoppskrifter, og kaller disse to for tilbudsforklaringen og den politisk-ideologiske forklaringen. Tilbudsforklaringen handler ifølge Røvik om at det har vokst frem en industri som består av blant handelshøyskoler, konsulentselskaper, forlag og business-presse som formidler ulike slike oppskrifter. Den politisk-ideologiske forklaringen sier Røvik ligger i at reformideer overføres fra privat til offentlig sektor, der prosjektet er å omdanne den offentlige forvaltningen med forretningen og bedriften som forbilde (ibid.).

Disse to forklaringene hevder Røvik er ikke i seg selv nok til det oppstår en økt etterspørsel etter organisasjonsoppskrifter. De ulike virksomhetene må i tillegg, til tross for faktisk ulikhet, få en opplevelse av at de faktisk har trekk som er like. Røvik mener at konstruksjonen av en slik felles organisasjonsidentitet består av tre sammenhengende prosesser som han kaller abstrahering, rasjonalisering og komponentisering. Gjennom abstrahering ser man bort fra selve aktiviteten i den konkrete virksomheten, og etablerer en generell og felles systemidé – organisasjonen. Denne ideen etableres som noe som i prinsippet gjelder for alle virksomheter uavhengig av hva man faktisk gjør eller produserer i den enkelte virksomhet.

Rasjonalisering beskriver Røvik gjennom forestillingen om at organisasjonene er rasjonelle systemer. Dette betyr at en organisasjon for det første har et klart uttrykt formål, at organisasjonen for det andre har klare grenser mot omgivelsene og, for det tredje, at rasjonaliteten går ut fra ledelsen som setter den i system gjennom design av hierarkisk struktur og styringssystemer. Med komponentisering refererer Røvik til «... utvikling, spredning, og institusjonalisering av forestillinger om hvilke komponenter – eller delsystemer – moderne organisasjoner bør bestå av.». Røvik peker på at disse forestillingene endres over tid. Et eksempel som blir trukket frem er at det de 10 – 15 siste årene har oppstått en forestilling om at en organisasjon skal ha enheter som jobber med utadrettet kommunikasjon (Røvik, 2012, s. 50-51).

Overgangen til mål- og resultatstyring skjedde med andre ord, ikke i et vakuum for utdanningssektoren. 80- tallet var i Norge preget av flere store utredninger knyttet til hvordan staten skulle styres, slik som for eksempel NOU 1989: 5 som er nevnt i innledningen til dette kapittelet. I den allerede nevnte artikkelen *NPM som skyteskive (igjen)*, hevder statsviter Odd Gunnar Skagestad at overgangen til målstyring er et brudd med en kontinuerlig tradisjon siden innføringen av forvaltingsstaten i 1661. Det grunnleggende prinsippet i statsforvaltningen var regelstyring, der offentlig forvaltning var «... en tradisjon basert på eller kjennetegnet ved lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet.» (Skagestad, 2015, s. 18). Skagestad hevder at dette ikke lenger er tilfelle, men at det «... et sted på veien skjedde noe som førte til dagens tilstand» (ibid., s. 19). Stikkordet for «dagens tilstand» er altså som tidligere omtalt – målstyring.

4.3. Standardisering av utdanningspolitikk

Den nasjonale utdanningspolitikken har de siste 30 årene fått en økende oppmerksomhet på grunnleggende ferdigheter, testing og kartlegging. Videre vil det bli gjort rede for opphavet til denne trenden, hvordan dette er knyttet til nettverk som springer ut fra OECD og hva som skjer i prosesser der nye kategorier etableres.

Et viktig initiativ for standardisering av høyere utdanning i Europa er den såkalte *Bologna-prosessen*. Prosessen har navn etter universitetet i Bologna og ble opprinnelig signert av 29 europeiske land i 1999, men har i dag nesten 50 deltagende land. Norge var et av landene som undertegnet ved oppstarten i 1999. Etter signeringen ble der gjennomført oppfølgingsmøter

annethvert år blant annet i Bergen i 2009. Målet med prosessen var å skape større bevegelse mellom de ulike landenes universiteter og høyskoler både når det gjelder studenter og lærere. For å legge til rette for denne mobiliteten ønsket man å lage sammenlignbare akademiske grader og sikre det kvalitative nivået på disse. En synlig effekt av dette i Norge er overgangen til å dele høyere utdanning opp i tre sykluser – bachelorgrad, mastergrad og doktorgrad. Prosessen som ledet frem til signeringen av Bologna-prosessen i 1999 startet opp 11 år tidligere med utgivelsen av Magna Charta Universitatum i 1988 der man feiret Bolognauniversitetets 900-års jubileum

Artikkelen *Making up Pupils* i Norsk Pedagogisk Tidsskrift tar utgangspunkt i Bologna-prosessen. Her hevder forfatterne Ove Skarpenes og Ann Christin E. Nilsen at Bologna-prosessen har ført til en «standardisering av utdanninger og en harmonisering av studier som ikke nødvendigvis var styrt av interne behov for endring» (Skarpenes & Nilsen, 2014, s. 425). De hevder videre at det på transnasjonalt plan sirkulerer «nøkkelideer, ideologier, begreper, indikatorer og kategorier» (ibid., s. 426) som har ført til en standardisering og homogenisering av høyere utdanning.

I det foreliggende studiet av KVS er det grunnopplæringen i norsk skole som står i fokus. Skarpenes og Nilsen mener at det finnes grunnlag for å si at endringer av utdanningspolitikken i skole og barnehage også har trekk som minner om den standardiserings- og homogeniseringstendensen man har sett i høyere utdanning, og at det i hovedsak er OECD og IEA som er de sentrale overnasjonale aktørene (ibid., s. 426). Som tidligere omtalt står IEA bak undersøkelsene PIRLS og TIMSS, mens OECD har ansvaret for PISA. Felles for undersøkelsene er at det er «sammenhengen mellom input (fysisk, økonomisk, menneskelig) og output (oppnådde ferdigheter, verdier og holdninger) som blir vurdert» (Skarpenes & Nilsen, 2014, s. 427), og man forsøker å lage mål som kan forklare sammenhengen mellom kvalitetene på utdanning og økonomisk vekst (ibid.). Vi ser av dette at det er en sterk påvirkning fra internasjonale organisasjoner og nettverk for en standardisering av utdanningspolitikken. Dette er også en forutsetning for utvikling av ulike kartleggingsprøver og Nasjonale prøver, der man har fokus på grunnleggende ferdigheter og progresjon. Det er viktig å kjenne til påvirkningen fra internasjonale organisasjoner og nettverk når man skal forstå den prosessen som har ført frem til KVS slik det foreligger i dag.

Kartleggingsprøver, Nasjonale prøver og brukerundersøkelser er alle verktøy som brukes i KVS. Felles for disse verktøyene er at de klassifiserer elever og at man på bakgrunn av dette utarbeider statistikk. Studier har vist at utarbeidelse av statistikk «har skapt kategorier som blir normative og som mennesker har justert sin atferd i forhold til.» (Skarpenes & Nilsen, 2014, s. 429). Skarpenes og Nilsen bruker forskningen til Ian Hacking som utgangspunkt for å hevde dette. Poenget til Hacking er ifølge Skarpenes og Nilsen, at statistikkens kategorier ikke er nøytrale, men også skaper nye måter å være på. Når man gjennom å studere ulike sosiale problemer skaper kategorier som klassifiserer mennesker ut fra de problemene de har, begynner man etter hvert å betrakte seg selv i lys av disse kategoriene.

Skarpenes og Nilsen viser som nevnt til at undersøkelsene som IEA og OECD har ansvar for, ønsker å forklare sammenhengen mellom kvaliteten på utdanning og økonomisk vekst. I artikkelen *PISA-syndromet* viser Svein Sjøberg til at man nærmest oppfatter dette som en selvfølge. I artikkelen trekker imidlertid Sjøberg frem forskningsrapporter som viser at «det for industrilandene ikke finnes noen sammenheng mellom skår på TIMSS og PISA og en rekke indikatorer for landets økonomi og konkuranseevne.» (Sjøberg, 2014, s. 39). På samme måte som Skarpenes og Nilsen, peker imidlertid også Sjøberg på at OECD har fått «en innflytelse over internasjonal skolepolitikk som er større enn noen hadde kunnet forestille seg.» (ibid., s. 36). Norge er i dag med på nesten alle de internasjonale testene som finnes (ibid., s. 32), og innføringen av KVS har også ført til at det er blitt mange prøver, tester og andre undersøkelser. Dette har ført til en stor endring av skolens hverdag i løpet av de siste 30 årene, og ifølge Sjøberg har det vært liten eller ingen offentlig debatt om denne endringen, samtidig som at nesten alle de politiske partiene har vært enige om de endringene som er gjort (ibid., s. 32).

Store samfunnsmessige endringer som skjer gradvis og med liten offentlig debatt har blitt diskutert tidligere i denne avhandlingen. Det ble da vist til Odd Gunnar Skagestads påstand om at prinsippet om målstyring som ble innført på 1980- og 1990-tallet var den viktigste forvaltningsreformen siden 1600-tallet, og at denne ble gjennomført nærmest uten offentlig debatt (Skagestad, 2015, s. 20). Sjøberg konkluderer som vi har sett på lignende måte når det gjelder endringene innenfor utdanningssektoren. Her ser vi altså fler store samfunnsmessige endringer som «bare skjer», i omtrent samme tidsrom. På et tidspunkt har det blitt en nærmest stilltiende enighet om at det er behov for endringer. Både for statsforvaltningen og for

utdanningssektoren har løsningene man har valgt, mer eller mindre bevisst, kommet fra internasjonale trender, organisasjoner og nettverk.

4.4. Oppsummering

I denne delen av prosjektet vises det til at det har vært en sterk tendens til homogenisering og standardisering innenfor utdanningssektoren, og at internasjonale/ overnasjonale organisasjoner er sterke pådrivere i disse prosessene. I tillegg har andre miljøer som universiteter, høyskoler og konsulentselskaper sterke interesser i å forme utdanningssystemet som organisasjoner, der modeller for organisasjoner og organisasjonsutvikling kan selges som mer eller mindre ferdige pakker. Dette har gitt en dreining i samfunnet som har skjedd mer eller mindre umerkelig og med lite offentlig debatt, slik at man i dag har lite diskusjon rundt for eksempel bruk av standardiserte tester og prøver i skolen. Det er på mange måter blitt en enighet om at dette er noe man må og skal ha, og det stilles lite spørsmål ved om styring etter mål gir det beste resultatet for de ressursen man putter legger inn i utdanningssystemet.

5. Diskursiv analyse

- Jeg sier det bare sånn det er!

- Ja, eller du sier det på den måten du oppfatter det!

Denne meningsutvekslingen er et eksempel mange kan kjenne seg igjen i, eller i alle fall den første delen av den. Det er kanskje ikke alltid like vanlig med den «protesten» som er lagt inn her. Poenget med eksempelet er å vise at når man er to sammen, er det minst to mulige oppfatninger eller representasjoner av et aktuelt fenomen.

Som det fremgår av problemstillingen til denne avhandlingen er det på hvilken måte politiske myndigheter har vært med å forme diskursen om kvalitet i grunnopplæringen som skal undersøkes, og til dette brukes diskursiv analyse. Diskurser i denne sammenhengen dreier seg om kollektive forståelsesrammer, eller de forståelsesformene et samfunn tar for gitt. Disse diskursene kommer til uttrykk i konkrete representasjoner (Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018, s. 58).

5.1. Fenomener, representasjoner og diskurser

Man kan se på kvalitet generelt og kvalitet i skolen spesielt som et fenomen. På lik linje med alle andre fenomener kan også kvalitet beskrives med ord. Beskrivelsene er aldri nøytrale, og språket kan ikke uttrykke verden *slik den er*, men gi uttrykk for en eller flere måter å forstå verden på (Johannessen et al., 2018, s. 52). Innen diskursteori brukes begrepet representasjon, og i denne avhandlingen defineres «... en representasjon som en *beskrivelse*, eller en *språklig fremstilling*, av et eller annet fenomen.» (ibid., s. 53). I en diskursanalyse er det viktig å ta hensyn til at det er nettopp representasjonene av et fenomen vi forholder oss til.

Representasjonene av et fenomen er aldri nøytrale beskrivelser (ibid., s. 55). Representasjoner som er allestedsnærværende kan lett bli tatt for gitt, og fører gjerne til at vi glemmer at det er representasjonene vi forholder oss til, og ikke selve fenomenet. Fokus i analysen av datamaterialet for denne avhandlingen, er på hvilken måte kvalitet i skolen blir representert i politiske styringsdokumenter. Etter innføringen av KVS snakker vi om og behandler kvalitet i skolen som noe målbart, og som vi kan sette en verdi på gjennom bruk av ulike verktøy. På denne måten representeres fenomenet *kvalitet i skolen* gjennom resultater på Nasjonale prøver, ulike kartleggingsverktøy og de andre elementene i KVS.

I avsnittet ovenfor ble det beskrevet hvordan representasjoner kan bli allestedsnærværende og tatt for gitt. Slike kollektive representasjoner eller forståelsesrammer er det som i denne avhandlingen forstås som en diskurs. Diskursene blir på denne måten «en rettesnor for tanken, ved at de forteller oss hvordan vi kan og bør tenke innenfor hver enkelt diskurs.» (ibid., s. 58). De ulike diskursene setter på denne måten rammer for vår forståelse av et fenomen. Tidligere i avhandlingen ble det vist til arbeidet med kvalitet i skolen på 1930- til 1980-tallet. I denne perioden var ikke representasjonen *kvalitet* i bruk, men Imsen hevder at fenomenet kvalitet allikevel var til stede i skoledebatten. Fenomenet ble midlertid fremstilt gjennom representasjoner som differensiering, fellesskole, evnetester og reformpedagogikk (Monsen et al., 2009). Dagens diskurs om kvalitet representeres blant annet gjennom selve begrepet *kvalitet*, læringsresultater og antall poeng på Nasjonale prøver. De diskursive rammene for det samme fenomenet er ulike, og påvirker hvordan vi tenker, snakker og skriver om kvalitet i skolen.

5.2. Michel Foucaults diskursanalyse

Michel Foucault regnes som den som i størst grad har påvirket og utviklet diskursanalysen. I forrige kapittel ble det vist hvordan representasjoner kan bli allestedsnærværende, tatt for gitt og bli det som i denne avhandlingen forstås som en diskurs. Foucaults hovedinteresse var å stille spørsmål ved stille spørsmål ved nettopp disse diskursive selvfølgelighetene. Han ville «... problematisere den individuelle vilje og fornuft ved at vise, hvordan enhver tale er en tale i en bestemt diskurs påheftet regler for acceptabilitet.» (Andersen, 1999, s. 31). Foucault ønsket videre å vise at det til alle diskurser er knyttet en prosess som ekskluderer temaer, argumenter og talesposisjoner fra diskursen (ibid., s. 32). Foucault mente at denne eksklusjonsprosessen i tillegg skaper «... avvikere, stempler grupper af mennesker som syge, unormale eller ufornuftige ...» (ibid., s. 32). På denne måten tildeles andre grupper rett og legitimitet til å innføre ulike former for behandling for disse menneskene.

Verket *Kunnskapens arkeologi* fra 1969 er Foucaults første større forsøk på å beskrive arbeidet sitt (ibid., s. 40). Foucault etablerer en forskjell mellom utsagn, diskurs og diskursdannelse. Her beskriver Foucault *utsagnet* som diskursen minste enhet – diskursens atom, mens *diskursen* er den fysiske representasjonen av det som er formulert.

Diskursdannelsen er «... et spredningssystem for utsagn.» (ibid., s. 41). Sagt på en annen måte er diskursdannelsen er en regelmessighet i spredning av utsagn. Spørsmålene man videre

må spørre er dermed : Når er et utsagn et utsagn? Når er en regelmessighet regelmessig nok til å kalle den en diskursdannelse?

5.3. Ideer som det substansielle innholdet i diskurs Diskurser som fører til samfunnsmessige endringer

Vivien A. Schmidt bruker *Discursive Institutionalism* (DI) for å beskrive hvordan ideer og diskurs kan forklare hvordan institusjoner oppstår, endres eller vedvarer. Schmidt hevder at det er kausalitet, altså årsakssammenheng mellom diskurser og samfunnsmessige endringer. «... to demonstrate the transformative power of ideas and discourse, that is, to show how they exert a casual influence in political reality and, thereby, engender institutional change (or continuity).» (ibid., s. 306).

Det som blir gjort til gjenstand for DI består av både ideer og diskurs, og ifølge Schmidt (Schmidt, 2008) varierer ideene i grad av generalisering. Ideene kan for det første være spesifikke for en *policy* eller politikk. I denne forbindelsen er det innholdet i politiske beslutninger eller politiske løsninger man tenker på, ikke den spesifikke politikken til et politisk parti. For det andre kan ideer være mer generelle programmer som ligger til grunn for *policy* ideer. Dette kan for eksempel være underliggende antagelser og omfatte bredere programmer som setter rammer for handlinger, eller gi omfanget for mulige løsninger. Disse programmatiskke ideene er på et mer grunnleggende nivå enn de politiske ideene, siden de definerer hvilke problemer som skal løses, målsettinger, metoder og hvilke instrumenter man kan bruke for å løse problemene man har definert. Felles for både politikk-ideer og programmatiskke ideer er at de kan bli sett på som ideer som er åpne, i den forstand at de debatteres og diskuteres jevnlig. På et enda mer grunnleggende nivå enn de programmatiskke ideene finner man imidlertid det Schmidt kaller *public philosophies*, *public sentiments* og *deep core* eller på norsk felles filosofier, felles følelser og den dype kjernen. Dette er verdensanskuelser som underbygger politikk og programmer som ubevisste antagelser og som sjelden blir utfordret.

Schmidt hevder at ideer er det substansielle innholdet (*substantive content*) i diskurser, og at diskurs på denne måten er «the interactive process of conveying ideas» (Schmidt, 2008, s. 303), altså måten ideer formidles i en interaktiv prosess. Schmidt bruker *agenter* for å beskrive de som er bærere av ideer. For å bruke ideer og diskurs som forklaring på

samfunnsmessige endringer sier Schmidt det er tre faktorer man studerer. For det første studerer man representasjonen av ideer, altså hvordan agenter sier hva de planlegger å gjøre. For det andre studerer man den diskursive interaksjonen agenter bruker til å kommunisere ideer, og til hvem de kommuniserer ideene sine. For det tredje studerer man innenfor hvilken institusjonell kontekst ideene blir formidlet, med andre ord når og hvor agenter sa det (ibid. s. 306).

De tre teoriene om diskurs kan gi ulike vinklinger på diskurs og diskursanalyse. Der for eksempel Johannesen et. al. snakker om *fenomener* bruker Foucault *utsagn*, mens Schmidt på sin side har ideer som de minste byggesteinene i sin fremstilling. Man kan velge å se på de tre som ulike diskursive briller, hver for seg fokuserer de på ulike aspekter ved diskurs, men til sammen kan de gi et bredere bilde av hvordan kollektive forståelsesrammer dannes, eller blir diskursive selvfølgheter.

I analysen av de politiske styringsdokumentene som blir gjort senere i oppgaven vil Vivien A. Schmidt være utgangspunkt. Schmidt hevder som tidligere vist at ideer og diskurser kan føre til samfunnsmessige endringer eller opprettholdelse, og dette er i tråd med avhandlingens utgangspunkt om en endring i hvordan man tenker og snakker om kvalitet i skolen.

6. Forskningsdesign

Denne masteroppgaven er en enkeltcasestudie, der casen er kvalitetsbegrepet i norsk skole. I et casestudie studerer vi et samfunnsfenomen i sin virkelige sammenheng (Bukve, 2016, s. 121), og i denne avhandlingen er det kvalitetsbegrepet i grunnutdanningen som står i fokus. I et casestudie er «.. grensene mellom fenomenet og konteksten ikkje er innlysende klare» (Bukve, 2016, s. 122). Dette skiller seg fra et eksperiment der det er et hovedpoeng å utføre eksperimentet slik at det ikke påvirkes av konteksten (ibid.). Dette kan man i følge Bukve ikke gjøre med et samfunnsfenomen, man må studere fenomenet i den sammenhengen som det faktisk forekommer (ibid.).

6.1. Metode og datainnsamling

For å belyse problemstillingen og svare på forskningsspørsmålene i denne avhandlingen vil det bli brukt dokumentanalyse som metode. Dette vil være politiske dokumenter av tre ulike typer:

- Meldinger til Stortinget
- Innstillinger til Stortinget
- Forhandlinger i Stortinget

Scott, her hos Thagaard, argumenterer for at dokumenter er «... alle slags skriftlige kilder som er tilgjengelige for forskerens analyser.» (Thagaard, 2018, s. 118). Videre sier Thagaard at det er viktig å vurdere kildene i den konteksten de er utformet i. I oppgaven er de eldste dokumentene som blir gjenstand for analyse fra 1991, altså nærmere 30 år gamle. Samfunnet har gått gjennom store endringer i løpet av disse årene, blant annet gjennom en teknologisk utvikling som man ikke kunne se for seg da dokumentene ble skrevet. I tillegg til den teknologiske utviklingen, har det også variert hvilket politisk flertall som har vært dominerende på ulike tidspunkt. Det vil derfor være nødvendig å kontekstualisere de dokumentene som blir tatt med i analysen i forhold til politiske trender og skiftninger i samtiden. Dette gjøres i kapittelet 6.3 der dokumentene blir satt i kontekst i forhold til politisk flertall og regjeringsmakt.

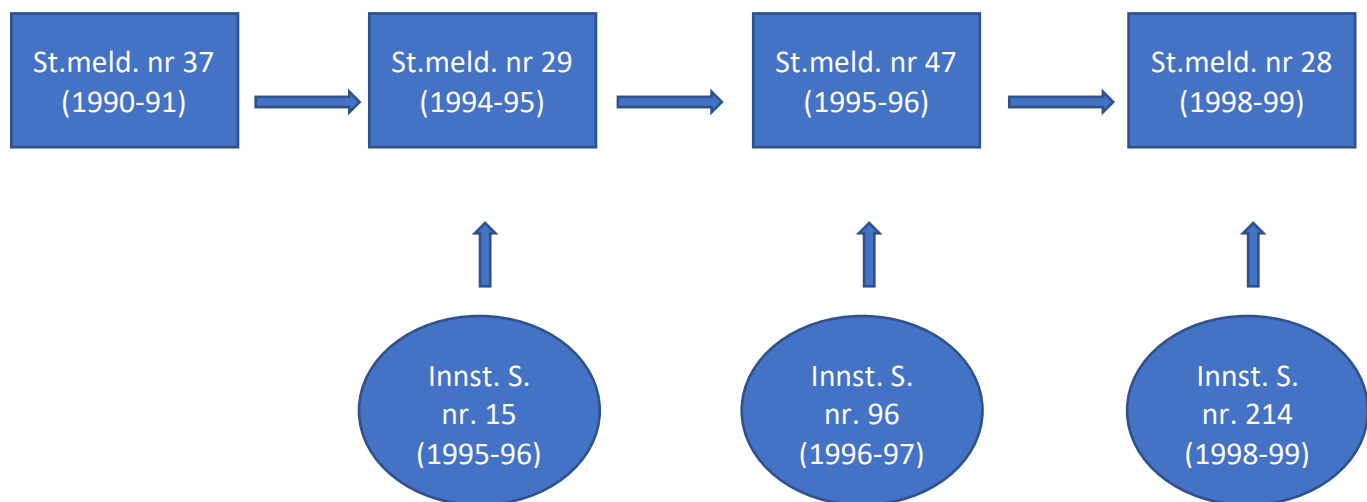
6.2. Dokumenter til analyse

Analysen i avhandlingen baserer seg på følgende fire stortingsmeldinger:

1. Om organisering og styring i utdanningssektoren, St.meld. nr. 37 (1990-91).

2. Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan («Broen»), St.meld. nr. 29 (1994-95).
3. Elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem, St.meld. nr. 47 (1995-96).
4. Mot rikare mål, St.meld. nr. 28 (1998-99).

Til tre av meldingene er også komiteinnstillingene med i datamaterialet. Følgende grafiske fremstilling viser sammenhengen mellom de ulike meldingene med tilhørende innstillinger til Stortinget.



Figur 1: Stortingsmeldinger med tilhørende innstillinger.

I tillegg til dokumentene som vises i denne figuren, er forhandlingene i Stortinget av de tre innstillingen med i analysegrunnlaget.

6.3. Kontekstualisering av dokumenter til analyse

KVS slik det er i dag har blitt til over en periode på 30 år med ulike regjeringer og med skiftende politisk flertall. I det følgende blir det gjort en gjennomgang av hvilke regjeringer som satt ved makten da dokumentene som ligger til grunnlag for analysen ble fremmet, behandlet og vedtatt i Stortinget. Gjennomgangen vil blant annet vise at flere av dokumentene ble initiert ved overganger til nye regjeringer. Det gjøres ikke i denne delen noen vurdering av effekten dette har hatt, hensikten er å gi en oversikt over hvilke regjeringer og politiske flertall som har sittet i posisjon i de ulike periodene.

6.3.1. St.meld. nr. 37 (1990-91), St.meld. nr. 29 (1994-95) og St.meld. nr. 47 (1995-96)
Overgangen fra 1980- til 1990-tallet var preget av flere regjeringsskifter. Gro Harlem Brundtlands andre regjering gikk av i oktober 1989 etter å ha tiltrådt i 1986. Dette var en ren arbeiderpartiregjering. En ny regjering bestående av de tre partiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet overtok i oktober 1989, og ble sittende et drøyt år til november 1990. Da tok igjen Gro Harlem Brundtland over med en ren arbeiderpartiregjering som ble sittende til oktober 1996.

Stortingsmelding 37 (1990-91) - *Om organisering og styring av utdanningssektoren* er i hovedsak utarbeidet mens Arbeiderpartiet satt alene med regjeringsmakten. Fra juni 1988 til regjeringen Brundtlands andre regjering gikk av i oktober 1989 var det Mary Kvidal som var kirke- og undervisningsminister. Da Gro Harlem Brundtland i 1990 dannet sin tredje regjering, var det Gudmund Hernes som overtok ansvaret for skolen, da som Kirke-, utdannings- og forskningsminister. Hernes hadde ansvaret da meldingen ble lagt frem i Stortinget.

Stortingsmelding 29 (1994-95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan* og Stortingsmelding 47 (1995-96) *Elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem* kom etter fem – seks år med en ren arbeiderpartiregjering der Gudmund Hernes hadde sitte som ansvarlig statsråd for skolen frem til oktober 1995. Melding nr. 47 ble godkjent i statsråd 14. juni 1996. På dette tidspunktet hadde Reidar Sandal sittet som kirke-, utdannings- og forskningsminister etter at Gudmund Hernes hadde overtatt en annen ministerpost. Reidar Sandal var kirke-, forsknings- og utdanningsminister frem til regjeringsskifte etter valget høsten 1997.

6.3.2. St.meld. nr. 28 (1998-99)

Etter flere år med ren arbeiderpartiregjering tok Kjell Magne Bondeviks første regjering over i 1997. Denne regjeringen bestod av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre og satt frem til år 2000 da den gikk av på et kabinettspørsmål. Stortingsmelding 28 (1998-99) *Mot rikare mål* kom altså midt i denne regjeringens periode, og Jon Lilletun fra Kristelig folkeparti satt som kirke-, utdannings- og forskningsminister i hele denne regjeringens levetid.

6.4. Dokumentkilde og analysemetodikk

6.4.1. Stortinget.no - dokumentkilde

Dokumentene som er datakilde i analysen i denne avhandlingen er beskrevet i kapittel 6.1 om metode og datainnsamling. Alle dokumentene finnes på Stortingets nettside

<http://www.stortinget.no/>. Her finnes samlet saksgang til for eksempel Stortingsmelding 37 (1990-91). Saksgangen er delt i tre deler:

1. Melding fra departementet med dato for når den ble fremmet i statsråd.
2. Komitebehandling med dato for tildeling til komité, hvem som var saksordfører samt tilhørende innstilling til Stortinget fra komiteen.
3. Forhandlinger og vedtak i Stortinget, debatten i Stortinget er transkripsjoner.

I tillegg angis det status for saken og om den er ferdigbehandlet eller om den er under behandling. Alle dokumentene som er med i datagrunnlaget til denne oppgaven er ferdigbehandlet av Stortinget.

6.4.2. Metodikk

Dokumentene analyseres ved at man forsøker å finne svar på forskningsspørsmålene definert i kapittel 1.1.2. Det er utarbeidet et kodingssystem der svar på de seks spørsmålene kodes med ulike farger. Til hver tekst er det også utarbeidet et refleksjonsnotat organisert etter forskningsspørsmålene. De ferdig kodede dokumentene vil bli lagret med sikkerhetskopiering slik at det senere er mulig å etterspore funn og konklusjoner som blir gjort i arbeidet med oppgaven.

7. Diskursen om kvalitet i skolen

Denne masteroppgaven undersøker den politiske diskursen om kvalitet i skolen på 1990-tallet. Avhandlingen åpner med å definere år 2000 som et tidsskille i norsk skole, da PISA-undersøkelsen for første gang ble gjennomført for norske elever. Som det blir pekt på i innledningen kan det derfor virke som et paradoks at analysen stanser før de to NOU-ene fra Kvalitetsutvalget, skolereformen i 2006 og innføringen av KVS med gjennomføring av Nasjonale prøver første gang i 2004. Hensikten med analysen er imidlertid å vise en del av det som skjer på 1990-tallet. Dette er med å berede grunnen for det som får synlige virkninger for utdanningssektoren utover på 2000-tallet. Undersøkelsen er en diskursiv analyse basert på Vivien A. Schmidt sin teori om ideer som det substansielle innholdet i diskurs, slik den er beskrevet i kapittel 5.3. Teorien til Schmidt viser hvordan man kan se på ideer på tre nivåer av generalisering. I denne avhandlingen blir disse nivåene gradert fra lav til høy grad av generalisering. Som vist i kapittel 5.3 finner man ideer som beskriver en politikk, altså politiske beslutninger eller løsninger på det laveste nivået av generalisering. I denne avhandlingen kalles denne type ideer politikk-ideer. På neste nivå finner man de programmatisk ideene som ligger til grunn for politikk-ideene, og felles for disse to nivåene er at de er relativt åpne ideer fordi de debatteres og diskuteres jevnlig. På den høyeste graden av generalisering finner vi de ideene som vi kan ta for gitt og har et ubevisst forhold til. Schmidt kaller dette blant annet for felles filosofier og felles følelser. Schmidt sin teori inneholder også flere elementer der bærere av ideene kalles agenter, og hvordan agentene gjennom diskursive interaksjoner kommuniserer ideer, men denne delen av Schmidts teori vil ikke bli brukt i analysen i denne avhandlingen.

Som vist tidligere i avhandlingen eksisterte kvalitet i skolen som fenomen også tidligere på 1900-tallet (Monsen et al., 2009), men på 1990-tallet skjedde det blant annet to ting knyttet til fenomenet kvalitet. For det første begynte man å bruke selve begrepet *kvalitet* for å beskrive fenomenet, og for det andre fikk *kvalitet* innhold og mening blant annet gjennom politiske dokumenter og forhandlinger. Gjennom analysen av utvalgte politiske dokumenter vil dette kapitlet i masteroppgaven vise hvilke ideer som var på dagsorden da kvalitet i skolen var tema. Gjennom 1990-tallet snakket politiske myndigheter om kvalitet på en viss måte, de la elementer og forståelser i begrepet, og til sammen gir dette en forståelse av hva kvalitet i skolen kan være. Kapitlet har *Diskursen om kvalitet i skolen* som tittel. Gjennom analysen av de politiske dokumentene fra 1990-tallet er det følgende er følgende tema valg ut:

- Styring i utdanningssektoren
- Elevenes helhetlige kompetanse og systematisk vurderingsarbeid
- Kvalitetssystem
- En diskurs preget av konsensus?

Til sammen gir disse begrepene og områdene et bilde av hvordan politiske myndigheter omtalte kvalitet i skolen gjennom 1990-tallet, og dette er noe av det som har vært med å forme forståelsen av det vi legger i kvalitetsbegrepet i skolen i dag.

I den følgende gjennomgangen blir områdene i listen over analysert i hvert sitt underkapittel. Første del av underkapittelet viser hvilke funn som er gjort i de politiske styringsdokumentene, før det avsluttes med å trekke frem hvilke politikk-ideer man kan finne i disse dokumentene. I henhold til Schmidts teori om ideer med ulik grad av generalisering, har politikk-ideene utspring i ideer med høyere grad av generalisering. Disse ideene blir behandlet i et eget kapittel som avslutter analysen av diskursen om kvalitet i skolen.

7.1. Styring i utdanningssektoren

7.1.1. Struktur

En viktig del av diskusjonen om kvalitet i utdanningssektoren allerede tidlig på 1990-tallet var at hovedstrukturen, eller måten utdanningssektoren var bygget opp på, ble beskrevet som grunnleggende problematisk. Dette ser vi i Stortingsmelding 37 (1990-91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. Tone Skinningsrud bruker den britiske sosiologen Margaret Archer teori om sentraliserte og desentraliserte utdanningssystemer (Skinningsrud, 2014). Skinningsrud skriver følgende om endringer innenfor de ulike utdanningssystemene:

I sentraliserte systemer oppstår systemendringer først og fremst gjennom prosesser og beslutninger fattet på sentralt politisk nivå. I desentraliserte systemer derimot kan også avtaler inngått mellom skolen og ulike aktørgrupper lokalt og regionalt resultere i endring. Desentralisering, i Archers begrepsbruk, dreier seg om muligheten til å påvirke tilbudsstrukturen i systemet gjennom andre typer transaksjoner enn politiske forhandlinger og på andre steder i systemet enn på sentralt nivå.
(Skinningsrud, 2014)

Ifølge Skinningsrud var det uenighet knyttet til om det norske utdanningssystemet var å oppfatte som sentralisert eller desentralisert. Samtidig som OECD-rapporten *Vurdering av norsk utdanningspolitikk* (OECD, 1989) hevdet at det norske utdanningssystemet var utsatt for et «kraftig fremstøt i retning av desentralisering» (ibid., s. 175), viser Skinningsrud til Petter Aasen som hevder at man på 1990-tallet gikk fra et sterkt sentralisert utdanningssystem til et desentralisert system (Skinningsrud, 2014).

St.meld. nr. 37 (1990-91) beskriver et desentralisert utdanningssystem. Ifølge stortingsmeldingen er organiseringen sterkt oppdelt både på nasjonalt og regionalt nivå, og det er mange råd og utvalg på nasjonalt nivå som ligger utenfor departementet. Det beskrives en uklar arbeidsdeling mellom departementet og rådene og utvalgene. (St.meld. nr. 37 (1990-1991), s. 6). Dette blir også påpekt av eksternt utarbeidede rapporter fra sent på 80-tallet. Den tidligere nevnte rapporten fra OECD peker på at det i sakkyndige råd kan være interesser som det kan være vanskelig å forene med departementets ansvar for den sentrale planleggingen. OECD hevder videre at det bør være mulig å få til en bedre utnyttelse av ressursene som blir brukt til utdanning i Norge (St.meld. nr. 37 (1990-1991), s. 10). En annen rapport fra Statskonsult peker på at den fragmenterte og sektoriserede organiseringen legger til rette for konflikter og vanskeliggjør helhetlig styring. Rapporten fra Statskonsult anbefaler også at det opprettes et undervisningsdirektorat, og at forvaltningsoppgaver i størst mulig grad delegeres vekk fra departementet (ibid.). Både Stortingsmeldingen og de ulike rapportene gir et bilde som samsvarer med at det norske utdanningssystemet er et desentralisert system, og at dette gir utfordringer knyttet til styring og ressursutnyttelse.

Knyttet til beskrivelsen av et desentralisert utdanningssystem blir også perspektivet til de som er brukere av utdanningssystemet problematisert i St.meld. nr. 37, med brukere menes i hovedsak elever og foreldre. Det hevdes blant annet at det er en tiltakende usikkerhet hos brukerne med hensyn til oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de ulike leddene (St.meld. nr. 37 (1990-1991), s. 18). Utfordringen for brukerne med en kompleks administrasjonskultur trekkes også frem i innstillingen fra komiteen (Innst. S. nr. 186 (1990-1991), s. 2). Departementet mener at utfordringene for brukerne blant annet skyldes uklar ansvars- og oppgavefordeling mellom rådene, rådenes sekretariater og departementet (ibid.), og at det er få formelle samordningsmekanismer på tvers av utdanningsområdene (ibid. s. 21).

Gjennom argumentasjon i St.meld. nr. 37 bygges det opp et bilde på et system som ikke fungerer og som må endres for bedre å kunne utnytte ressursene, skape helhet og brukervennlighet. Selv om fokuset i meldingen hovedsakelig er på struktur og organisasjon, sies det blant annet at «Der er krevende å finne fram til egnede indikatorer for måling av kvalitet ... spesielt problematisk ... for å måle kvalitet på tvers av landegrensene.» (ibid., s. 25). Dette sitatet er knyttet opp til «... en voksende erkjennelse av at utdanningsevaluering er en meget vanskelig oppgave.» (ibid.). På tross av denne erkjennelsen hevdes det at det er en sterk interesse i mange land for å finne frem til evalueringssystemer, og at dette trolig henger «... sammen med ønsket om bedre ressursutnytting og høyere produktivitet.» (ibid., s. 26).

På denne måten knyttes utfordringene med struktur utdanningssektoren sammen med begreper som evalueringssystemer, bedre ressursutnyttelse og høyere produktivitet. Det etableres også en sammenheng mellom en endret struktur i sektoren og et annet og bedre(?) resultat. En del av kvalitetsbegrepet blir på denne måten knyttet sammen med oppbygging og struktur. Vi har tidligere sett hvordan Røvik hevder at reformideer overføres fra privat til offentlig sektor, og der bedriftene blir forbilde for den offentlige forvaltningen. Bruken av begreper som *evalueringssystemer*, *bedre ressursutnyttelse* og *høyere produktivitet* er eksempler på dette i St.meld. nr. 37.

I avhandlingens kapittel 3.2.1 ble det vist til hvilke krefter som kan ha innflytelse på utformingen av KVS. Ifølge rapporten fra Agderforskning, er undersøkelser som gjennomføres av OECD eksempler på slike ytre krefter. Som vist ovenfor viser også Stortingsmelding 37 til OECD som en viktig premissleverandør til debatten rundt struktur og organisering.

7.1.2. Målstyring

Diskusjonen om kvalitet i skolen på 90-tallet handlet også mye om såkalt målstyring. I kapittel 4.1 ble det vist hvordan offentlig forvaltning på slutten av 80-tallet på flere felt gikk fra regelstyring til mål- og resultatstyring. Ved overgangen til et nytt tiår hadde Stortinget vedtatt målstyring som et overordnet prinsipp for statsforvaltningen (St.meld. nr. 37 (1990-1991), s. 15). Tidlig på 90-tallet fikk daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, på linje med flere andre departementer, kritikk for å henge igjen i

den gamle regelstyringen (ibid). Meld. St nr. 37 har dette som utgangspunkt, og har som ambisjon å innføre en målstyring som er tilpasset sektorens spesielle behov (ibid).

Det overordnede grepet som tas for å løse de utfordringene som St.meld. nr. 37 beskriver, er å ta «utgangspunkt i målstyring som overordnet styringsprinsipp for statsforvaltningen» (St.meld. nr. 37 (1990-1991), s. 6). Gjennom å øke handlingsfriheten for den enkelte institusjon ønsker man blant annet å forbedre departementets styringsrolle, mens arbeidet med forvaltningsoppgaver reduseres (ibid., s. 9).

Departementet slår fast at økt mål- og mindre regelstyring krever et «effektivt evaluerings- og tilbakemeldingssystem» (St.meld. nr. 37 (1990-1991), s. 15), og videre klargjøres det at dette er et statlig ansvar. I innstillingen fra komiteen legges det også vekt på at det skal være åpenhet om offentlige indikatorer, så lenge resultatene ikke kan tilbakeføres til den enkelte elev eller lærer (Innst. S. nr. 186 (1990-1991), s. 10). Fra komiteens side heter det videre at «Utviklingen i retning av større lokal frihet lokalt, kan ikke sees isolert fra arbeidet med å styrke den systematiske skoleevalueringen.» (ibid.). Ifølge innstillingen innebærer dette blant annet at skolene må samle inn data, finne metoder for ekstern evaluering og knytte sammen kvantitative data med kvalitative data. På denne måten skal skolen få «... et rimelig inntrykk av kvalitet i forhold til målene.» (ibid.).

Man kan kategorisere det man ønsker å oppnå i to perspektiver – bedre styring og et likeverdig tilbud som ivaretar samfunnets generelle utdanningspolitiske mål. For det første legges det i meldingen vekt på å utforme en rasjonell utdanningsadministrasjon med sammenheng mellom styringsnivåene og de ulike utdanningsområdene som barnehage, grunnskole, videregående skole osv. (St.meld. nr. 37 (1990-1991), s. 5). For det andre trekkes det frem at man ønsker en klar og enhetlig styring på områder som er av nasjonal interesse, men at andre oppgaver skal delegeres til regionale myndigheter (ibid., s. 11). Man ønsker med dette å oppnå at de underliggende nivåene skal ta ansvar og ikke forvente at nivåer høyere opp skal løse enkeltproblemer som oppstår (ibid., s. 22). I denne forbindelsen understreker departementet at den nasjonale politikken som ikke skal desentraliseres må defineres så klart som mulig (ibid., s.19), slik at hovedtyngden av departementets arbeid blir å utforme «... overordnede prinsipper, retningslinjer og rammer for den nasjonale utdanningspolitikken.» (ibid., s. 22).

Som tidligere vist preges overgangen fra 1980-tallet til 1990-tallet av store endringer innenfor statsstyringen der man går fra regel- til målstyring. St.meld. nr. 37 bringer dette perspektivet også inn i utdanningssektoren. Det legges i meldingen et grunnlag for flere viktige elementer som senere på 90-tallet og utover på 2000-tallet vil være byggesteinene i det som etter hvert blir KVS. Som et resultat av en dreining fra regelstyring til mål- og resultatstyring blir det slått fast at det vil være behov for å utvide evalueringsarbeidet i utdanningssektoren. Det sies imidlertid lite i meldingen om hvilke konkrete konsekvenser dette skal få. Konsekvensene av å innføre mål- og resultatstyring er tema i debatten i Stortinget, men det blir pekt på at meldingen ikke gjelder innholdet i utdanningen – kun organisering og styring. Blant annet sier saksordfører Grete Knudsen fra Ap at «Vi begrenser oss til selve organiseringen, altså betoner en mer hensiktsmessig og smidig organisasjon.».¹

Kommentaren fra saksordfører Knudsen kan synes å tone ned konsekvensene av Stortingets vedtak. *Vi begrenser oss* i tillegg til *hensiktsmessig og smidig organisasjon* kan få det til å virke som om endringen i organiseringen ikke vil få konsekvenser for innholdet. Skedsmo og Mausehagen viser imidlertid til at «... som global tendens handler regelstyring om å innføre nye vurderingsverktøy som har som overordnet mål å gi informasjon som kan brukes til å øke kvaliteten på utdanningen.» (Skedsmo & Mausehagen, 2017, s. 170). Det er også verdt å merke seg at innføringen av mål- og resultatstyring er en av årsakene til at det oppstår et behov for å måle kvalitet, noe som slås fast i Stortingsmelding 37 når det uttrykkes behov for et effektivt evaluerings- og tilbakemeldingssystem.

Analysene i denne avhandlingen avdekker her at innføringen av mål- og resultatstyring fremstilles her som et gode. Man skal oppnå bedre resultater og bedre utnyttelse av offentlige ressurser. Man tar for gitt at det man har puttet inn i utdanningssektoren tidligere, ikke har stått i forhold til det man har fått ut av disse ressursene. Denne gitte sannheten bygger på både internasjonale og nasjonale rapporter, og blir også på mange måter begrunnet med at «alle andre gjør det».

7.1.3. Politikk-ideer om styring i utdanningssektoren

Som vist i kapittel 5.3 mener Schmidt at ideer varierer i grad av generalisering. Ideer på den laveste graden av generalisering er de konkrete politiske beslutninger eller løsninger, og i

¹ [Forhandlinger i Stortinget nr. 284, s. 4202](#)

dette prosjektet kalles dette politikk-ideer. På neste grad av generalisering er ideene som ligger til grunn for politikk-ideene, og disse kalles programmatisk ideer. Den høyeste graden av generalisering er de underliggende antagelsene.

På den laveste graden av generalisering, altså den som dreier seg om politiske løsninger, finner man i styringsdokumentene for det første ideen om at styring av utdanningssektoren kan være sentralisert eller desentralisert. I denne sammenhengen handler det blant annet om at underliggende nivåer må ta ansvar og løse utfordringer uten å involvere overliggende nivåer. Videre finner man ideen om at styringen skal være målstyrt, altså at de sentrale nivåene i utdanningssektoren skal sette mål for nivåene lenger ut eller ned i systemet. Dette sier noe om hvordan politiske myndigheter oppfatter styring. Man har en ide om at noen kan sette et mål som blir satt ut i livet av et underliggende nivå. I utdanningssektoren er det imidlertid ikke bare et nivå under de politiske myndighetene før man når ut til den enkelte elev. Som regel skal et mål gjennom mange ledd før det finner sin form i praktisk arbeid. Det er ikke i denne analysens målsetting å se nærmere på denne kjeden målene må gå gjennom, men ideen fra de politiske myndighetene om at det er mulig å sette konkret mål som får gjennomslag i praksis blir tydelig. Såkalte *kompetansemål* ble innført i skolereformen Kunnskapsløftet i 2006. Det ble da innført klart definerte mål elevene skulle oppnå etter ulike alderstrinn. Målene ble definert i sentrale planer for hvert enkelt fag. Dette kan være et eksempel hvordan ideen om styring etter mål på 1990-tallet, fikk en konkret utforming på 2000-tallet.

Ideen om å styre etter mål avler flere ideer i de politiske styringsdokumentene. Det er mange ideer som henger tett sammen, men som en overskrift for disse ideene kan man kalle det *ideen om evaluering*. Med dette menes en vurdering av aktivitetene som foregår i utdanningssektoren, nærmere bestemt *kvaliteten* på det som arbeidet som utføres og de resultatene dette gir. Her er vi tilbake til utgangspunktet for avhandlingen – hva inneholder begrepet kvalitet i skolen, og hvordan kan denne måles? Som sagt blir *ideen om evaluering* sett på som overordnet andre ideer. Ut fra denne ideen finner man ideer om hvordan evaluering av kan gjennomføres. De politiske styringsdokumentene viser til flere slike ideer, blant annet *tilbakemeldingssystemer* og *systemer for evaluering*. For å etablere en slik evaluering sies det i dokumentene at man må vite hva man skal se etter, og på denne måten etableres ideen om *indikatorer*.

7.2. Elevenes helhetlige kompetanse og systematisk vurderingsarbeid

Vurderingsarbeidet i skolen får mye oppmerksomhet som en del av kvalitetsbegrepet gjennom hele tiåret. Kapittel 3 i *Forskrift til opplæringslova* handler om individuell vurdering i grunnskolen og videregående opplæring. Denne kalles gjerne Vurderingsforskriften, og trådte i kraft i 2009. Som vi skal se videre er vurderingsarbeidet i grunnskolen bredt omtalt i datagrunnlaget til dette studiet.

Allerede i 1991 understreker departementet at det vil være behov for å utvide evalueringarbeidet utover den mer tradisjonelle elevvurderingen (St.meld. nr. 37 (1990-1991), s. 25), og legger vekt på både intern, skolebasert vurdering og ekstern vurdering (ibid., s. 26). For å få til dette mener departementet at skoleledernes arbeidsgiverrolle må tydeliggjøres og styrkes, og at opplæring av denne gruppen vil være et helt sentralt virkemiddel (ibid., s. 27). Selv om dette siste punktet ikke får veldig mye mer oppmerksomhet hverken i meldingen eller i innstillingen, har man siden denne meldingen hatt stort fokus på ulike lederutviklingsprogrammer, den såkalte rektorskolen og mer generelle masterutdanninger innenfor offentlig ledelse.

Fra St.meld. nr. 37 går det flere år før et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem igjen kommer på den politiske agendaen. Dette skjer i forbindelse med St.meld. nr. 29 (1994-95) og St.meld. nr. 47 (1995-96). I St.meld. nr. 29 blir det lagt vekt på vurdering i tre ulike sammenhenger: Elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem (St.meld. nr. 29 (1994-1995), s. 47), noe som også er tittelen på denne stortingsmeldingen. Dette perspektivet på vurdering er en utvidelse av den tradisjonelle vurderingen som har vært dominerende i norsk skole. Dette peker også St. meld. nr. 37 (1990-91) også på når man sier det vil være behov for «å utvide evalueringarbeidet utover den mer tradisjonelle elevvurderingen vi har hatt til nå.» (St.meld. nr. 37 (1990-1991), s. 25).

St.meld. nr. 47 peker på at den formelle og systematiske vurderingen for det meste er avgrenset til eksamen, og at eksamen ikke er en måling for hele virksomheten ved skolen (St.meld. nr. 47 (1995-1996), s. 19-20). I meldingen hevdes det også at den nasjonale vurderingen i hovedsak har kartlagt innsatsfaktorer og aktiviteter, mens man i mindre grad har vurdert hvilke resultater som er oppnådd. Dermed hevdes det i meldingen videre at man ikke kan dokumentere sammenhengen mellom ressursinnsatsen og i hvilken grad dette påvirker evnen til å oppnå de nasjonale målene for sektoren (ibid., s. 20). Departementet legger til

grunn at man ved å innføre et nasjonalt vurderingssystem vil kunne vurdere «en større del av skolens virkefelt.» (ibid., s. 20).

Departementet følger altså opp komiteens ønske om en egen melding om vurdering i St.meld. nr. 47. Her ser vi at både departementet og flertallet i komiteen fokuserer på at skolebasert vurdering er et grunnleggende og nødvendig verktøy for å lykkes med et bredere evalueringsarbeid. Innst. S. nr. 15 (1995-96) er komiteens innstilling til Stortinget knyttet til St.meld. nr. 29. I denne innstillingen presiserer flertallet bestående av Ap, SV, og KrF blant annet følgende:

- Vurderingen må fokusere mer på prosess enn resultat
- Elevene må trekkes med i vurderingen
- Formell og uformell vurdering må bli bedre systematisert

Det samme flertallet mener også at «... systemet må fremelske alle elevers lærelyst, gi dem selvtillit og gjøre dem søkende etter nye kunnskaper og ferdigheter.» (Innst. S. nr. 96 (1995-1996), s. 52-53). Flertallet har fokus på elevvurdering, og de samme punktene blir presisert i Innst. S. nr. 15, der partiene Ap, Sp og KrF, er «... fornøyd med at departementet har hatt dette som utgangspunkt ved utarbeidelsen av stortingsmeldingen ...» (Innst. S. nr. 96 (1995-1996), s. 4).

For å vise hvilket bilde som dannes av vurderingen som historisk er gitt i norsk skole kan man se på hvilke ord, begreper og uttrykk som brukes for å beskrive denne i de tre meldingene som er nevnt i avsnittene over:

- *utvide evalueringsarbeidet*
- *den tradisjonelle elevvurderingen*
- *vurderingen for det meste er avgrenset*
- *snevert bilde av skolens resultater*
- *begrenset til elevenes eksamensresultater*

Slik elevvurderingen er beskrevet som *tradisjonell*, kan man få følelsen av at det dreier seg om en gammeldags eller utdatert elevvurdering. Dette forsterkes med at vurderingen gir et *snevert bilde*, og videre med det negative begrepet om at den er *begrenset*. Den nye vurderingen blir beskrevet positivt blant annet med at evalueringsarbeidet vi utvides, og at

man dermed kan vurdere større deler av skolens virksomhet, og det tas for gitt at dette er et gode for elevene og skolen.

Utvidelsen av vurderingsarbeidet som omtales positivt i meldingene, får mer innhold i perioden (oktober 1995 og januar 1997) som går mellom St. meld. nr. 29 og 47. Flere universitets- og høgskolemiljø blir engasjert i å utvikle diagnostiske prøver som skal være en del av det nasjonale kvalitetssystemet. For lesing og matematikk blir det utviklet prøver for et flertall av trinnene, mens det for engelsk blir utviklet for to trinn.

I St.meld. nr. 28 (1998-99) blir det brukt relativt mye plass på vurdering av læringsutbyttet til elevene. Her vil eksamenskarakterer fremdeles være en viktig kilde til informasjon, men i tillegg er det utarbeidet karakter- og læringsstøttende prøver som «... blir brukte av eit flertal av skolane.» (St.meld. nr. 28 (1998-1999), s. 52). Meldingen synliggjør ikke nærmere hvor stort flertallet av skolene er. Departementet har også engasjert universitets- og høgskolemiljø til å utvikle diagnostiske kartleggingsprøver innenfor lesing, engelsk og matematikk, verktøy som skal gi lærerne hjelp til å forstå «... kvar og kvifor forståinga og meistringa til elevane sviktar.» (ibid., s. 52). Departementet presiserer ikke her hvilke trinn disse verktøyene er laget for, og sier heller ikke noe om de skal være obligatoriske å gjennomføre. I tillegg til disse verktøyene skal norske elever fortsatt delta i internasjonale undersøkelser «... som ledd i arbeidet med å sammenlikne opplærings situasjonen og læringsresultat nasjonalt med situasjonen i andre land.» (ibid, s. 53).

Undersøkelsene til denne masteroppgaven viser altså at politiske myndigheter mener at vurdering er en viktig og nødvendig del av kvalitetsbegrepet. Det etableres også en oppfatning av at vurderingsarbeidet som ble gjort i skolen tidligere, ikke var tilstrekkelig. I kapittel 3.3 vises det til artikkelen *På vei mot et sammenhengende kvalitetsvurderingssystem* fra 2018. I artikkelen blir det gitt flere forslag til tiltak for hvordan kvalitetssystemet kan bli bedre til å måle elevenes helhetlige kompetanse. Den konkluderer med at det er nok målinger i norsk skole, men at disse er løsrevet fra hverandre. I artikkelen brukes det begreper som *kvalitetssikring og validering, undervisningskvalitet, progresjon og monitorering*. Denne type begreper kan man anta at i liten eller ingen grad ble brukt i norsk skole før 1990. Det kan være eksempler på det Røvik viser til om fremveksten av tilbud på bakgrunn av ideen om en organisasjonsidentitet (Røvik, 2012). Denne type begreper er nå blitt en naturlig del av

hvordan man snakker om kvalitet i skolen, altså en del av den endringen som vises til i denne avhandlingen.

Skolen skal være et profesjonsfaglig fellesskap der lærere, ledere og andre ansatte reflekterer over felles verdier, og vurderer og videreutvikler sin praksis. [...] Skoleeiere, skoleledere og lærere har ut fra sine ulike roller et felles ansvar for å legge til rette for god utvikling i skolen. [...] Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og skole, de ulike nivåene i opplæringsløpet, og mellom skole og hjem bidrar til å lette overgangen mellom trinnene.²

Ovenfor er det hentet et sitat fra ny overordnet del som ble vedtatt i 2017. Dette er en del av det nye læreplanverket som ble tatt i bruk høsten 2020. Skolebasert utviklingsarbeid har fått stort fokus i Norge de siste 15 – 20 årene, og sitatet fra overordnet del viser at utviklingsarbeid med utgangspunkt i den enkelte skoles behov har fått godt fotfeste.

Allerede St.meld. nr. 37 (1990-91) setter fokus på det systematiske vurderingsarbeidet i virksomhetene, men peker på at dette ikke er definert som en del av «lærernes og ledernes profesjonelle ansvar» (Innst. S. nr. 186 (1990-1991), s. 35).

I St.meld. nr. 29 (1994-95) blir skolebasert vurdering beskrevet som et verktøy i skolens utviklingsarbeid for å hjelpe lærerne og ledelsen til «å realisere prinsipper og mål for opplæringen (St.meld. nr. 29 (1994-1995), s. 48).

Innst. S. nr. 96 (1996-97) jf. St.meld. nr. 47 (1995-96) forhandles i Stortinget 16. januar 1997. I forhandlingene tar Erna Solberg fra Høyre til orde for å sette fokus på en mer systematisk skolevurdering. Solberg var på denne tiden medlem i Stortingets finanskomite. Hun sier blant annet at systematisk skolevurdering har vært oppfattet som både elev-, skole- og lærerfiendtlig. Hun hevder imidlertid at det er tvert imot, og at systematisk skolevurdering gir informasjon og kunnskaper til både elever, foreldre og lærere, og at denne type vurdering kan være et redskap til å utvikle kvaliteten i skolen.³ Solberg forsøker her å endre den negative holdningen hun mener har vært knyttet til systematisk skolevurdering. Fra å være negativt for

² [Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen, s. 18](#)

³ [Forhandlinger i Stortinget nr. 136, s. 2039](#)

elever, skoler og lærere, omtaler hun skolevurdering som et positivt redskap som kan utvikle kvalitet i skolen.

Både St.meld. nr. 47 (1995-96) og tilhørende komiteinnstilling tar opp det som blir beskrevet som problemet med at den systematiske vurderingen for en stor del er lagt til eksamen. Det fremheves som en løsning at skolen jevnlig skal vurdere i hvilken grad den hjelper til med å nå de nasjonale målene for grunnopplæringen (St.meld. nr. 47 (1995-1996), s. 7). Det understrekes at skolens egenvurdering nærmest en forutsetning for at en skole skal kunne nyttiggjøre seg resultatene fra en ekstern vurdering (ibid., s. 20). Skolebasert vurdering blir trukket frem som et nasjonalt satsingsområde, og i en slik vurdering må alle parter få delta, dette inkluderer både elever og foreldre (St.meld. nr. 47 (1995-1996), s. 23). Departementet ønsker derfor å forskriftsfeste at grunnskolene jevnlig gjennomfører skolebasert vurdering.

7.2.1. Politikk-ideer om elevenes helhetlige kompetanse og systematisk vurderingsarbeid

Gjennomgangen av hvordan elevenes kompetanse skal vurderes viser flere ideer på den laveste graden av generalisering. Som tidligere nevnt, er dette ideer som ifølge Schmidt inneholder politiske beslutninger eller politiske løsninger.

I styringsdokumentene finner man blant annet ideer knyttet til evalueringsarbeidet i skolen. I sammenheng med dette sier man at arbeidet med evaluering har vært for opptatt av prosess, og dette kan løses med ideen om at dette arbeidet fokuserer mer på resultat. I styringsdokumentene ser vi flere ganger at ideen om å utvide evalueringsarbeidet blir sett på som en løsning, og det vises blant annet til kartleggingsprøver og andre diagnostiske verktøy.

Det kan være naturlig å sette spørsmålstegn ved begrepet *resultater* og hvilke av elevenes resultater det fokuseres på; hvorfor blir noen resultater sett på som er viktige og andre ikke? Dette temaet er tatt opp tidligere i denne avhandlingen der det vises til Blömeke og Olsen som etterlyser et kvalitetsystem som gir en helhetlig analyseramme, og som blant annet ser elevenes læringsresultater i sammenheng med elevenes øvrige utviklingstrekk. Ifølge Blömeke og Olsen ser det med andre ord ut som om det fremdeles står en del igjen før man klarer å måle den helhetlige kompetansen hos elevene (Blömeke & Olsen, 2018).

Videre i datamaterialet til denne avhandlingen finner man ideen om at man tradisjonelt i bare har målt skolens innsatsfaktorer. Ideen innebærer at man har vurdert skolen ut fra hva man setter inn av ressurser, og ikke knyttet dette opp mot resultater. I denne forbindelsen kan man se hvordan det i dokumentene spirer frem en ide om at man ikke bare kan vurdere kvalitet i forhold til innsatsfaktorene, men må se disse faktorene i sammenheng med hvordan skolen klarer å oppnå målene som er satt for den. Her kan man se hvordan ideen omtalt tidligere om mål og målstyring henger sammen med ideen om å se på sammenhengen mellom innsatsfaktorer og mål. Uten en ide om at skolen kan styres etter mål, ville denne koblingen ikke vært mulig.

I dette kapittelet er det altså diskursen rundt vurdering av elevens helhetlige kompetanse som analysere, og man ser på hvilke ideer som gjør seg gjeldende i de politiske styringsdokumentene. I tillegg til ideene som er vist tidligere, finner man også ideen eller ideene om skolebasert- og ekstern vurdering. Dette er også ideer som i den politiske diskursen er med å danne kvalitetsbegrepet i skolen. Ideene innebærer at skolen skal vurdere seg selv jevnlig og i tillegg også få et eksternt blikk på praksisen sin. Ideen har i seg at man kan måle hele skolens virksomhet. Denne ideen har som konsekvens at det må være mulig å definere noe som hele skolen virksomhet, og innbefatter også at det er mulig å måle denne virksomheten. En slik konkret politikk-ide kan ha en tett kobling til det Schmidt kaller programmatisk ideer, som er ideer på et høyere abstraksjonsnivå enn politikk-ideer. Den programmatisk ideen kan beskrives som at det er mulig å sette sensorer på ulike deler av skolen, og at dataene som samles inn og til sammen danner dette et helhetlig bilde av hvordan skolen er. Hvordan denne programmatisk ideen også påvirker andre deler av diskursen om kvalitet i skolen, vil bli nærmere beskrevet i kapittel 7.5.

Videre presenterer de politiske myndighetene ideen om læringsstøttende prøver som et element i arbeidet med kvalitet i skolen. Ideen er blant annet at prøvene skal hjelpe til med tidlig å finne frem til elever som har større utfordringer enn flertallet av elevene. I gjennomgangen av rapporten fra Ekspertgruppe for skolebidrag i kapittel 3.1.1 er det flere elementer i KVS som man kan føre tilbake til ideen om læringsstøttende prøver, dette gjelder blant annet obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning samt frivillige kartleggingsprøver i engelsk og digitale ferdigheter.

Ideen om sammenligning er fremtredende i de politiske dokumentene. Det gjelder i denne forbindelsen å sammenligne elevene med hverandre, men også å sammenligne skoler og kommuner med hverandre. Den allerede omtalte ekspertgruppa for skolebidrag kan man i seg selv se på som et konkret resultat av denne ideen, siden skolebidrag blant annet brukes til å sammenligne i hvor stor grad skole og kommuner bidrar til elevenes resultater. Ideen om sammenligning inneholder også ideen om at man skal sammenligne Norge med andre land.

7.3. Kvalitetssystem

Begrepet *kvalitetssystem* blir i undersøkelsene til denne avhandlingen først funnet i St.meld. nr. 29 (1994-95). Prosessen med å utvikle et system som både kunne måle og utvikle kvaliteten i skolen, blir dermed en del av kvalitetsbegrepet fra midten av 1990-tallet. I forbindelse med stortingsforhandlingene om Innst. S. nr. 15 (1995-96) jf. St.meld. nr. 29 (1994-95) er det lite eller ingen oppmerksomhet rundt utviklingen av et nasjonalt kvalitetssystem. Komiteen ber imidlertid om at departementet kommer tilbake til Stortinget med en egen melding om vurdering i skolen. Komiteen ber om at meldingen skal omfatte både systemer for elevvurdering, skolevurdering og et nasjonalt vurderingssystem (Innst. S. nr. 15 (1995-1996), s. 54).

Formålet med å innføre et nasjonalt kvalitetssystem er ifølge St.meld. nr. 29 å forbedre kvaliteten på opplæringen (St.meld. nr. 29 (1994-1995), s. 49). Kvalitetssystemet skal bidra til å sikre et likeverdig og godt skoletilbud, vise hvordan skolen nærmer seg målene for opplæringen, vise hvordan læreplanen fungerer, gi innsikt i sammenhengen mellom undervisningstilbudet og elevenes læring og utvikling, gi kunnskap om oppfølging av lovverket, motivere for utviklingsarbeid samt gi kunnskap om ressursbruken i skolen (ibid.). Det er med andre ord en ambisiøs plan som fremkommer i meldingen. St.meld. nr. 29 har også ambisjon om at skolene skal bli bedre i stand til å kommunisere med omgivelsene sine, og kunne fortelle dem «hva de gjør, hvorfor de gjør det og i hvilken retning de vil arbeide videre» (ibid., s. 48).

Av høringsinnspillene til Stortingsmelding 29 trekker departementet frem bekymringen for at ekstern og intern vurdering gjør at skolens praksis endres slik at man fokuserer på det som er lettest å måle (ibid., s. 47). Forhandlinger om innstillingen fra kirke-, utdannings- og

forskningskomiteen ble avholdt i Stortinget 31.10.95. Spørsmål rundt et nasjonalt kvalitetssystem ble ikke debattert.

Fra høringen til St.meld. nr. 29 blir det også etterlyst en klargjøring av hva som ligger i det nasjonale vurderingssystemet (St.meld. nr. 29 (1994-1995), s. 47). Selv om de enkelte elementene som skal inngå i et nasjonalt vurderingssystem ikke blir konkret utformet, viser departementet til hva dette systemet skal inneholde (ibid, s. 48):

- Elevvurdering
- Skolebasert vurdering
- Nasjonalt vurderingssystem

Ifølge meldingen skal elevvurdering og skolebasert vurdering inngå i «et mer omfattende nasjonalt opplegg for vurdering og tilbakemelding.» (ibid., s. 49). I tillegg til elevvurdering og skolebasert vurdering inngår utdanningsstatistikk, rammebetingelser, læringsutbytte og diagnostiske prøver i et nasjonalt vurderingssystem (ibid.).

St.meld. nr. 29 beskriver ikke konkret hvilke verktøy som skal brukes i elevvurdering, skolebasert vurdering og et nasjonalt kvalitetssystem. Dette blir tydeligere i St.meld. nr. 47 (1995-96) der verktøy som skal brukes til å måle elevenes utbytte av opplæringen blir presentert. Her viser departementet til at de har engasjert ulike fagmiljø som har utviklet diagnostiske prøver på særskilte nøkkelområder. Konkret dreier dette seg om prøver i lesing for 1., 2., 4., 6. og 8. trinn og prøver i matematikk for begynneropplæringen og 4. – 9. trinn. I tillegg er det, eller vil det bli utviklet prøver i engelsk for 5. og 8. trinn.

Gjennom arbeidet som gjøres på 1990-tallet blir det etter hvert tydeligere hva et kvalitetssystem kan inneholde, og hva det betyr for hvordan politiske myndigheter tenker om kvalitet i skolen. På 90-tallet får imidlertid innholdet i begrepet kvalitet i liten grad oppmerksomhet. Det kan virke som om kvalitet mer eller mindre tas for gitt, eller bare er noe som finnes. Det er med andre ord ikke funnet forsøk på å definere hva kvalitet er i dette prosjektets datamateriale på 1990-tallet. Dette ble som vist tidligere i avhandlingen, gjort av Kvalitetsutvalget i 2002, der kvalitet deles opp i resultat-, prosess- og strukturkvalitet.

I St.meld. nr. 47 settes det fokus på diagnostiske prøver som et verktøy i arbeidet med å få til en bredere kartlegging av elevenes forståelse på særlige nøkkelområder (St.meld. nr. 47 (1995-1996), s. 21). Et av problemene meldingen tar opp er som tidligere vist, at den formelle

og systematiske vurderingen for en stor del er lagt til eksamen. Diagnostiske prøver er altså et forsøk på å utvide det tradisjonelle vurderingsarbeidet i skolen.

Kirke- utdannings- og forskningskomiteen gir sin innstilling til Stortinget i Innst. S. nr. 96 (1996-97). Flertallet i komiteen peker på at viktigheten av å finne frem til systemer som gir skolen løpende tilbakemeldinger som skal danne grunnlag for forbedringer. Komiteen mener derfor at det er «nødvendig å utvikle et nasjonalt vurderingssystem som sikrer kvalitet, gir relevante styringsdata, skaffer informasjon og medvirker til mer målrettet ressursbruk.» (Innst. S. nr. 96 (1995-1996), s. 18).

Innst. S. nr. 96 (1996-97) forhandles i Stortinget 16. januar 1997. I voteringen ble følgende forslag fra komiteen enstemmig vedtatt: «Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til spørsmålet om oppbygging av et nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen i sammenheng med sak om evaluering av Reform 97 som skal legges fram for Stortinget våren 1997.»⁴

I Innst. S. nr. 96 (1996-97) blir Regjeringen, som tidligere vist, bedt om å komme med en egen melding om vurdering som skal omfatte både systemer for elevvurdering, skolevurdering og et nasjonalt vurderingssystem. I St.meld. nr. 28 (1998-99) svarer departementet på denne anmodningen ved å innføre en «nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling», noe departementet kommentere og grunngir med at det «... ikke handlar om å byggje opp eit felles nasjonalt system for vurdering og kvalitetsutvikling som skal nyttas på alle nivå, men om å vidareutvikle og sjå i samanheng forskjellige tiltak på området ...» (St.meld. nr. 28 (1998-1999), s. 45). Ifølge meldingen inneholder den nasjonale strategien «eit breitt spekter av arbeidsredskapar og tiltak for å forbetre og fornye praksis.» Disse arbeidsredskapene er blant annet:

- Kompetansetiltak
- Kollegabasert veiledning
- Utvikling av kjennetegn for kvalitet
- Opplegg for elev- og foreldredeltagelse
- Brukerundersøkelser
- Bruk av eksterne samtalepartnere
- Utvikling og bruk av eksamen og annet prøvemateriell

⁴ [Forhandlinger i Stortinget nr. 136, s. 2045](#)

- Deltakelse i internasjonale undersøkelser
- Tilsyn
- Utvikling og bruk av utdanningsstatistikk

(St.meld. nr. 28 (1998-1999), s. 38)

I St.meld. nr. 28 fokuseres det videre på at det er behov for et systematisk utviklingsarbeid for å øke kunnskapen om hva som har mest påvirkning på kvaliteten i opplæringen (St.meld. nr. 28 (1998-1999), s. 9). Gjennomgående peker departementet på at man på flere områder ikke har god nok kunnskap om opplæringen elevene får i skolen og hvilket utbytte de har av den opplæringen som gis. Dette gjelder blant annet at man med dagens systemer ikke godt nok får klarlagt i hvilken grad elevene får en likeverdig opplæring « ... i samsvar med prinsippene for enhetsskolen» (St.meld. nr. 28 (1998-1999), s. 13). Samtidig har man behov for å «kaste lys» over utbytte elevene har av opplæringen i sentrale fag og på noen områder (ibid., s. 29). Departementet viser også til den internasjonale undersøkelsen TIMSS som viser at norske 9-åringer skårer under internasjonalt nivå i matematikk og naturfag (ibid., s. 29). Videre slår departementet fast at det er vanskelig å finne entydige sammenhenger mellom rammefaktorer og elevenes læringsutbytte, og at man derfor må rette oppmerksomheten mot det som skjer i møtet mellom lærer og elev i klasserommet (ibid., s. 31).

7.3.1. Politikk-ideer om kvalitetssystem

Noe av det mest iøynefallende ved denne analysen er politikk-ideen eller rettere sagt politikk-ideene som mangler: Hva menes med kvalitet? Hva inneholder dette begrepet? Hvordan er dette kvalitet noe som kan måles, veies eller på andre måter gis en verdi eller klassifiseres? Det kan på mange måter virke som om hva kvalitet er blir tatt for gitt, og dette bringer oss over på det tredje nivået av generalisering som er beskrevet i Schmidt sin modell, det som i denne avhandlingen er definert som den høyeste graden av generalisering. Dette er de felles filosofiene og felles følelsene som vi tar for gitt, blir allestedsnærværende og er kollektive forståelsesrammer. Her er vi ved kjernen i undersøkelsene til denne avhandlingen. Siden selve begrepet *kvalitet* så åpenbart er en del av den kollektive forståelsesrammen, undersøker prosjektet hvilke politikk-ideer som kommer til syne i politiske styringsdokumenter i en periode som man kan hevde endret denne forståelsesrammen.

Som vist tidligere hevder Imsen at kvalitet som fenomen også fantes i norsk skole tidligere enn 1990-tallet, men at den ble representert på andre måter (Monsen et al., 2009). Man kan hevde at politikk-ideene om kvalitet i skolen ikke var de samme i tidligere tider. Dette masterprosjektet har ikke gjort egne undersøkelser om politikk-ideer før 1990-tallet, men gjennom Harald Thuens artikkel *Skolen – et liberalistisk prosjekt? 1860 – 2010* er det mulig å avdekke noen ideer om hva man ønsket å oppnå (Thuen, 2010). Det man ønsker å oppnå er gjerne det man tenker er bra, og på denne måten kan man gjøre en kobling til hvordan man tenkte om fenomenet kvalitet i norsk skole fra 1700-tallet og fremover. Det gjelder blant annet ideen om skoleplikt fra 7-års alder og at skolen i byene og på landet skulle gi et likt tilbud. Dette utvikler seg etter hvert til (den sosialdemokratiske?) ideen om enhetsskolen. I ideen om enhetsskolen lå ideene om sosial integrasjon og at elevene ikke skulle skilles på bakgrunn av sosial tilhørighet. På denne bakgrunnen er det en påstand i denne avhandlingen at kvalitet i skolen opp gjennom denne tidsperioden dreide seg om disse ideene; at alle skulle få et skoletilbud, at skolene skulle gi et så likt tilbud som mulig og at elevene skulle få opplæringen på tvers av sosial tilhørighet. Man kan videre hevde at dette innholdet i kvalitet skiller seg mye fra de ideene om kvalitetssystem som finnes i politiske styringsdokumenter fra 1990-tallet som vi nå vil bli gjennomgått.

Ideen om *system* er, naturlig nok, bærende gjennom de politiske styringsdokumentene som er analysert i dette prosjektet. Naturlig nok siden mye av fokuset hos politiske myndigheter var på å utvikle et kvalitetssystem. Denne ideen kan man gjennom funnene i analysen hevde har i seg også flere mer spesifikke ideer. Det dreier seg for eksempel om *system* for elevvurdering, *system* for skolevurdering og ikke minst nasjonalt vurderingssystem. Begrepet blir også knyttet til vurderingsarbeidet i skolen der man vil få på plass et systematisk vurderingsarbeid. Ideen om å få de ulike aktivitetene i skolen inn i et system er med andre ord påfallende tydelig. Siden det er snakk om et nasjonalt system viser dette at man har en ide om at disse systemene vil fungere uavhengig av geografi, demografi og øvrige rammefaktorer. Dette på tross av at en konkret skole i sentrum av en stor by er svært forskjellig fra en skole på en øy i havgapet nord i Norge. Denne tenkningen kan hevde å ha likhetstrekk med det som Røvik kaller en ide om at ulike organisasjoner og virksomheter har likhetstrekk, uavhengig av hva de faktisk gjør. Som en konsekvens hevder Røvik at det har vokst frem flere metoder som for eksempel kvalitetsledelse og mål- og resultatstyring (Røvik, 2012). Ideen om et system eller en løsning som passer for alle blir i liten grad debattert eller diskutert. På bakgrunn av Schmidts teori om ideer av ulik grad av generalisering, kan man derfor stille spørsmål ved om

denne ideen er underforstått og blir tatt for gitt, altså at det er en ide med høy grad av generalisering.

Videre i undersøkelsene om kvalitetssystemet finner man ideen om å gi innsikt i sammenhenger. Denne innsikten skal man få gjennom innsamling av ulike data. Ideen går blant annet ut på å utarbeide verktøy for det politiske myndigheter kaller utdanningsstatistikk. Som sagt har ikke dette prosjektet gjort egne undersøkelser knyttet til de ulike periodene før 1990-tallet, men hverken Thuen i sin artikkel om skolen som et liberalistisk prosjekt (Thuen, 2010), eller Imsen i sin artikkel om kvalitet i norsk skole på 1900-tallet (Monsen et al., 2009), nevner bruken av statistikk som et ledd i arbeidet med å utvikle og forbedre skolen. Man kan derfor med rimelighet anta at bruk av statistikk ikke var et utbredt fenomen i skolen før 1990-tallet. Det er nok også naturlig å anta at økt fokus på statistikk henger sammen med den teknologiske utviklingen i samfunnet, der informasjonsteknologien gir helt andre forutsetninger for innsamling, lagring og sammenstilling av opplysninger enn det som var tilfelle tidligere.

Beslektet med ideen om ideen om å gi innsikt i sammenhenger finner undersøkelsene i denne masteroppgaven ideen om (elevenes) læringsutbytte. Utbytte er et begrep man for eksempel kan forbinde med det man tjener på å ha aksjer i et selskap, eller det man får igjen for noe. Dette er med andre ord et begrep som har koblinger til økonomi, og ideen synes å være at det er en kobling mellom den innsatsen man legger inn i skolen, og den læringen elevene kommer ut med etter at de har gjennomført skolen.

En annen politikk-ide er ideen om å kommunisere med omgivelsene. Med omgivelser menes det blant annet foreldre, lokalmiljø, politikere og massemedier. Videre vil det da være interessant å se hva som ligger til grunn for denne ideen, og innenfor denne avhandlingens interessefelt gjøres denne koblingen mot ideen om mål- og resultatstyring. Skolen kommuniserte nok med omgivelsene sin også tidligere, men man kan anta at med innføring av målstyring økte behovet for blant annet å fortelle omgivelsene om hvordan den enkelte skole gjør det i forhold til andre skoler. Da ser man også koblingen opp mot ideen om sammenligning, en ide som går gjennom hele utdanningssektoren der man bruker data for å sammenligne elever, skoler, kommuner og også gjør sammenligninger mellom de ulike lands utdanningssystemer.

7.4. En diskurs preget av konsensus?

Vi har tidligere sett at mens 1990-tallet ble brukt til forberedelser for et kvalitetssystem, så markerte overgangen til 2000-tallet på mange måter et brudd i norsk utdanningspolitikk. Dette skjer under Bondevik II-regjeringen med Kristin Clemet som minster for Utdannings- og forskningsdepartementet. Analyser av bruddet oppfatter dette som «... uttrykk for en ny politisk konsensus.» (Skinningsrud, 2014). Alfred Oftedal Tellhaug, her hos Skinningsrud, påpeker imidlertid at det ikke var en seier for høyresiden i en politisk konflikt. Tellhaug viser dette ved å peke på at av de mange elementene som bidro til bruddet i utdanningspolitikken, var det politisk enighet om nesten alle, med unntak av økt spillerom for fri- eller privatskoler.

På tross av denne enigheten om utdanningspolitikken som Tellhaug beskriver, kommer det kritikk mot sittende regjeringer ved flere anledninger. Dette etterlater et inntrykk av at uenigheten er større enn den kan hevdes å være, og vi skal nå se på noe av den kritikken som blir fremsatt.

Som tidligere nevnt forhandles Innst. S. nr. 96 (1996-97) jf. St.meld. nr. 47 i Stortinget i januar 1997. Elevvurdering er teamet som får mest oppmerksomhet i debatten, men det rettes kritikk mot meldingen om at den er svak når det gjelder kvalitetsvurderingssystem. Saksordfører Jan Tore Sanner hevder blant annet at «Det er bemerkelsesverdig hvor konsekvent arbeiderpartiregjeringen nedprioriterer arbeidet med et nasjonalt vurderingssystem og en skolebasert vurdering.»⁵ Han sier videre i debatten at den delen av meldingen som omhandler et nasjonalt vurderingssystem «... knapt fortjener ståkarakter.»⁶ Sigurd Manneråk fra Senterpartiet følger opp kritikken fra Sanner, og er heller ikke tilfreds med meldingen «.. når det gjelder oppbyggingen av et nasjonalt vurderingssystem for vårt skoleverk.»⁷ Kritikken fra Sanner og Manneråk blir imøtegått i innlegg fra Arbeiderpartiets representant Oddbjørg Ausdal Starrfelt uttrykkes det glede over at man «... ikke legg opp til eit vurderingssystem som fremjar angst og uro ...».⁸

Lignende kritikk ble også fremført av Jan Tore Sanner to år tidligere i forbindelse med stortingsforhandlingene om Innst. S. nr. 15 (1995-96) jf. St.meld. nr. 29 (1994-95) i oktober

⁵ [Forhandlinger i Stortinget nr. 136, s. 2017](#)

⁶ [Forhandlinger i Stortinget nr. 136, s. 2025](#)

⁷ [Forhandlinger i Stortinget nr. 136, s. 2037](#)

⁸ [Forhandlinger i Stortinget nr. 136, s. 2021](#)

1995. Som saksordfører er det Sanner som innleder forhandlingene i Stortinget. I dette innlegget fokuserer Sanner på at han mener regjeringen nedprioriterer arbeidet med et nasjonalt vurderingssystem, og trekker frem tre hovedelementer som må på plass for å øke kunnskapen om situasjonen i skolen for deretter å kunne forbedre kvaliteten i opplæringen som gis:

- Den enkelte skole må bli en «lærende organisasjon»
- Det må opprettes et uavhengig skoletilsyn
- Det må være åpenhet om den enkelte skoles resultater

I Innst. S. nr. 214 (1998-99) kritiserer komiteemedlemmene fra Fremskrittspartiet departementet for å ha gått vekk fra å bruke begrepet «nasjonalt vurderingssystem» som har vært et vedtatt mål i tidligere dokumenter, og at man i meldingen i stedet velger å bruke begrepet «ein samla nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsvurdering» (Innst. S. nr. 214 (1998-1999), s. 18). Kritikken fra Frp forsterkes ytterligere i forhandlingene i Stortinget der representanten Ursula Evje mener at flertallet fra Innst. S. nr. 96 (1996-97) må ha endret mening i løpet av den tiden som er gått.⁹ Inge Lønning fra Høyre er også kritisk til meldingen og sier i Stortinget at den ikke svarer på anmodningen i innstilling 96 når departementet i melding 28 sier at man ikke ønsker et «nasjonalt vurderingssystem» men i stedet bruker begrepet «en nasjonal strategi».¹⁰

Lønning hevder også i sin kritikk at departementet bare svarer på første halvdel av anmodningen fra melding 96, nemlig den delen av jobben som skolene skal gjøre selv. Ifølge Lønning kommer det ikke ut fra melding 28 «... et system og heller ikke noe som er nasjonalt, det kommer bare den første biten, nemlig den lokale biten.»¹¹

Kritikken som fremmes og som gir et inntrykk av uenighet mellom regjeringen og opposisjonen kan vi her plassere i to kategorier:

1. Fremdriften i arbeidet med et nasjonalt kvalitetssystem
2. Dreiningen fra et kvalitetssystem til å kalle det for «en nasjonal strategi»

⁹ [Møte i Stortinget mandag 14.6.99, s. 3844](#)

¹⁰ [Møte i Stortinget mandag 14.6.99, s. 3847](#)

¹¹ [Møte i Stortinget mandag 14.6.99, s. 3847](#)

Selv om det gjennom kritikken kommer frem ulike synspunkt knyttet til progresjon og «hva barnet skal hete», har arbeidet med denne masteroppgaven i liten grad kunnet avdekke politisk uenighet om innhold, og stemmer i så måte overens med den enigheten Tellhaug viser til.

Som vist ovenfor bar diskursen om kvalitet i utdanningssektoren preg av relativt bred enighet. Man finner noe uenighet knyttet til de konkrete løsningene på å bedre kvaliteten i skolen, men dette er uenighet knyttet til det som Schmidt i sin teori kaller ideer på den laveste graden av generalisering. At det utover dette synes å være konsensus om feltet kan forklares gjennom Schmidt sin teori om ideer på høyere grad av generalisering. I neste kapittel vil dette være tema der man på hvilke ideer på grad to og tre som kan ligge til grunn i de politiske styringsdokumentene.

7.5. Hvordan oppstår ideene?

Med utgangspunkt i *Discursive Institutionalism* slik den er beskrevet i kapittel 5.3, har vi sett hvilke ideer av lav generalisering som finnes i viktige politiske dokumenter om styring av utdanningssektoren fra 1990-tallet. Disse er imidlertid ikke løsrevne ideer som vokser frem uavhengig av hverandre, men kan sees på som konkrete ideer med grunnlag i bredere politiske programmer. Det neste nivået av generalisering er ifølge Schmidts programmatisk ideer. De programmatisk ideene setter rammer for handlingene eller gir omfanget for mulige løsninger. I neste kapittel vises det hvilke programmatisk ideer man kan finne i de analyserte dokumentene.

7.5.1. Programmatisk ideer

I denne avhandlingen ser man hvordan konkrete politikk-ideer har vært med å forme hvordan man oppfatter kvalitet i skolen. Disse ideene har sitt fundament og utspring i det Schmidt kaller programmatisk ideer. I denne avhandlingen tar man som utgangspunkt at det ikke er tette skott mellom ideene. Dette gjelder både mellom ideer på samme grad av generalisering og mellom ideer som er på ulikt nivå av generalisering.

I de politiske styringsdokumentene finner man for det første den programmatisk ideen om at man kan styre utdanningssektoren etter mål. Det er tidligere i avhandlingen vist hvordan dette blant annet innebærer at politiske myndigheter utarbeider mål for skolen og for elevene som

må gjennom flere ledd før det når ut til elevene. Ideen om å kunne styre etter mål gjelder ikke bare for utdanningssektoren, og tidligere i avhandlingen ble det blant annet vist hvordan denne ideen også gjør seg gjeldende i andre deler av forvaltningen. Faktisk ble utdanningssektoren i St. meld. 37 (1990-91) kritisert for å være sent ute med å ta innover seg at dette prinsippet var innført for hele statsforvaltningen. I kapittel 4.1 tidligere i avhandlingen ble det vist hvordan styring etter mål som programmatisk ide har røtter tilbake til Peter Druckers målstyring fra 1950-tallet. Druckers teori tok utgangspunkt i næringslivets behov for bedrifter som jobber for felles overordnede mål (Utdanningsforbundet, 2013). Senere kan man se hvordan teorien som en programmatisk ide har dannet grobunn for konkrete politikk-ideer som knyttes til kvalitet i utdanningssektoren.

Man kan velge å se ideen om et behov for tilbakemeldings- og evalueringssystemer som en annen programmatisk ide som avfødes av ideen om styring etter mål. Den programmatiske ideen om tilbakemeldings- og evalueringssystemer blir heretter kalt evalueringsideen. I undersøkelsene av datamaterialet finner vi flere politikk-ideer som kan spores tilbake til evalueringsideen, dette gjelder for eksempel ideene om indikatorer samt kvalitative og kvantitative data. Evalueringsideen innebærer på denne måten at man ser på kvalitet i skolen og utdanningssektoren som noe man kan måle i forhold til på forhånd satte indikatorer, og at disse indikatorene sier noe om hvordan kvaliteten utvikler seg. Evalueringsideen innebærer også at man som konsekvens må sette inn tiltak for å snu utviklingen dersom indikatorene utvikler seg i feil retning.

Ekstern vurdering er ytterligere en programmatisk ide man kan finne i de analyserte dokumentene. Ekstern evaluering innebærer at aktører utenfra kommer til skolen og vurderer denne ut fra noen indikatorer eller parametere. Koblingen til evalueringsideen blir på denne måten tydelig, i og med at denne også innebærer et relativt sterkt element av kontroll. Både ideen om ekstern vurdering og evalueringsideen gjør at aktører utenfor skolen får tilgang til å se hvordan for eksempel elever, skoler og kommuner presterer i forhold til de indikatorene man har valgt ut.

Den siste programmatiske ideen som trekkes frem i denne gjennomgangen er ideen om å bygge eller utvikle systemer. Som vist i kapittel 7.1.3 gjelder dette blant annet systemer for elevvurdering, kvalitetssystem og systematisk vurderingsarbeid. Det å sette ting i system i

utdanningssektoren og samfunnet for øvrig er ikke noe nytt, det nye i denne sammenhengen er at man ser på dette som en forutsetning for å utvikle kvalitet i skolen.

7.5.2. Underliggende antagelser

Avhandlingen har til nå vist hvordan politikk-ideer bygger på mer generaliserte ideer som Schmidt kaller programmatisk ideer. Begge disse nivåene er forholdsvis åpne ideer på den måten at de diskuteres og debatteres jevnlig. Det tredje nivået av generalisering hos Schmidt innebærer imidlertid at det som utgangspunkt for disse ideene ligger filosofier og følelser som blir tatt for gitt, og som derfor ikke diskuteres eller debatteres. I denne avhandlingen kalles dette underforståtte ideer. Det er særlig to slike underforståtte ideer som blir synlige i de politiske styringsdokumentene, de gjentas flere ganger, men fremstår som å bli tatt for gitt. Det blir ikke stilt spørsmål om hva disse ideene egentlig inneholder, eller hva de gjør for hvordan vi tenker og snakker om kvalitet i skolen.

For det første, og kanskje mest åpenbart, gjelder dette selve begrepet kvalitet. På et tidspunkt har det oppstått en ny forståelse av kvalitet enn slik det ble forstått tidligere. Den nye forståelsen innebærer at man ved hjelp av ulike indikatorer, verktøy og måleinstrumenter kan si noe om tilstanden i skolen, og at denne tilstanden er det vi mener med kvalitet. Som tidligere vist gjorde Kvalitetsutvalget et forsøk på å definere kvalitet på 2000-tallet, men heller ikke da blir det stilt spørsmål ved om kvalitet i skolen faktisk er en målbar størrelse. Både i de politiske styringsdokumentene og i Kvalitetsutvalgets definisjon ligger det under at man faktisk kan måle kvalitet i skolen på lignende måter som man måler kvalitet på et produkt fremstilt i industrien. På denne måten kan utdanningssektoren nærmest oppfattes som en fabrikk, der ulike elementer bygges inn i den enkelte elev. Elevens resultater i forhold til de på forhånd definerte indikatorene sier noe om hvor god kvaliteten på skolen er. Det blir ikke stilt spørsmål ved denne oppfatningen av kvalitet, og derfor vil påstanden i denne avhandlingen være at dette er en ide av høyeste grad av generalisering slik det er beskrevet i Schmidts teori.

Den andre underliggende antagelsen man har funnet i analysearbeidet i denne avhandlingen dreier seg, kanskje litt mindre innlysende, om sammenligning. I avhandlingen er det flere ganger pekt på sammenligning som en gjennomgående trend i ideene som er funnet i de politiske styringsdokumentene. Sammenligningen gjelder for alle deler i utdanningssystemet

både mellom elever og mellom skoler. Det sammenlignes også hvordan skolene samlet i en kommune gjør det i forhold til skolene i en annen kommune. I tillegg har vi internasjonale undersøkelser som der vi sammenligner utdanningssystemet i Norge med andre lands utdanningssystemer. Sammenligning virker på denne måten å bli behandlet med samme selvfølgelighet som at kvalitet er en målbar størrelse. I analysen av de politiske styringsdokumentene er det ikke gjort funn som forklarer hva man ønsker å oppnå med å sammenligne. På denne bakgrunnen er påstanden i denne avhandlingen at også ideen om sammenligning er en ide av høyeste grad av generalisering og fremstår som en forståelsesramme som blir tatt for gitt.

8. Oppsummering

Kvalitet er blitt et viktig begrep i opplæringssektoren gjennom de siste tiårene. I denne masteravhandlingen er det vist hvordan kvalitet som fenomen har eksistert gjennom hele 1900-tallet og også tidligere. På bakgrunn av analysen som er gjort i prosjektet hevdes det imidlertid at det har skjedd en radikal endring i betydningen av fenomenet de siste 30 årene. Kvalitet fikk gjennom 1990-tallet et spesifikt innhold, som kulminerer på 2000-tallet med deltakelse i OECD sin PISA-undersøkelse og innføring av et kvalitetssystem. Prosjektet har også vist at endringene dette har medført for utdanningssektoren henger, tett sammen med andre samfunnsmessige endringer.

Gjennom diskursiv analyse har avhandlingen vist hvordan politiske myndigheter har vært med å påvirke denne utviklingen gjennom 1990-tallet. Utviklingen av kvalitetsbegrepet i utdanningssektoren har også blitt påvirket av mange andre faktorer, men i denne masteravhandlingen har fokuset vært på den politiske diskursen på 1990-tallet.

Det er blitt brukt mye ressurser på å etablere et kvalitetsvurderingssystem i Norge siden 1990-tallet. En av målsettingene har vært å utvide det tradisjonelle evalueringsarbeidet, slik at man måler elevenes helhetlige kompetanse samt at man får et bilde av hele skolens virksomhet. Som det er vist i denne avhandlingen blir det stilt spørsmål ved om man oppnår disse to målene med kvalitetsvurderingssystemet slik det foreligger i dag. Blant annet blir det etterlyst en mulighet for å se elevenes læringsresultater i sammenheng med øvrige utviklingstrekk. Prosjektet har også vist at forskning tilbake til 1960-tallet peker på utfordringene med å kunne måle flere faktorer som påvirker elevenes læring og utvikling. Særlig gjelder dette faktorer knyttet til det arbeidet som skjer i klasserommet, og samhandlingen mellom lærer og elev. Påstanden i dette prosjektet er at derfor at dette er noe man må få til, dersom man skal kunne hevde at det norske kvalitetsvurderingssystemet måler elevens helhetlige kompetanse og hele skolens virksomhet. Forskning rundt dette spørsmålet samtidig med videreutvikling av kvalitetsvurderingssystemet vil være et viktig og spennende arbeid fremover.

Figuroversikt

Figur 1: Stortingsmeldinger med tilhørende innstillinger. 34

Tabeller

Tabell 1: Informasjonskildene i det norske kvalitetsvurderingssystemet. 13

Litteratur

- Allerup, P., Kovac, V., Kvåle, G., Langfeldt, G. & Skov, P. (2009). *Evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen* (FoU-rapport nr. 8/2009). Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2010/5/nkvs_evaluering.pdf
- Andersen, N. Å. (1999). *Diskursive analysestrategier*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Blömeke, S. & Olsen, R. V. (2018). På vei mot et sammenhengende nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. *Acta Didactica Norge*, 12(4).
<https://doi.org/10.5617/adno.6278>
- Bukve, O. (2016). *Forstå Forklare Forandre*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Ekspertgruppe, for & skolebidrag. (2020). *Kunnskapsgrunnlaget - Del 1 av oppdrag fra Kunnskapsdepartementet*. Hentet fra <https://nettsteder.regjeringen.no/skolebidrag/kunnskapsgrunnlag/>
- Innst. S. nr. 15 (1995-1996). *Om prinsipper og retningslinjer for tiårig grunnskole - ny læreplan*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1995-1996/inns-199596-015/>
- Innst. S. nr. 96 (1995-1996). *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1996-1997/inns-199697-096/>
- Innst. S. nr. 186 (1990-1991). *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. Kirke- og undervisningskomiteen. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=6&wid=aI&psid=DIVL1492&pgid=aI_0955

- Innst. S. nr. 214 (1998-1999). *Om rikare mål*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1998-1999/inns-199899-214/>
- Jacobsen, D. I. (2017). *Forståelse, beskrivelse og forklaring* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St. 20 (2012-13). *På rett vei - Kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-20-20122013/id717308/>
- Monsen, L., Bjørnsrud, H., Nyhus, L. & Aasland, B. (Red.). (2009). *Kvalitet i skolen*. Cappelen Damm A/S.
- NOU 1989: 5. (1989). *En bedre organisert stat*. Oslo: A/S O. Fredr. Arnesen Bok- og Akcidenstrykkeri. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007091404020?page=3
- NOU 2002: 10. (2002). *Førsteklasses fra første klasse*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-10/id145378/?ch=3#kap1-2-p1>
- NOU 2005: 18. (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*. Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-18/id155574/?ch=1>
- NOU 2019: 23. (2019). *Ny opplæringslov*. Departementets sikkerhets- og serviceorganisasjon Teknisk redaksjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0147d443bffd49f9971f54bfc26b5972/nou-2019.pdf>
- OECD. (1989). *OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk*. Oslo: Aschehoug.
- Røvik, K. A. (2012). Organisasjonsendring som organisasjonsgjøring. *Magma*, Nr. 8-2012(8), 49-58. Hentet fra <https://www.magma.no/organisasjonsendring-somorganisasjonsgjoring>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, (11), 303-326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Sjøberg, S. (2014). Pisa-syndromet Hvordan norsk skolepolitikk blir styrt av OECD. *Nytt Norsk Tidsskrift*, Årg. 31(Nr. 1), 30-43. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053>
- Sjøberg, S. (2021). PISA (internasjonal skoletest). I E. Bolstad (Red.), *Store Norske Leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/PISA - internasjonal skoletest>

- Skagestad, O. G. (2015). NPM som skyteskive (igjen). *Stat & Styring*, 25(01/ 2015), 18-21.
Hentet fra <https://www-idunn-no.galanga.hvl.no/stat/2015/01>
- Skarpenes, O. & Nilsen, A. C. E. (2014). Making up pupils. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, Årgang 98(6), 424-438. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987>
- Skedsmo, G. & Mausestaden, S. (2017). Nye styringsformer i utdanningssektoren - spenninger mellom resultatstyring og faglig-profesjonelt ansvar. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, Årgang 101(2-217), 169-179.
- Skinningrud, T. (2014). Struktur og prosess i norsk utdanning på 1990- og 2000-tallet - Et makrososiologisk perspektiv. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 98(04/2014), 222-234.
<https://doi.org/https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2014-04-02>
- St.meld. nr. 28 (1998-1999). *Mot rikare mål*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-28-1999-/id192278/?ch=1>
- St.meld. nr. 29 (1994-1995). *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=b&psid=DIVL1325&pgid=b_1057
- St.meld. nr. 37 (1990-1991). *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=3&wid=c&psid=DIVL402&s=True>
- St.meld. nr. 47 (1995-1996). *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=3&wid=c&psid=DIVL1025&pgid=c_0751
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse En innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thuen, H. (2010). Skolen - et liberalistisk prosjekt? 1860 - 2010. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, Volum 94(04/2010), 273-287. <https://doi.org/https://doi.org.galanga.hvl.no/10.18261/issn.1504-2987>

Utdanningsforbundet. (2013). Målstyring eller styring etter mål - utfordringer og muligheter.

Temanotat, (4/ 2013), 1-38. Hentet fra

https://www2.utdanningsforbundet.no/upload/Publikasjoner/Temanotat/Temanotat%202013/Temanotat_2013_04.pdf