

Randi Eggen  
Randi Kårstad

# Skolens demokratimandat "Lost in Translation" fra policy til implementering fra statsvitenskap til pedagogisk praksis

Masteroppgave i Master Public Administration  
Veileder: Joachim Vogt Isaksen  
April 2019





# Forord

---

Denne masteroppgaven representerer avslutningen på et MPA-studium (Master of Public Administration) som ble påbegynt i 2017 ved NTNU.

Vi vil takke vår veileder Joachim Vogt Isaksen ved NTNU for gode råd i arbeidet. Essensielt for gjennomføringen av oppgaven er dessuten velviljen vi har møtt blant skoleledelse og ansatte ved de to skolene hvor vi gjennomførte spørreundersøkelsen og dybdeintervju. Vi er ekstra takknemlig ovenfor dere informanter som ga av verdifull tid i en hektisk arbeidsdag for å la dere intervju. Innsikten og erfaringen dere formidlet sammen med refleksjoner rundt oppgavens fokus har vært et uunnværlig bidrag til denne oppgaven. Vi vil også takke våre medstudenter på MPA-kullet for gode diskusjoner og gildt sosialt samvær. Det har vært inspirerende å få nye bekjentskaper, delta i faglige diskusjoner og å bygge nye nettverk. Eventuelle feil i oppgaven er fullt og helt forfatterens ansvar. Oppgaven benytter norsk APA-stil av revidert versjon 2018 for kildehenvisninger.

Til slutt retter vi også en takk til våre respektive arbeidsgivere og familier som viste fleksibilitet i perioder hvor studiet krevde at vi var fraværende. Og spesiell takk til familiens unge for grafisk bistand.

Ottawa/Trondheim, april 2019

## Sammendrag

Demokratimandater og opplæring til demokratisk medborgerskap er et viktig aspekt ved skolens samfunnsmandat. Fagfornyelsen av Kunnskapsløftet innlemmer opplæring til demokratisk medborgerskap som ett av tre gjennomgående tema i grunnskole og videregående opplæring og styrker således demokratiopplæringen i norsk skole. Hvordan kan læreplanens kompetansemål omgjøres til demokratiske grunnverdier som blant annet respekt, likeverd, kritisk tenkning og toleranse, og hvilket fremtidig demokratisk ideal skal norsk skole legge grunnlaget for? Nyere forskning kartlegger ungdoms forståelse for demokratiske prinsipper, prosesser, verdier og holdninger og knytter skolen som den sentrale arena for å danne demokratisk bevisste medborgere. Samtidig viser nyere norsk forskning at skolens tolkning av mandatet er uklart og ikke entydig.

I denne oppgaven drøftes problemstillingen “hvordan utfører den videregående skolen opplæring til demokratisk medborgerskap i tråd med sitt mandat?” For å belyse hvor omforent demokratimandater er, slik det er uttrykt i læreplanverket og tolkes ut i skolene av skoleledelse og lærere, bruker vi funn fra nyere norsk pedagogisk samfunnsforskning og illustrerer disse ved bruk av egen innsamlet empiri ved to videregående skoler i Trøndelag fylkeskommune. Forskningsspørsmålene vi stiller er: 1) Hvor omforent er skoleledelsens og lærernes forståelse av oppdraget demokrati og medborgerskap? 2) Hvordan bruker skolen ulike nettverk for å ivareta elevenes dannelse til å bli en aktiv, demokratisk medborger? og 3) Hvordan kan skoleeier (kommune/fylkeskommune) bidra til å fylle skolens mandat rundt demokratisk medborgerskap?

Selv om temaet fremheves i styrende dokumenter kan det virke som om det fortsatt er behov for en tydeligere avklaring omkring implementeringen av temaet i skolen om hvordan begrepet demokratisk beredskap kan oversettes fra en statsvitenskapelig diskurs til en pedagogisk praksis. Vår undersøkelse tyder på at både skoleledere og skoleeiere ikke i tilstrekkelig grad har aktualisert tematikken og presisert, avklart og konkretisert hvordan dette mandatet kan tolkes og ivaretas ut i skolen. Undersøkelsen indikerer også at det arbeides systematisk på alle nivå i skolesektoren for å identifisere beste praksis og at i den grad

mandatet ikke er tilstrekkelig konkretisert er det i påvente av nye styringssignaler fra sentrale myndigheter. Skoleeier i denne undersøkelsen har lagt til rette for ressurser i form av egne ombud og lederstillinger i skolen med ansvar for læringsmiljø og elevmedbestemmelse i tråd med skoleeiers tilsyn.

I en kontekst der læreren skal formidle overordnede målsettinger som demokrati og medborgerskap innenfor sentralt gitte ressursrammer blant annet nedfelt i læreplanene og opplæringsloven, kan dette komme i konflikt med mange andre målsettinger. I en “New Public Management” - tankegang der effektivitet, produktivitet og en kost/nytte-vurderinger vektlegges, kan dette lett bli mindre vektlagt. Ikke alle kompetansemål er like tydelige og lar seg like lett måle, og kan dermed lett få mindre fokus.

## Summary

Education in democratic values and citizenship is an important aspect of the the national public school curriculum in Norway. The White Paper No. 28 (2015–2016) (Fag – Fordypning – Forståelse — En fornyelse av Kunnskapsløftet ) signals a renewal of the educational reform “Kunnskapsløftet 2006” and as a strategic document addresses an enhanced focus on student competencies in democratic values and citizenship . The White Paper addresses the delivery of democratic civic and citizenship topics in the Norwegian school system. How can competencies such as citizenship and democratic values such as respect, equality, critical thinking and tolerance be translated into pedagogical practice? What kind of democratic ideal should the Norwegian school system base itself on: should it be, a communitarian or a liberal view of democracy? Research and common knowledge show that schools are prime communities for socializing individuals and educating future democratic citizens. Yet, new research conducted shows that teaching democratic citizenship is not as straightforward as may first seem and that pedagogic practises vary considerably, even within schools and between teachers.

This thesis discusses the issue “how Norwegian high schools perform their mandate in democratic education”. To illuminate this question we use findings from pedagogical research and empirical data from two high schools in Trøndelag. In the discussion of the main issue we divide the issue into four research questions: 1) How unified are school management and teachers in agreeing on the interpretation of the democratic mandate? 2)How do schools involve external networks in their democratic education? 3) How can school owners (the municipality/county) assist the schools and the school leaders to fill their democratic mandate?

The analysis indicates that the implementation of the new curriculum topics democratic values and citizenship appears to lack clarity despite the aims for competencies expressed in central governmental policy documents. One of the challenges seems to lie in the difficulty of translating political science terminology into pedagogical practices. Another

challenging obstacle lies in the many different understandings of the purpose of education. Our study indicates that both school leaders and school owners need to address these issues further and mobilise the many stakeholders with a view to determining how this mandate can be put to best practise into schools. Much systematic work is being done at all levels in the school sector in this area, but perhaps what is lacking is coordinated efforts to refine and target implementation at the local level.

There are many pedagogic objectives for a teacher to target; superior objectives, professional objectives and interdisciplinary objectives such as democratic values. These objectives may conflict. In the thinking of a “New Public Management” where efficiency, productivity and cost/benefit analysis are emphasized, the interdisciplinary objectives may be abandoned. Objectives which are not easy to measure may suffer in the competition amongst all the objectives. As education with respect to citizenship and democratic values are interdisciplinary objectives of the school system, particular care must be made to ensure that they are not abandoned or devalued because of the simultaneous pursuit of other objectives.



# Innholdsfortegnelse

---

<b>Forord</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>Summary</b> .....	<b>4</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>8</b>
1.1 Innledning .....	8
1.2 Problemstilling .....	12
1.3 Struktur/disposisjon .....	14
<b>2. Teoretiske og historiske perspektiver</b> .....	<b>17</b>
2.1 Skolehistorisk perspektiv - enhetsskolen blir til .....	17
2.1.1. Demokrati som politisk ideologi .....	18
2.1.2. Skolens indre demokrati .....	19
2.2 Læreplanmodeller og implementering av norske læreplaner .....	20
2.2.1. Kompetanseorienterte læreplanmodeller .....	20
2.2.2. Politikk implementering og bakkebyråkratens makt .....	23
2.3 Medborgerbegrepet i pedagogisk og statsvitenskapelig kontekst .....	26
<b>3. Metodikk</b> .....	<b>34</b>
3.1 Valg av design / Forskningsmetodikk .....	34
3.2 Datainnsamling og datakilder .....	35
3.2.1 Datainnsamling .....	35
3.2.2 Datakilder .....	38
3.3 Data-analyse .....	40

3.4 Kvalitetssikring / Validitet og reliabilitet .....	41
<b>4. Empirisk analyse .....</b>	<b>44</b>
4.1 Skoleledelsen og lærernes forståelse av demokratimandatet .....	44
4.2 Eksterne nettverk som læringsarena .....	51
4.3 Strukturelle grep og skoleeiers rolle .....	56
<b>5. Drøfting .....</b>	<b>62</b>
5.1 Skolens samfunnsmandat og demokratiforståelsen - mellom børs og katedral .....	62
5.2 Dilemmaer ved ungt medborgerskap .....	67
5.3 Internasjonale studier og utdanningsreformer .....	70
<b>6. Konklusjon .....</b>	<b>74</b>
<b>Vedlegg: .....</b>	<b>82</b>
Vedlegg 1: Intervjuguider (for skoleledere og for lærere)	
Vedlegg 2: Spørreundersøkelse blant skoleledere ved de to skolene	
Vedlegg 3: Oppsummering kvantitative spørsmål fra spørreundersøkelse	

# 1. Innledning

---

## 1.1 Innledning

Likeverd og demokratisk medbestemmelse er rettigheter mange tar som gitt. Vi som er oppvokst i ett av de nordiske landene har arvet denne lange tradisjonen over generasjoner hvor likestilling og medbestemmelse i arbeidsliv og politikk styres av demokratiske, allestedsnærværende prosesser. Dette verdigrunnlaget definerer hvordan vestlige demokratier lovmessig forvalter offentlige institusjoner og politisk valgte organ. Et velfungerende demokrati fordrer bevisste, deltakende og opplyste medborgere. Hvordan skal enhver av oss formes og læres inn i rollen som aktiv, deltakende samfunnsborger? Hvordan blir våre barn utdannet til å bli aktive og ansvarlige samfunnsborgere?

I en tid med store og raske endringer i samfunnet rundt oss er forståelse for demokratiske prinsipper og opprettholdelse av verdier og holdninger som støtter opp om disse, blitt mer sentralt. Kompleksiteten i samfunnet øker, og med det vil kunnskapskravet til borgerne i forhold til både rettigheter og plikter i et demokratisk samfunn være avgjørende for hvor tilpasningsdyktig og kyndig den enkelte er med tanke på å navigere i et samfunn som etterspør et aktivt medborgerskap. Dagens unge er individer som sosialiseres inn i et pluralistisk samfunn preget av mangfold og en fragmentert virkelighet hvor de må forholde seg til mennesker og kulturer med andre verdisyn og trosfellesskap enn deres egne. Hvordan kan vi leve godt sammen? Hvilke kompetanser er det viktig at individet i en slik omskiftelig virkelighet innehar?

Graden av hvor solid samhørigheten borgerne imellom er og deres identitet knyttet til fellesskapet vil også være bærende for hvor motstandsdyktig demokratiet er til å motstå ytre og indre trusler som kan oppstå. En styrket fellesskapstankegang og individets tilhørighet til fellesskapet er en forsikring mot fremveksten av fragmenterte grupperinger i samfunnet som

ikke identifiserer seg med storsamfunnet og dets lover, plikter og rettigheter. Tillit er et sentralt begrep i debatten om medborgerskap og demokratisk beredskap.

Denne oppgaven har skolens demokratimandat som tema. Vi ser nærmere på hvordan den offentlige utdanningssektoren ivaretar sitt samfunnsmandat om å fostre aktive og trygge demokratiske borgere som kan videreføre de verdier og holdninger som var byggestener for vårt sosialdemokratiske velferdssamfunn. Etterkrigstidens Norge skapte en velferdsstat som ble kjennetegnet av åpenhet, tillit og egalitære verdier. Demokratitanken og mandatet i skolen er ikke noe nytt. Tvert imot har det fulgt norsk skole fra den spede begynnelse og kan spores tilbake til tanker som fikk sin oppblomstring under opplysningstiden. Folkeskoleloven av 1889 og Enhetsskoleloven av 1936 er sentrale for å forstå den skolen vi har i Norge i dag. I kapittel to under teoretiske og historiske perspektiv trekker vi en kortfattet skolehistorisk linje for å sette dagens demokratimandat i skolen inn i en teoretisk og skolehistorisk kontekst. Fokus for oppgaven er likevel nyere tids reformer og skolepolitisk utvikling.

Vi redegjør for noen bakenforliggende prosesser til skolereformen Kunnskapsløftet 2006 (LK06) og ser nærmere på prosessen rundt fagfornyelsen til kunnskapsløftet. Sistnevnte er i siste utviklingsfase og skal etter planen tre i kraft ved skolestart 2020. I forbindelse med fagfornyelsen vil også skolen få ny overordnet læreplan for grunnskole og videregående opplæring, vedtatt av Stortinget 1. september 2017. I årene etter at Kunnskapsløftet ble innført har det vært økt interesse for skolen som demokratisk opplæringsarena både nasjonalt og internasjonalt. Mye av diskusjonen har dreid seg om at demokrati ikke kommer av seg selv, men derimot må læres. I denne sammenheng har begrepet medborgerskap (citizenship) dukket opp. I begrepet medborgerskap ligger det implisitt en forståelse av at demokrati-kompetanse favner både kunnskap, ferdigheter og praktisk mestring. Det vil si at skolens samfunnsoppdrag må ta høyde for disse. Læringsmålene i undervisningen utgjør både kunnskap, holdninger og verdier. Den norske forskeren Stray konkluderte i sin doktoravhandling at demokratimandatet i norsk grunn- og videregående opplæring var blitt svekket etter reformen LK06 (Stray, 2010).

Med fagfornyelsen av kunnskapsløftet utdypes og utvikles det fornyede demokratimandatet til skolen slik det er uttrykt i forskriftene til opplæringslova og ny

overordnet del av læreplanverket. Overordnet del erstatter generell læreplan og vil tre i kraft ved innføring av nye læreplaner. Overordnet og generell del av læreplanverket er en utdypning av formålsparagrafen og har status som forskrift til opplæringslova. Den er derfor bindende (udir.no). Fagfornyelsen erstatter gjeldende læreplaner fra Kunnskapsløftet i 2006.

Opgaven diskuterer utfordringer til hvordan en politisk intensjon blir iverksatt ut i systemet. Ulike offentlige utredninger og forskning ligger til grunn for policy utviklingen rundt fagfornyelsen og dens styringsdokumenter. Det er særlig Ludvigsen-utvalgets to utredninger, *Elevenes læring i fremtidens skole* (NOU 2014:7) og *Fremtidens skole: Fornyelse av fag og kompetanser* (NOU 2015:8) som danner grunnlag for analysen i denne oppgaven. Foruten Ludvigsen-utvalgets utredninger vil oppgaven også kort omtale innstillinger fra Lied-utvalget, *Kvalifisert, forberedt og motivert: Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring* (NOU 2018:15). Utvalgets mandat var å se på struktur og innhold for å motarbeide det store frafallet ved yrkesfaglig programfag i videregående opplæring. Utredningens perspektiv som berører skolens samfunnsmandat og denne oppgaven, ligger i rollefordeling og struktur mellom de ulike nivåene i videregående opplæring, og mellom skoleeier og skolen.

Ved hjelp av statsvitenskapelig, pedagogisk og fagdidaktisk teori søker vi å identifisere ulike syn på demokrati og skolens dannelsesoppdrag som det gis uttrykk for gjennom styringsdokumentene. For å belyse hvor omforent demokratimandatet slik det er uttrykt i læreplanverket, tolkes av skoleledelse og lærere, bruker vi funn fra nyere norsk pedagogisk samfunnsforskning og illustrerer disse der hvor vi kan ved bruk av egen innsamlet empiri ved to videregående skoler i Trøndelag fylkeskommune. Der egen empiri er utilstrekkelig støtter vi oss til funn i publisert forskning.

Mangt er skrevet om demokrati og medborgerskap i norsk skole de siste årene og denne oppgaven er i stor grad informert av de funn og analyser som er utført innen fagfeltet pedagogikk og samfunnsforskning under temaet demokratisk medborgerskap blant barn og ungdom i utdanning. Mye av den foreliggende forskningen baserer seg på datamaterialet fra de store internasjonale undersøkelsene i regi av OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) og IEA (International Association for Evaluation of

Educational Achievement), som gir utgangspunkt for komparative nasjonale studier innen fagfeltet. Sentral i vår oppgave er utvalgte resultat fra de store ICCS 2009 og ICCS 2016<sup>1</sup> undersøkelsene. Denne oppgaven begrenser seg til funn i Norge.

To dimensjoner av skolens demokratioppdrag vektlegges i de internasjonale studiene ICCS (The International Civic and Citizenship Education Study), disse er: *kunnskap* om demokrati og *deltakelse* i demokratiske prosesser. ICCS studien er gjennomført blant 9. klassinger (14-15 år) i 34 land i 2009 og i 24 land i 2016.<sup>2</sup> I Norge deltok 148 ungdomsskoler, 6271 elever, 2010 lærere og 142 skoleledere i ICCS 2016. Forløperen til disse to studiene var CivEd som ble gjennomført i 1999 (udir.no). Datamaterialet gir et innblikk i hvordan skoleverket legger til rette for elevenes demokratiopplæring ved måling av elevenes kompetanse i demokrati. Resultatene kan sammenlignes med resultat fra andre land, og være instrumentell i å forklare behovet for justering av utdanningspolitikk.

Også norske kunnskapspolitikere og utdanningsmyndigheter bruker resultater fra de internasjonale undersøkelsene, ofte OECD initierte, for å sammenligne resultater i den norske utdanningssektoren med funn i andre land. Mange av disse undersøkelsene er råstoff som blir analysert videre ved forskningsinstitutter som NOVA<sup>3</sup>, NTNU Samfunnsforskning, som forøvrig gjennomfører den årlige Elevundersøkelsen, og Institutt for læringsmiljø og skoleforskning ved Universitetet i Oslo, blant andre. Disse rapportene utgjør mye av det forskningsbaserte grunnlaget for revidering av læreplanverket og er med å sette kurs for kunnskapspolitikken. NOVAs tidsskrift "Unge medborgere" er en rapport om norske 14-åringers kunnskap om, forståelse av og engasjement i demokratiske og samfunnspolitiske spørsmål. Analysene er basert på ICCS 2016 og er derfor av interesse for denne oppgaven.

---

<sup>1</sup> The International Civic and Citizenship Education Study (ICCS). ICCS-undersøkelsen undersøker forskjeller i kunnskapsnivå og engasjement mellom ulike grupper ungdom i Norge og mellom ungdom i andre land. Undersøkelsen er i regi av IEA (International Association for Evaluation of Educational Achievement) (Huang et al., 2017).

<sup>2</sup> "...Elevene gjennomførte en kunnskapstest og besvarte et spørreskjema i skoletiden vårsemesteret 2016. Samme undersøkelse ble gjennomført blant elever i samme aldersgruppe i 23 andre land. Studien bygger dermed på et komparativt datasett som gjør det mulig å sammenligne elever i Norge og i andre land når det gjelder deres demokratiforståelse, kunnskap og engasjement.... I 2009 ble det gjennomført en tilsvarende ICCS-undersøkelse, noe som gjør det mulig å undersøke endringer i svarmønstre i løpet av denne sju-års perioden (udir.no)".

<sup>3</sup> NOVA - Velferdsforskningsinstituttet ved OsloMet.

I 2013 startet arbeidet med å vurdere fag og innhold i norsk skole ut fra kompetansekrav i fremtidig samfunns- og arbeidsliv. Ludvigsen-utvalgets sluttrapport NOU 2015:18 *Fremtidens skole: fornyelse av fag og kompetanser* og den etterfølgende stortingsmeldingen Meld.St. 28 *Fag - Fordypning - Forståelse* (Kunnskapsdepartementet, 2016) omtaler begge demokrati og medborgerskap som sentrale tema for fremtidens skole og at det bør styrkes. Det påpekes hvordan flere utviklingstrekk i samfunnet rundt oss, som globalisering, økt mangfold og individualisering, medfører økt behov for å vektlegge opplæring i demokrati og medborgerskap. Nyere forskning konkluderer med at skolens demokratimandat slik det er uttrykt i læreplanverket for Kunnskapsløftet ikke er tilstrekkelig.

Parallelt med utviklingen av de nye læreplanene har regjeringen satt i verk arbeid med å utrede Norges fremtidige kompetansebehov. Kompetansebehovsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. mai 2017 for å gi en best mulig faglig vurdering av Norges kompetansebehov (regjeringen.no). De avgir en årlig rapport og den nyeste er *Fremtidige kompetansebehov II: Utfordringer for kompetansepolitikken* (NOU 2019:2). Kunnskap, og evnen til å anvende den tilegnede kunnskapen, er landets viktigste ressurs og Norges viktigste konkurransekraft (Kunnskapsdepartementet, 2016). Et høyt kompetansenivå i befolkningen er avgjørende for å møte utfordringene vi står ovenfor, og utdanningssystemet er det virkemiddelet styrende myndigheter har til å påvirke kunnskapskapitalen. Dette er noe av bakgrunnen for de endringene som nå gjøres i læreplanverket. I diskusjonen vil vi trekke inn synspunkter på globaliseringens innflytelse på utdanningssektoren nasjonalt og hva de økonomiske og politiske prosessene i samfunnsutviklingen har å si for vår demokratiforståelse.

## 1.2 Problemstilling

Enhver policy implementering har utfordringer og veien fra politisk intensjon til bakkebyråkratens utøvelse av sitt mandat er ikke alltid forenlig med de opprinnelige intensjonene i en reform. Skolens samfunnsmandat som artikulert i formålsparagrafen blir realisert gjennom læreplaner og hvordan disse tolkes ut i skolen. Denne oppgaven ser på

hvordan demokratimandatet tolkes i videregående skole ut fra formålsparagrafen i opplæringslova og læreplanene i fellesfaget samfunnsfag.

Aldersgruppen i videregående opplæring avviker fra målgruppen til de store internasjonale studiene som Norge også er del av, *International Civic and Civilization Studies* (ICCS) som måler 9. klasse elevs kompetanse, både kunnskapsmessig og erfaringsmessig, om demokratisk medborgerskap. Rasjonalet for vårt fokus på videregående skole er nettopp alderen til elevene er mer relevant for oppgavens tematikk, siden grunnkurs på videregående skole er siste årstrinn med fellesfag før ulike studieretninger, høyere utdanning og yrker. Tall fra 2017 viser at for hele 39,5% av Trøndelags befolkning over 16 år, er videregående skole høyeste utdanningsnivå (Trøndelag i tall 2018, s. 39). Tallene tatt i betraktning, blir utførelsen av videregående skoles samfunnsoppdrag vedrørende demokratisk beredskap og dannelse av unge medborgere, av stor betydning. “Tiden i videregående opplæring er en viktig fase i ungdommens liv”, slår Lied-utvalget fast (NOU 2018:15, s. 11). Dette er årene hvor ungdommen utvikler seg fra å være umyndige til å bli “unge voksne med stemmerett, større frihet og selvstendighet, men også med større ansvar for sitt eget liv og sine egne handlinger” (ibid.).

I løpet av de siste årene er det fremkommet enkelte studier og forskning omkring demokratimandatet i samfunnsfaget i videregående skole. Dette er et pågående forskningsprosjekt som denne oppgaven henter belegg fra i analysedelen. Som et bidrag til den pågående demokrati diskursen i norsk skole vil vi med denne oppgaven basere egen innsamlet empiri på to case studier ved to videregående skoler i Trøndelag. I vår oppgave ønsker vi å se på hvor omforent tolkningen av læreplanens målsetning om demokrati og medborgerskap er innad i skolen. Vi skal i denne oppgaven belyse følgende problemstilling:

*Hvordan utfører den videregående skolen opplæring til demokratisk medborgerskap i tråd med sitt mandat?*

Et *mandat* er en som har fått en fullmakt, er tildelt en oppgave, eller er valgt for å representere noen. Mandat brukes her som begrep på den myndigheten eller den fullmakten som en person eller gruppe har for å beslutte eller å uttale seg i en gitt sak eller et gitt



spørsmål. Et mandat kan tildeles via forskrift. For eksempel har kunnskapsdepartementet gjennom formålsparagrafen med hjemmel i opplæringsloven § 1-5 gitt skoleeier, som i dette tilfellet er fylkeskommunen, mandat til å etterse at skolen underviser i tråd med læreplanverket etter forskrift gitt i opplæringslova. Generell del av læreplanverket skal i forbindelse med implementeringen av fagfornyelsen for Kunnskapsløftet erstattes med overordnet del av læreplanverket, vedtatt ved kongelig resolusjon den 1. september 2017. Overordnet del av læreplanverket introduserer tre gjennomgående og tverrfaglige tema i grunnskole og videregående opplæring: “skolen skal legge til rette for læring innenfor de tre tverrfaglige temaene folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap, og bærekraftig utvikling” (Kunnskapsdepartementet, 2017). I utredningen av denne problemstillingen stiller vi følgende underordnede forskningsspørsmål:

- *Hvor omforent er skoleledelsens forståelse av oppdraget demokrati og medborgerskap med lærernes utøvelse av temaet i opplæringen?*
- *Hvordan bruker skolen ulike nettverk for å utfylle og ivareta elevens dannelse til å bli en aktiv, demokratisk medborger?*
- *Hvordan kan skoleeier (kommune/fylkeskommune) bidra til å fylle skolens mandat rundt demokratisk medborgerskap?*

### 1.3 Struktur/disposisjon

I oppgaven brukes blant annet data fra ICCS Norge undersøkelsene som måler utviklingen over tid fra 1998-2009-2016 elevenes kunnskap om og deltakelse i demokratiske aktiviteter. Studien er tilpasset den internasjonale målestokken og gjør at en kan sammenligne resultat mellom land så vel som utvikling over tid.

Et annet utgangspunkt for oppgaven var en noe kritisk PhD avhandling av Janicke Heldal Stray, disputert i 2009, “Demokratisk medborgerskap i norsk skole?” som fant at norsk skole ved Kunnskapsløftet 2007 ble mindre fokusert på å gi elevene denne dannelsen

og kunnskapen til fordel for økt satsning på akademisk kunnskap som kunne måles og kvantifiseres gjennom PISA undersøkelsene. Stray (2010, s. 224) hevdet at “de norske styringsdokumentene bygger på andre diskurser enn den internasjonale kunnskaps- og utdanningspolitiske diskursen om medborgerskap” og at den norske “skolen som arena for demokratisk medborgerskap er svekket.” Vi ser derfor nærmere på hva resultat i siste ICCS studie forteller oss om hvordan norske elever presterer i målingene og trekker en sammenligning til andre nordiske land der det er interessant.

Videre viste funn i hennes avhandling og i senere studier (Sundeng (2017), Sætra (2015), Pladsen (2015)) at det eksisterte veldig forskjellig forståelse blant lærere og skoleledere om hva demokratidannelsen i skolen skulle inneholde, slik den er uttrykt gjennom *kompetansemål* i læreplanverket for Kunnskapsløftet. I kapittel to redegjør vi for utrulling av skolereformen og den påfølgende læreplanutviklingen ved bruk av statsvitenskapelig teori. Den integrerende implementeringsteori av den danske professor Winter gir et nyansert bilde av ulike faser i en politisk initiert reform eller politikktutforming og danner strukturen for vår analyse av implementeringsprosessen rundt Kunnskapsløftet.

I kapittel to gjør vi også rede for ulike demokratimodeller og hva som kjennetegner disse. Mot det bakteppet presenterer vi ulike pedagogiske praksis og teori rundt opplæring til demokrati og medborgerskap. Sentrale pedagogiske teoretikere for denne oppgaven er amerikaneren John Dewey og nederlenderen Gert Biesta. Begge er ruvende i det pedagogiske landskap og Biestas teorier om utdanningens formål (purpose) er også gjengitt i nyere norsk forskning rundt begrepene demokrati- og medborgerskap i opplæringen. Mye av det teoretiske grunnlaget for oppgaven er hentet fra humanistisk og samfunnsvitenskapelig disipliner. Oppgaven anvender i hovedsak statsvitenskapelig og pedagogisk teori.

Kapittel 3 beskriver metodikken som er lagt til grunn for oppgaven og empirien som ligger til grunn for analysen av problemstillingen. Det er innhentet egen empiri ved semistrukturerte intervju og en begrenset spørreundersøkelse. Datagrunnlaget analysen baseres på forøvrig består blant annet av ulike offentlige styringsdokumenter, tidligere forskning og empiri innsamlet i arbeidet med oppgaven.

Analysen i kapittel 4 omtaler funnene i datagrunnlaget som er relevante for å belyse og besvare problemstillingen. Kapitlet er strukturert i henhold til de ulike forskningsspørsmålene problemstillingen er inndelt i. I drøftingen i kapittel 5 diskuteres ulike aspekter ved forskningsfunn og egen analyse mot relevant teoretisk perspektiv i lys av problemstillingen. Oppgavens oppsummeres med avsluttende kommentarer i kapittel 6.

## 2. Teoretiske og historiske perspektiver

---

### 2.1 Skolehistorisk perspektiv - enhetsskolen blir til

Formannskapslovene av 1837 ga vide fullmakter til distriktene og det som i dag er kommunene. Økt demokratisk selvstyre fremtvang behovet for en velutdannet befolkning og dannelsen av opplyste og rasjonelt handlende individer (Telhaug 1986). Lov om folkeskole ble vedtatt av Stortinget i 1889 og var partiet Venstres kampsak som Arbeiderpartiet etterhvert adopterte. Folkeskolen var i essens en tidlig versjon av enhetsskolen som ga alle barn rett til gratis utdanning uavhengig av hvor i landet de bodde og hvilke samfunnslag de tilhørte. Etterkrigstidens Norge skapte en velferdsstat som ble kjennetegnet av åpenhet, tillit og egalitære verdier. Disse verdiene har ligget fast over flere generasjoner og var utspringet til enhetsskolen av 1936 som hadde bred politisk støtte (ibid.).

Begrepet enhetsskolen er uttrykk for et skolesystem hvor en i stedet for parallelle skoler har en felles skole for alle barn og ungdom høyest mulig opp i systemet. Lov av 1969 innførte felles “ungdomsskole” og i 1974 ble lov om videregående opplæring vedtatt (Telhaug, 1986). Med det ble “gymnas” og “examen artium” erstattet med videregående skole med ulike studieretninger, som i dag benevnes utdanningsprogram. Med Reform 94 (R94) ble lovfestet rett til videregående opplæring vedtatt for alle med fullført og bestått grunnskole (Utdanning.no). R94 begrenset bredden av praktiske fag og utdanningsmuligheter og innførte en sterkere teoretisering av videregående opplæring. Forrige reform er Kunnskapsløftet 2006 (LK06) som hadde som mål å bedre kunnskapsnivået i skolen og la vekt på akademisk kvalitetssikring gjennom fornyede læreplaner og nye krav til lærerutdanning blant annet.

### 2.1.1. Demokrati som politisk ideologi

Revisjoner og endringer i læreplanverket opp gjennom tidene beskriver hvordan holdninger og prioriteringer i forhold til demokratioppdraget har utviklet seg. Norsk skolepolitikk etter andre verdenskrig har vært drevet av ulike politiske og pedagogiske strømninger og en rekke store reformer har preget den videregående skolen vi har i dag. Telhaug (1986) beskriver noen fremtredende trekk ved norske skole anno 1945. Skolens mål var å sørge for en kristen, demokratisk utdanning med like muligheter for alle. I etterkrigstiden ble de kristne og demokratiske verdiene sentrale i skolens Fellesprogram: “Et ledende prinsipp for skolens arbeid må være at den skal utdanne borgere i et fritt, demokratisk samfunn. Skolen må derfor bli karakterdannende, vekke barnas og ungdommens ansvarsfølelse, respekt for hverandre, menneskeverd, toleranse og evne til arbeid og samarbeid.” (Telhaug 1986, s. 40). Etter krigen ønsket skoleverket å være politisk nøytralt. De politiske partiene avsto fra å pålegge skolen ”ideologiske fargede oppgaver” (ibid.).

Samtidig med at skolen i Norge utdanner borgere etter et kristent og demokratisk verdisyn, blir tilgang til utdanning gjort til en menneskerett, en rettighet proklamert i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter fra 1948, artikkel 26 og barnekonvensjonen fra 1989. (fn.no) I reformene etter 1945 har skolens verdisyn bygget på en “kristen og humanistisk arv” hvor opplæringa blant annet “skal bidra til ... forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon”. (Opplæringslova, 1998 §1-1). Skolens ansvar for å oppdra elevene til demokratiske mennesker har hatt bred oppslutning gjennom hele etterkrigstida. Telhaug påpeker at selv om skolepolitisk og fagpedagogisk debatt ikke har nevnt “politisk sosialisering” så har den politiske dannelsen i realiteten ikke blitt oversett men heller blitt drøftet under begrepet “oppdragelse til demokrati” og “sosialistisk oppdragelse”. Skolen og dens innhold har vært en politisk arena i årene etter siste halvdel av 60-tallet, hvor pendelen har svingt i favør av de rådende politiske klima til enhver tid, hevder han (Telhaug 1986, s. 207).

Skolens overordnede målsettinger er et fundamentalt virkemiddel for å bidra til sosial utjevning og økt integrering i vårt velferdssamfunn og derigjennom til opprettholdelse, utvikling og videreføring av vår demokratiske styreform. Demokratiets utvikling og

fremtidige form avhenger av at de oppvoksende generasjoner har et verdisyn der de har tro på de demokratiske verdiene samfunnet er tuftet på og at de har et samfunnspolitisk engasjement.

### 2.1.2. Skolens indre demokrati

Lov av 1935 for høgre allmennskoler ga adgang til å opprette *elevråd*, og fra 1945 fikk de fleste skolene innført elevrådsordning. Først i 1964 ble det påbud om elevråd institusjonen for realskole og gymnas (Telhaug, 1986, s. 281). Dagens elevråd har fått sin rolle fra Stortinget gjennom opplæringsloven § 11-6 (elevråd.no). Loven av 1974 om videregående opplæring befestet og utvidet elevrådets posisjon og ga elevene større reell makt. Hver skole skulle ha en elevrådsmedlem for hver 20. elev og dersom rådet eller en femtedel av elevene ønsket det, skulle allmannamøter for alle elevene holdes. Samtidig ble *skoleutvalget* instituert som et nytt organ som grep inn i medbestemmelsen ved skolen. Her satt representanter fra elevrådet, lærerrådet, fylkesskolestyret og hadde viktige funksjoner som å fatte vedtak vedrørende reglement, lærebøker, ansettelse, budsjett, undervisningstid blant annet. Rektor hadde ikke stemmerett ved skoleutvalget med mindre rektor var valgt inn som lærerrepresentant. Rektors makt internt i skolen var således svekket etter loven av 1974 om videregående opplæring kom (Telhaug, 1986, s. 285). Skoleutvalget som organ eksisterer fortsatt, men har i dag kun uttalelsesrett i alle saker som vedrører skolen.

Med LK06 kom pålegg om mål- og resultatstyring inn i skolen i form evalueringer og rapporterings- og dokumentasjonskrav. Rektors rolle ble styrket i forhold til skoleeier og har under reformen fått mer makt over skolens indre anliggende selv om de aller fleste medbestemmelsesorgan fortsatt er tilstede i skolens indre liv.

Historisk sett har skolesektoren vært sentralisert og styrt med departement og lærerorganisasjoner som de sentrale aktørene der lærerorganisasjonene hadde sterk innflytelse på politikken. Grunnopplæringen i Norge er underlagt henholdsvis fylkeskommunen for videregående opplæring og kommunen for opplæring i grunnskolen. Direktoratet for utdanning er underlagt Kunnskapsdepartementet og skal sørge for at den vedtatte skole- og utdanningspolitikken blir ivaretatt. Direktoratet som myndighetsforvalter

utarbeider blant annet fagplaner og eksamener og er siste klageinstans i saker vedrørende brudd på opplæringsloven. Fylkesmannsembetet er statens representant ut i fylkeskommunene og har tilsyn med de videregående skolene og er første klageinstans over skolenivå.

Med Bondevik II regjeringen (2001-2005) kom et skifte i skolens styringsstruktur da denne la opp til mer resultatstyring (Johnsen, 2007). Resultatene fra PISA (Programme for International Student Assessment) i 2000 avslørte svikt i kvaliteten i norsk skole og det førte til innføring av nye krav til resultatmåling. I følge Johnsen (Johnsen, 2007) møtte skoleeierne motstand mot innføringen av målinger og kunnskapstesting fra lærerne som blant annet saboterte de nye vedtakene ved å avsløre testene for elevene forut for at de skulle testes. Johnsen tolket hendelsen som en kamp mellom endringer i retning av mer resultatmålinger i skolen, som er i tråd med trenden som New Public Management førte med seg, og krefter som fortsatt ønsket at skolesektoren skulle domineres av profesjonsstyring med korporative trekk.

## 2.2 Læreplanmodeller og implementering av norske læreplaner

Læreplaner er styringsdokumenter og faglige og pedagogiske verktøy for skolene. Læreplanenes innhold og form har derfor betydning for praksis i skolen. Det norske læreplanverket har status som forskrift og er dermed bindende for skolen. På samme tid påvirkes veien fra læreplan til elevenes læringsarbeid av mange forhold; av hvordan læreplaner blir kommunisert og fortolket, av kompetanse og kapasitet hos lærere, skoler og skoleeiere og av vurderingssystemet. (NOU 2014:7, s. 96)

### 2.2.1. Kompetanseorienterte læreplanmodeller

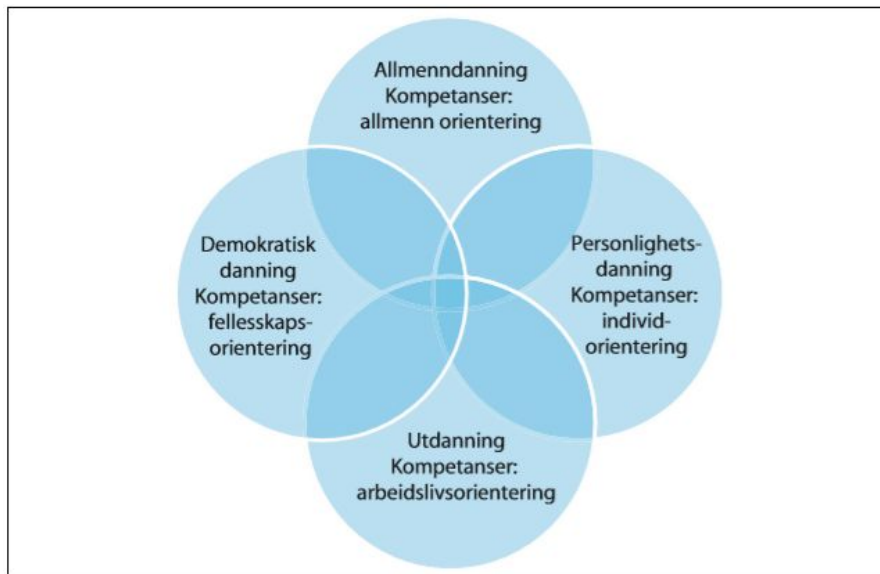
Ludvigsenutvalgets rapport del 1 (NOU 2014:7, s. 97-104) gir en ryddig oversikt over tre forskjellige læreplanmodeller ut fra måten de er konstruert. Redegjørelsen inkluderer

hvilken type modell som beskriver de ulike norske skolereformene. De tre modellene er *innholdsorienterte*, *prossessorienterte* og *kompetanseorienterte* læreplaner. Innholdsorienterte læreplaner angir hvilke temaer, problemstillinger, lærestoff og arbeidsmåter faget har som målformulering og som eleven forventer å kunne gjøre rede for ved eksamen. I en innholdsorientert læreplan er overordnede målsettinger for opplæringen underlagt det enkelte fags målformuleringer. I en kompetanseorientert læreplan derimot (også beskrevet som målstyrt), er den sentrale læreplankategorien elevens samlede kompetanse. Disse læreplanene gir læreren større rom for tolkning og utvalg av det spesifikke innholdet i opplæringen. Undervisningen legges opp etter klassens/elevens forutsetninger og interesser og lærerens pedagogiske vurderinger. Karakter settes etter gitte kriterier for kjennetegn på måloppnåelse. I en prosessorientert læreplan legges vekt på kjennetegn ved utviklingen av egne ferdigheter hos eleven (ibid., s. 97). Beskrivelsen av ulike typer læreplaner er ikke absolutte, en vil gjerne se ulik grad av de ulike modellenes betydning i utformingen av en læreplan.

Utviklingen av norske læreplaner etter enhetsskolen ble vedtatt og innført viser en gradvis overgang fra tydelig innholdsorienterte læreplaner i Normalplanen fra 1939 (N39) og Mønsterplanene fra 1974 (M74) og 1987 (M87), til en noe mer målorientert læreplan for videregående opplæring i Reform 1994 (R94) og læreplanen fra 1997 (L97). Hovedskiftet i utformingen av læreplanene kom i forbindelse med med Kunnskapsløftet i 2006 (LK06) (ibid.). Kunnskapsløftet introduserte kompetanseorienterte læreplaner i enkeltfag. Læreplaner med kompetansemål er komplekse og utfordrende av natur for både eleven og læreren som skal vurdere grad av måloppnåelse hos eleven. Elevene skal utvikle *kompetanse*, i betydningen “at de klarer å anvende de kunnskapene og ferdighetene de lærer og utvikler i fagene” til å utrede og løse flerfaglige temaer og problemstillinger (NOU 2014:7, s. 110). Denne kompetansen er ikke entydig ved at den kan være fagovergripende og favne elevens faglige, sosiale og emosjonelle kompetanse. Ludvigsenutvalgets vurderinger mente de brede kompetansemålene i LK06 fordret en felles forståelse av kompetansebegrepet hos *alle* aktører (skoleeiere, skoleledere og lærere, elev) for å sikre felles undervisnings praksis og at dette var noe lærerne savnet ved utrulling av LK06 (ibid.). Vi kommer tilbake til tolkningsrommet i kompetansebegrepet under punkt 4.1 i analysekapittel 4 og i diskusjonsdelen i kapittel 5.



Ludvigsen-utvalget del 1 forklarer hva utvalget legger i kompetansebegrepet slik (NOU 2014:7, s. 17-18).



**Figur 1: Illustrasjon av ulike dimensjoner ved skolens samfunnsoppdrag og innhold**

*Kilde: NOU 2014:7 Elevenes læring i fremtidens skole (s. 17)*

I evalueringen av LK06 kom det frem at Utdanningsdirektoratet i liten grad hadde en helhetlig strategi for implementeringen av reformen og mange skoleeiere og skoleledere etterlyste nærmere retningslinjer for hvordan de best kunne oppfylle opplæringsmålene satt i reformen. Det ble raskt satt igang et arbeid med å utvikle veiledninger til skolene og skoleeierne for hvordan kompetansemålene i læreplanverket kunne omformes til relevante mål og tiltak tilpasset lokale forutsetninger (NOU 2014:7, s. 98). Parallelt med implementeringen av reformen ble det imidlertid satt igang en løpende evalueringsprosess som har gitt myndighetene tilbakemeldinger og empirisk grunnlag som har vært avgjørende for utviklingen av det nye læreplanverket Fagfornyelsen av Kunnskapsløftet. Hva som legges i begrepet demokratisk kompetanse er temmelig vidt og spenner flere orienteringer slik denne figuren (Figur 1) viser. Her er “fellesskapsorientering” stikkord for demokratisk kompetanse, men det føyer seg også sammen med andre kompetanser slik som utdanningskompetanse som er arbeidslivsorientert og personlighetskompetanse som er individorientert og en allmennkompetanse som noe kryptisk beskrives som allmennsorientert.

Fagfornyelsen av kunnskapsløftet imøtekommer behovet for et tydeligere mandat i skolens demokratiopplæring. To aspekter ved fagfornyelsen er av interesse for denne oppgaven. Det første er ny, revidert læreplan i fellesfaget samfunnsfag for videregående opplæring som fortsatt er under utarbeidelse. Det andre er en ny overordnet del av formålsparagrafen som uttrykker verdier og prinsipper som opplæringen i grunnskole og videregående opplæring skal legge til grunn for all sitt virke i skolen.

I utdypingen av formålsparagrafen står det i ny overordnet del av læreplanverket at “Skolen skal legge til rette for læring innenfor de tre tverrfaglige temaene folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap, og bærekraftig utvikling.” (Kunnskapsdepartementet, 2017).

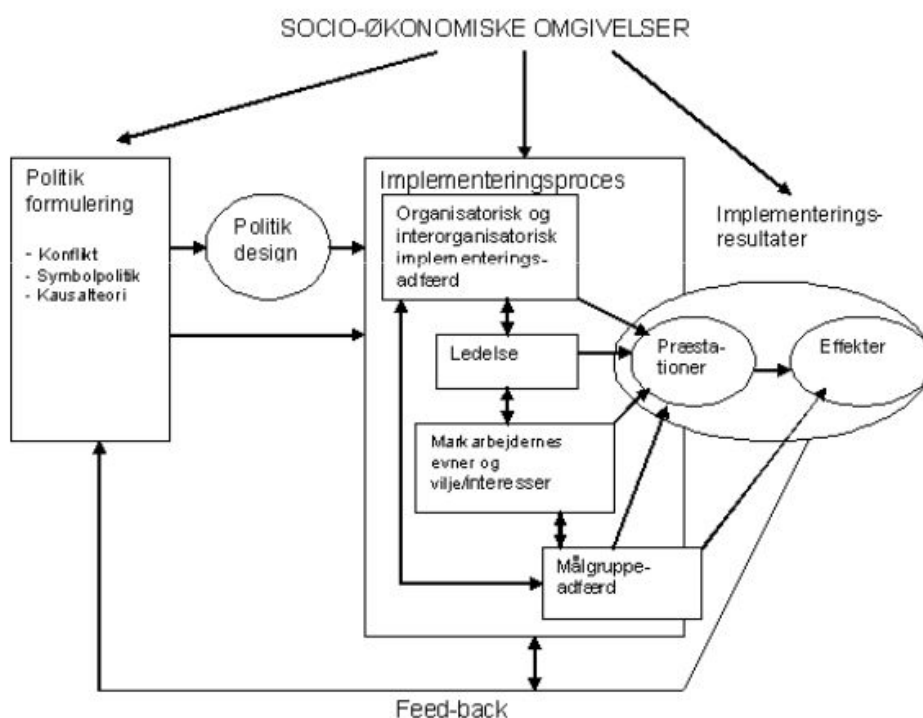
Skolens innhold vil tilpasses skolens formål i samfunnet. En god skole kjennetegnes med at den gir den enkelte elev muligheten til å nå sitt optimale læringspotensial til glede for seg selv og samfunnet. En god skole har derfor en “innside” og en “utside”; - den skal ha fokus på individets egen utvikling og individets fremtidige påvirkning i samfunnet det er en del av. En god skole har dermed et samfunnsoppdrag ved at den utdanner borgere til gagns arbeid og som skal bli viktige bidragsytere i bygging av et samfunn ut fra et ideal om hvordan dette samfunnet skal se ut. De kvalifikasjoner og ferdigheter samtiden og fremtidens samfunn krever av oss borgere bestemmer i sin tur hvordan skolens formål til enhver tid skal utformes og dermed også læreplanverket.

### 2.2.2. Politikk implementering og bakkebyråkratens makt

Her finner vi det relevant å introdusere Winters integrerte implementeringsmodell for å forstå de ulike fasene i policy utviklingen og i vårt tilfelle hvordan kunnskapspolitikere og utdanningsmyndighetene arbeidet og designet prosessen for å sikre mest mulig samsvar mellom Kunnskapsløftets intensjon, dens output og outcome. Den danske statsviter og ekspert i offentlig forvaltning, Søren Carl Winter, har forsket mye på skoleledelse og implementering av lovgivning og politikkutforming. Hans modell er anvendbar for å forklare hvordan reformen Kunnskapsløftet og den påfølgende reform Fagfornyelsen til Kunnskapsløftet er utviklet og satt ut i praksis. I boken *Implementering af politik* (Winter,

Nielsen, 2008) er budskapet at ingen implementering av ny lovgivning er teknisk etter at den politiske beslutning er tatt og loven trer i kraft. Hans perspektiv er et prosessperspektiv som ser på hvordan iverksettelsen (implementeringen) av en offentlig politikk skjer når den i en eller annen form leveres (output) til brukeren eller borgeren i form av en service eller en myndighetsutøvelse som deretter forventes å få en effekt på brukeren og samfunnet (outcome) (ibid., s. 14).

Winter hevder at lovgivning og politiske beslutninger på ingen måte er siste fase i en politisk prosess. Derimot vil den politiske prosess fortsatt gjøre seg gjeldende ved gjennomføringen av en ny policy, for eksempel ny læreplan, og dens virkning eller effekt (outcome) er avhengig av hva som skjer under implementeringen. Her trekker hans teori på Lipskys teori om bakkebyråkratets makt (Lipsky, 1980, 2010). De prosesser som skjer under implementeringen og utførelsen av politiske beslutninger, i vårt tilfelle læreplanverket, er vesentlige for gjennomslagskraften til de opprinnelige politiske ideene (Winter, Nielsen, 2008, s. 15). Winter adopterer Lipskys teori inn i sin egen modell under fase tre, implementeringsprosessen. Her er “bakkebyråkratens evner og skjønn” en av tre variabler modellen opererer med.



**Figur 2: Den integrerte implementeringsmodell.** Kilde: *Implementering af politik* (Winter, 2008 s.18)

Modellen beskriver fem faser i en implementeringsperiode. Den første er *politikk-formulering* som identifiserer hva konflikten og årsaken til denne er, og hvordan kan politikk formes i tråd med ønskede signaler fra politiske myndigheter. Fase to er *politikk-design* og her legges detaljerte policy planer og beslutninger om egnede virkemidler. Fase tre er selve *implementeringsprosessen*. I denne prosessen mobiliseres interessentgruppene. Mye av hensikten med denne fasen er å få innspill til justeringer i policy utformingen og å sikre seg mest mulig politisk legitimitet som igjen skal sørge for lydighet og kontroll nedover i forvaltningen. Det er også i denne fasen at *lederen* (rektor) er instrumentell i å mobilisere de øvrige bakkebyråkrater, lærerne, og å være seg bevisst hvilke motstand eller støtte som befinner seg i organisasjonen (skolen) som gir organisatorisk utfordringer eller drahjelp til endring. Dette blir omtalt i kapittel fire under analyse av egen innsamlet empiri, spesielt under punkt 4.1. Fase fire er *resultat-fasen*. Den angir prestasjoner og effekter, som ligger til reformens “output” og “outcome”. Siste fase er *evalueringsfasen* eller *feedback-fasen* som er løpende over tid og vil informere tilbake til systemet og være grunnlag for justeringer og videre utvikling av policy.

Fagfornyelsen av kunnskapsløftet er ikke å betrakte som en reform, men heller en videreutvikling av LK06 var en av innspillene fra dialogkompetansen Utdanningsdirektoratet gjennomførte høsten 2018 (udir.no).<sup>4</sup> Innspillet kan diskuteres, men mye tyder på at det er belegg for å hevde det sett i lys av Winters modell. Evalueringer gjennom fire synteserapporter bestilt av Kunnskapsdepartementet ga myndighetene verdifull tilbakemelding og innsikt i hvorvidt reformen hadde nådd sin politiske intensjon. I synteserapporten *Kunnskapsløftet: Implementering av nye læreplaner i reformen* konkluderer forfatter Sivesind at kompetanseorienterte læreplaner slik de opprinnelig var uttrykt i LK06 ikke ga god nok støtte i måten det faglige innholdet prioriteres og undervises i (Sivesind, 2012). Dessuten bidrar kompetanseorienterte læreplaner, der målene bestemmes sentralt og fremgangsmåtene lokalt, til at forskjeller i utdanningstilbudet fortsetter (ibid.).

---

<sup>4</sup> I arbeidet med evalueringen og fornyelsen av Kunnskapsløftet har Utdanningsdirektoratet gjennomført flere dialogkonferanser med partene i arbeidslivet og ulike instanser og organisasjonene med daglig virke i skolen. Innspill, samtaler og tanker fra Utdanningsforbundet, Skolelederforbundet, Sametinget, Lektorlaget, Skolenes landsforbund, KS, universitet- og høgskolesektoren, Elevorganisasjonen og rådgivere fra kommuner og fylkeskommuner og andre (udir.no).

Som nevnt tidligere under dette kapittel punktet har myndighetene tidlig vært bevisst noen utfordringer ved implementering av ny læreplanreform, spesielt i dens tidlige fase, som fikk konsekvenser for reformens resultat. I språkformen til Winters modell er resultatene spesifisert som prestasjonene i klasserommet (av lærers undervisning) og dens effekter (elevenes danning og kunnskap).

### 2.3 Medborgerbegrepet i pedagogisk og statsvitenskapelig kontekst

Den nederlandske pedagogen Gert Biesta beskriver utdanningens tre hovedfunksjoner slik. Den er for det første *kvalifiserende*, altså har som formål å gi individet kunnskap, ferdigheter og forståelse. Videre er den *sosialiserende*, det vil si at individet lærer seg å opptre i et fellesskap og ta hensyn til de normer og verdier som fellesskapet innehar. Til sist er utdanningens funksjon *subjektiverende*, med det mener Biesta at utdanning skal bidra til at individet oppnår en høyere bevissthet av “selvet” som uavlatelig fører til at individet ser på seg selv og opplever seg selv som et handlende og tenkende subjekt. (Biesta, 2006). Ved utforming av ICCS 2009 og 2016 kan det virke som at Biestas teori ble lagt til grunn. Det er også godt samsvar mellom enhetsskolens formål og grunntanke og Biestas pedagogiske teori.

Som gjengitt i Sætra (2015) har Biesta en tredeling av den mangfoldige forståelsen av den demokratiske person. Hver av disse støtter seg til en filosofisk og teoretisk forståelsesramme som igjen gir forskjellige implikasjoner for hvordan opplæringen til demokratisk medborgerskap skal skje og hva det bør legge vekt på. Den første forståelsen, den *individualistiske*, fordrer ifølge Biesta utdanning *for demokrati*. Med det mener han at det essensielle for å bli et fullverdig demokratisk individ er å utvikle kunnskaper og ferdigheter slik som evnen til kritisk tenkning og rasjonalitet (2006, s. 136). Dette idealet henter ideer fra opplysningstiden og Biesta bruker som eksempel Emmanuel Kants tenkning om fornuftens ideal i et demokratisk samfunn. Det andre synet på en demokratisk person kaller Biesta for den *sosiale*. Her legger han til grunn tenkningen til den amerikanske filosof og pedagog John Dewey som sier at mennesket former sine tanker og handlinger i interaksjon med andre. Det er i kommunikasjon og samhandling med andre at individet dannes inn i et fellesskap med normer og verdier. Med andre ord forutsetter opplæringen til demokratisk medborgerskap

innenfor denne forståelsesrammen at den må skje *for demokrati - gjennom demokrati* (Biesta, 2006., Sætra, 2015) Den tredje forståelsen av en demokratisk person er den *politiske*. Den politiske forståelsen er en utdypning av den sosiale forståelsen og bygger på teoriene til filosofen Hannah Arendt. Arendts tenkning ser mennesker først og fremst som handlende subjekter som gjennom sine handlinger bringer nye *begynnelser* inn i verden. Arendts forståelse av subjektet som et handlende og sosialt betinget vesen får betydning for hvordan vi tolker og forholder oss til den sosiale strukturen. I hennes tenkning blir demokrati utdanning til ved at skolen blir et sted hvor individer kan handle og bringe nye begynnelser til fellesskapet i samhandling (Biesta, 2006, s. 133-137).

Med bakgrunn i Biestas inndeling av den individualistiske, den sosiale og den politiske forståelsen for hva som kjennetegner en demokratisk person beskriver Stray (2012) en mulig praksismodell for hva mål og innhold i undervisningen for hver av disse kan inneholde (Sætra 2015, s. 22). Vi gjengir denne skjematisk beskrivelsen her.

**Tabell 01: Opplæring om demokrati, for demokratisk deltakelse og gjennom demokratisk deltakelse** (Stray 2012, s. 22., Sætra 2015, s. 22).

Nivå	Eksempel på innhold	Mål for undervisningen
Opplæring om demokrati (status/rolle) (intellektuell kompetanse/kunnskapskompetanse)	Elevene lærer om det politiske systemet i Norge og internasjonal politikk	Kunnskap og forståelse som gjør at elevene blir informerte borgere
Opplæring for demokratisk deltakelse (rolle) (verdi- og handlingskompetanse)	Elevene får ferdigheter og verdier som aktiverer elevenes demokratiske beredskap	Elevene utvikler kritisk tenkning, kompetanse i å undersøke saker og tema fra flere sider og kommunikasjon
Opplæring gjennom aktiv demokratisk deltakelse (rolle) (handlingskompetanse)	Elevene lærer gjennom aktiviteter i skolen og utenfor skolen	Utvikle ferdigheter som gjør at eleven kan delta i demokratiske prosesser og handle ansvarlig

Stray (2010) beskriver både internasjonale, nordiske og norske undersøkelser som kan belyse demokratisk læring i skolen. Undersøkelsene det refereres til er gjort fra slutten av 1990-tallet og frem de første årene av 2000-tallet. Undersøkelsene viser blant annet at elevene har høy sosial trivsel. Undervisningen var i stor grad preget av individualisert opplæring der det er et mål at elevene tar ansvar for egen læring. Diskusjoner og klasseromssamtaler det ikke så mye av. I forhold til opplæring og kunnskap om medborgerskap kan disse funnene indirekte tyde på lite fokus på dette temaet. Stray hevder at selv om elevene skårer bra på Civic-undersøkelsen (fra 1999), er det "ikke nok til å konkludere at den norske skolen er et lærested for demokratisk medborgerskap" (Stray 2009, s. 112).

I arbeidet med implementeringen og fornyelsen av LK06 bestilte Utdanningsdirektoratet fire synteserapporter. Disse har vært instrumentelle i å gi feedback til policy utviklingen som en læreplanreform er om hvorvidt intensjonene blir nådd. Funn i syntese rapporten til Sivesind (Sivesind, 2012) viser at kompetanseorienterte læreplaner ikke gir god nok støtte i måten det faglige innholdet velges ut og tilrettelegges i undervisningen. Dessuten bidrar en kompetanseorientert læreplanmodell hvor mål bestemmes sentralt og fremgangsmåter lokalt, til at forskjeller i utdanningstilbudet videreføres (Sivesind, 2012). Ludvigsen-utvalget konkludere med det samme synet i NOU 2014:7 *Elevenes læring i fremtidens skole*, der det heter at "evalueringen av Kunnskapsløftet viste at det i liten grad var utformet en enhetlig strategi for implementering av reformen, og mange skoleeiere, spesielt mindre kommuner, etterlyste sterkere statlig styring og mer støtte til implementeringen. Det var også store forskjeller på hvilken kapasitet og kompetanse skoler og skoleeiere hadde til å omforme reformen til relevante mål og tiltak (s. 98). Utvalget pekte også på at en del mindre kommuner manglet pedagogisk (og juridisk) støttefunksjoner og at kommunale kompetanseutviklingstiltak dermed ikke var tilstrekkelig reformrelaterte (ibid.).

Demokrati og medborgerskap er sentrale tema i de nye læreplanene som blir utarbeidet nå. Temaet skal være tverrfaglig og inngå i nye kompetansemål på tvers av fag. Læreplanen skal bidra til opplæring i demokratiske verdier og demokratiet som styreform. Dette gjelder i hele opplæringsforløpet - både i grunnskole og i videregående opplæring. Slike verdier fremmes både gjennom undervisning og praktisk læring, og vil være særlig

fremtredende i samfunnsfag. Men skolen skal også være en arena der elevene opplever demokrati i praksis. Deltagelse i elevråd og andre råd i skolesammenheng samt deltagelse i beslutningsprosesser som angår elevenes skolehverdag er eksempler på demokratiopplæring i praksis. En slik praksis der elevene deltar aktivt i dialoger hvor man kan argumentere for ulike synspunkter og erfarer meningsbrytninger, bidrar i samarbeidsprosesser og utvikler bevissthet om demokratiske prinsipper, er sentrale i opplæring i demokrati og medborgerskap. Opplæring i demokratisk medborgerskap gis derfor både som kunnskap i ulike fag og gjennom å bidra i fellesskapet inne i skolen og utad mot storsamfunnet.

Under Dialogkonferansen til Utdanningsdirektoratet høsten 2018 minnet Elevorganisasjonen om at elevmedvirkning er en suksessfaktor for å nå ambisjonene i fagfornyelsen (udir.no).

Begrepene demokrati og medborgerskap er tett knyttet sammen. Et velfungerende demokrati eksisterer bare med demokratiske medborgere. En tydelig og omforent begrepsforståelse er grunnlaget for innhold og rammer for opplæringen. Stray og Sætra (2019) hevder at det er i begrepsforståelsen for demokrati at utfordringen for skolen ligger fordi demokrati og medborgerskap er et statsvitenskapelig begrep og ikke oversatt til en pedagogisk praksis. En kan på en måte si at utfordringene ligger i møtet mellom to fagdisipliner som ikke har hatt trening i å snakke sammen med et felles språk.

Den overordnede delen av det nye læreplanverket omtaler tre ulike aspekter ved begrepet demokrati som tema i skolen (Børhaug, 2018). De tre aspektene er demokratisk kompetanse, samhandlingskompetanse og sist en utvidet samlekategori som favner videre enn de to første aspektene og som omfatter verdier og holdninger (*demokrati som det gode*). Demokrati omtales som et bredt verdisett som favner verdier som menneskerettigheter, menneskeverd, religionsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likestilling og solidaritet (ibid.). Dette er dermed tett koblet til de almenne dannelsesholdninger som skolen representerer.

Solhaug og Børhaug (Solhaug, Børhaug, 2012) beskriver fire ulike perspektiv eller modeller på demokratibegrepet: to liberale perspektiver (den konkurranseorienterte og den pluralistiske), et deltakerdemokratisk (republikansk) perspektiv og et dialogdemokratisk



(deliberativt) perspektiv. Forskjellen mellom de ulike perspektivene kommer til syne i blant annet hvordan beslutninger fattes, omfang og form av demokratisk deltagelse og rollen som den deltagende medborger innehar. I de liberale perspektivene står individualisme sentralt og fokuserer på individets rettigheter, plikter og friheter. Deltakerdemokratiet oppmuntrer til bred politisk deltagelse og engasjement, men en slik bredde kan også føre til at man har vanskelig for å enes om gode kollektive beslutninger. Fellesskapstankegangen i deltakermodellen representerer et annet aspekt ved demokratibegrepet enn de individbaserte, liberale perspektivene. Dialogdemokratiet henspiller på dialog og samhandling mellom deltakerne. Beslutninger fattes gjennom dialog der gode argumenter avgjør hva som besluttes (ibid.).

En beskrivelse av de ulike aspektene ved de fire demokratimodellene er oppsummert i tabellen nedenfor:

**Tabell 1: Oppsummering av noen kjennetegn ved ulike demokratimodeller** *Kilde: (Solhaug, Børhaug, 2012, s. 41)*

Variabel/modell	To liberale	Deltager-demokratiet	Dialog-demokratiet
<b>Demokratisk mekanisme</b>	Konkurranse, marked, valg, flertall	Etisk selvforståelse Kollektiv bevissthet	Det bedre argument -diskursetikk
<b>Deltagelse</b>	Valg-konkurranse Interessegruppe- deltagelse	Valg og omfattende engasjement	Valg og omfattende/debatteren de engasjement
<b>Politikkbegrep</b>	Begrenset	Vidt	Vidt
<b>Legitimitet</b>	Valgdeltagelse Interessegruppe- deltagelse	Valgdeltagelse Omfattende deltagelse	Valgdeltagelse Diskursetikk i deliberasjon Prosedyre-omfattende deltagelse
<b>Rasjonalitet - dominerende</b>	Formålsrasjonalitet/ instrumentell rasjonalitet	Verdirasjonalitet	Kommunikativ rasjonalitet

Dette viser at det er mange aspekter ved begrepet og mange innfallsvinkler for undervisning i temaet. Den nederlandske professoren Gert Biesta har uttalt at med så mange fortolkninger av

demokratibegrepet kan man risikere at det ikke til slutt ikke får noen betydning (Biesta & Schneekloth, 2009 i Sundeng, 2017).

I Meld. St. 28 (Kunnskapsdepartementet, 2016) omtales felles kristne og humanistiske verdier som skolen bygger på. De felles verdiene som nevnes er respekt for menneskeverdet og naturen, ytringsfrihet, åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet. Medborgerskap handler om hvordan vi lever sammen i fellesskap. I Meld. St. 28 (Kunnskapsdepartementet, 2016, s.38) *Fag-Fordypning-Forståelse: En fornyelse av kunnskapsløftet*, står det følgende om medborgerskap:

Medborgerskap har betydning for å skape oppslutning om felles demokratiske prinsipper og å stimulere til samfunnsdeltagelse. En forutsetning for demokratisk deltagelse er å lære å lese, skrive og regne. Utvikling av grunnleggende ferdigheter er imidlertid ikke tilstrekkelig for å utøve rollen som demokratisk medborger. Elevene må også tilegne seg kunnskap om demokrati og samfunnsdeltagelse og få øve på, erfare og praktisere demokratiske prosesser i praksis. Innholdet i det tverrfaglige temaet demokratisk medborgerskap kan blant annet være læring om demokratiet, læring om demokratisk deltagelse og læring gjennom demokratisk deltagelse.

Medborgerskapsbegrepet omfatter både rettigheter, deltagelse og politisk kultur. Nye utfordringer til medborgerskapet finner man blant annet i marginalisering på arbeidsmarkedet (og i samfunnet), innvandring og svekkelse av nasjonalstaten. T.H. Marshall introduserte begrepet *citizenship* som i tillegg til de rettigheter og plikter man har som statsborger i en nasjonalstat, også omfatter et politisk ideal om borgernes adgang til å påvirke utformingen av egen hverdag og samfunnet de lever i (Østerud, 2007). I ICCS-studien (Huang et al., 2017, s. 16) sidestilles begrepene medborgerskap og samfunnsborgerskap, og omfatter både elevenes kunnskap, forståelse og engasjement i demokratiske spørsmål.

**Tabell 2: Noen skillelinjer i synet på medborgerskap** Kilde: (Solhaug, Børhaug, 2012, s. 42)

	<b>Liberal</b>	<b>Dialog- demokratiet</b>	<b>Deltager- demokratiet</b>	<b>Kommunitær fellesskaps- orientert)</b>
<b>Medborgerskap</b>	Frihet som beskyttelse -primær verdi	Frihet Positiv rett til deltagelse	Frihet positiv rett Sosialt fellesskap	Frihet Positiv rett Kulturelt fellesskap
<b>Rettighet</b>	Negativ rett - frihet fra statlig innblanding	Positiv rettsorden Mulighet for deltagelse	Rettighet til deltaking ved lov	Balanserte rettigheter og forpliktelser
<b>Forpliktelser</b>	Mindre vektlagt Konsument-orientering av politikk?	vekt på diskuterende fellesskap	Stor vekt på ansvarlighet og forpliktelse overfor fellesskapet	Forpliktelse overfor det <i>kulturelle</i> fellesskapet
<b>Fellesskap</b>	Fokus på individet eller sivilt samfunn av interessegrupper	Kommuniserende fellesskap Sosial integrasjon Republikansk	Sosial integrasjon	Kulturell identitet

En vid definisjon av begrepene demokrati og medborgerskap innebærer at skolen skal være inkluderende, solidarisk og ivareta mangfoldet. For at fremmedspråklige elever betyr det at de må kunne delta i skolesamfunnet og formidle sin stemme på et språk de forstår og som blir forstått. Alle må få mulighet til å delta i de demokratiske prosesser ut fra sine forutsetninger, elevene må forholde seg til ulikhet, se saker fra ulike ståsteder, argumentere for sitt synspunkt og ha evne til kritisk tenkning.

De ulike aspekter ved demokratibegrepet i opplæringen beskrives i tabell 3.

**Tabell 3: Betydninger av begrepet demokratisk opplæring.** *Kilde: Sundeng (2017:14)*

Begrep	Beskrivelse
Opplæring om demokrati	Kunnskapskompetanse. Kunnskap om demokrati, det politiske systemet og politikk
Opplæring for demokratisk dannelse	Verdi- og holdningskompetanse. Knyttet til danning. Elevene får ferdigheter til kritisk tenkning og refleksjon rundt egne valg
Opplæring gjennom/i demokratisk deltagelse	Handlingskompetanse. Den praktiske tilnærmingen hvor elevene lærer gjennom handling
Opplæring til demokratisk deltagelse	Overgripende kompetanse som omfatter de tre andre

Elevene skal i tillegg til kunnskapsformidling også tilby en erfaringsbasert kunnskap der elevene deltar i demokratiske prosesser i undervisningen. Det innebærer at man legger større fokus på et deltagerdemokratisk perspektiv, eventuelt et dialogperspektiv, på bekostning av de mer liberale perspektivene (Solhaug, Børhaug, 2012).

Ludvigsen-utvalget (NOU 2015:8) omtaler demokratisk kompetanse som kunnskap om politiske systemer, menneskerettigheter og deltagelse i demokratiske prosesser. Demokratisk medborgerskap, som handler om å leve i et fellesskap og deltagelse på ulike samfunnsarenaer, defineres også som en del av den demokratiske kompetansen.

## 3. Metodikk

---

### 3.1 Valg av design / Forskningsmetodikk

Metoden som velges skal være et verktøy eller teknikker som benyttes i beskrivelsen av virkeligheten. Prosjektets forskningsdesign beskriver metodikk både i forhold til innsamling av data og til analyse av datagrunnlaget. Valg av metodiske tilnærminger til en gitt problemstilling vil avhenge av flere faktorer som blant annet problemstillingens art og omfang, ytre påvirkninger og ressurstilgang.

Vi vil i hovedsak gjøre bruk av data og empiri fra ulike offentlige styringsdokumenter. ICCS-studiene vil være tilleggsdokumenter for å tallfeste og belegge vår argumentasjon og analyse. Utover dette vil vi intervju en skoleleder og to samfunnsfaglærere ved to skoler, for å illustrere om det er en forskjell i hvordan tematikken og læreplanens generelle målformulering blir tolket, og hvilke kriterier den enkelte skole legger til grunn for å fylle oppdraget i forhold til overordnede føringer. Det er i tillegg gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse blant ansatte på de to skolene.

En pragmatisk tilnærming vil erkjenne at alle metoder har både svakheter og styrker (Jacobsen, 2015). I en slik tilnærming vil undersøkelsen basere seg på abduksjon og veksle mellom teori og empiri. Tilnærmingen skiller mellom åpne og lukkede datainnsamlinger. Spørreskjema er et eksempel på en lukket innsamling, men intervju er åpent.

Med en kvalitativ metodikk vil man utforske hvordan et fenomen fortolkes eller forstås, og har en åpen tilnærming til det som undersøkes. Metodikken baserer seg på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelig erfaring. Slike metoder egner seg der man skal fremskaffe ulike sider, nyanser og dybder ved et fenomen og forståelsen av dette. Et eksplorerende design er ofte aktuelt ved mange kvalitative metodikker der valg må tas

underveis i prosjektet etterhvert som man erverver ny innsikt i problemstillingen. Ny kunnskap kan åpne opp for nye problemstillinger etterhvert som prosjektet utvikler seg.

Uavhengig av hvilken metodikk som legges til grunn for kvalitative analyser skal det empiriske datagrunnlaget fortolkes og vurderes i den vitenskapelige prosessen. Hvordan man oppfatter virkeligheten kan variere. Ontologi defineres som læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut og epistemologi omhandler i hvilken grad det er mulig å fremskaffe sann og omforent kunnskap om virkeligheten. I dette ligger en erkjennelse av at det kan være en forskjell mellom objektet eller fenomenet som undersøkes (“det som er”) og den subjektive forståelsen av hvordan objektet eller fenomenet fremstår. Forskerens oppfatning av virkeligheten vil bestemme formuleringen av forskningsspørsmål som igjen er bestemmende for metodikken, og som atter igjen vil bestemme forskerens oppfatning av virkeligheten (Jacobsen 2015). I stedet for en objektiv sosial virkelighet opereres det i dette tilfellet med ulike forståelser av virkeligheten adskilt av tid og rom og kontekst (Jacobsen 2015). Epistemologisk blir oppgaven til forskeren også dens utfordring, nemlig å forstå og tolke hvordan mennesker eller informanter fortolker og konstruerer virkeligheten på et gitt sted til en gitt tid.

## 3.2 Datainnsamling og datakilder

### 3.2.1 Datainnsamling

I utvelgelsen av datakilder har vi vurdert aktuelle datakilder slik at materialet avgrenses på en hensiktsmessig måte i forhold til vår aktuelle problemstilling. Datamaterialets relevans, kvalitet og etterprøvbarehet er sentrale egenskaper. Valg av teknikk for datainnsamling styres også av praktiske hensyn som hvor mye tid og ressurser man har til rådighet. En utfordring for vår datainnsamling har vært avstanden til mange kilder og for en av oss som bor i utlandet har dette vært kompliserende, særlig i forhold til tilgang på norske publikasjoner og bøker som ikke er å finne på nett. Dette har begrenset noe av materialtilfanget. Derimot er det aller meste av primærkildene, de offentlige utredningene, NOU-er og Stortingsmeldinger vært mulig å få tilsendt eller lastet ned uten gebyr. Tilgang til

et fagbibliotek ved et institutt ville derimot ha vært kjærkomment siden mange tidsskrifter og fagjournaler lastes ned kun mot betaling.

I en kvalitativ tilnæringsmetodikk er det flere måter å innhente data på. Jacobsen (2015) omtaler intervju (både individuelle og i grupper), observasjon og dokumentundersøkelse. I denne oppgaven vil data fra dokumentene som analyseres gi grunnlag for bakgrunn, kontekst og informasjon om problemstillingen. Ut over dette innhentes data fra intervjuer og en spørreundersøkelse på to skoler.

Det er valgt ut to videregående skoler i Trøndelag; en sentrumsnær skole i Trondheim (her kalt skole A) og en i distriktet utenfor (her kalt skole B). Den sentrumsnære skolen er en stor skole med 1100 elever fordelt på fem ulike utdanningsprogram; - idrett, mat- og restaurantfag, elektrofag, helse- og oppvekst, i tillegg studieforberedende program. Distriktsskolen har i overkant av 300 elever og tilbyr i tillegg til studiespesialisering fem ulike yrkesfaglige utdanningsprogrammer; - service- og samferdsel, teknikk og produksjon, bygg og anlegg, helse- og oppvekst og børsemakerfag.

Det er gjennomført 6 semi-strukturerte intervju med skoleledere og lærere ved disse to videregående skolene. I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse ved de samme to skolene. Spørreundersøkelsen består egentlig av to ulike undersøkelser; en for skoleledere og en for lærere. Fra skole A har vi fått svar fra 10 respondenter (9 lærere og en skoleleder), og fra skole B har 9 besvart undersøkelsen (en skoleleder og 8 lærere). Alle respondenter er anonymiserte.

Respondentene ble intervjuet ut fra en intervjuguide med tema som favner undervisning og målsettinger for elevenes kompetanse innen demokrati og medborgerskap, samt læreplanens rolle og bruk av eksterne læringsarenaer og nettverk. I forkant av intervjuene ble intervjuguiden sendt ut via e-post til respondenten etter at denne hadde sagt seg enig i å la seg intervju. Slik ble intervjuobjektet forberedt på spørsmålsstillingene og hadde mulighet til å reflektere rundt temaene som det ble spurt om. Dette var av to hensyn, det ene er en etisk dimensjon overfor intervjuobjekt og det andre hensynet er ønsket om å få mest mulig avklarende svar med dybde og refleksjon i innholdet. Samtidig som en ønsker å

forberede intervjuobjektet vil en unngå å gi dem tid til å predefinere konkrete svar. Guiden er derfor generell og ikke spesifikk ned til hvert spørsmål. Intervjuguiden for skoleledere inneholder i tillegg spørsmål om hvordan skoleledelsen håndterer temaet i ulike fora og på ulike arenaer; både internt på skolen, i rektorkollegiet og med eksterne aktører.

Intervjuene ble tatt opp ved bruk av appen Taleopptak via mobil. Opptaket ble gjort i full enighet med intervjuobjektet og mobilen lå synlig under hele intervjuet. Intervjuets varighet var satt til 20-30 min og samtlige varte nærmere 30 minutter.

I en slik intervjusituasjon kan mange faktorer påvirke respondenten som for eksempel spørsmålsformuleringen, sammenhengen mellom spørsmålene og rekkefølgen de stilles i. Tiden man har til rådighet kan også påvirke i hvor stor grad respondenten tar seg tid til å svare utfyllende på spørsmålene. I semi-strukturerte intervju vil forskeren styre samtalen med respondenten. Graden av strukturering av et intervju påvirker tilgangen og muligheten for innhenting av relevant informasjon i intervjusituasjonen. Med utgangspunkt i intervjuguiden var oppgaven til intervjuer å opprettholde fokus på de relevante temaene som skal belyse oppgavens problemstilling. Et åpent kvalitativt intervju kunne vært et alternativ for å åpne opp for ytterligere informasjon og for eventuelle andre tema som kan belyse problemstillingen. Det semistrukturerte intervju vil imidlertid i en situasjon med begrensede ressurser bidra til å opprettholde fokus på de mest sentrale temaene og bidra til en forenkling i forhold til bearbeiding av innsamlede data. Alikevel var erfaringen etter intervjuene at mye av den uventede og interessante informasjonen kom i de noe løsere øyeblikkene når intervjuobjektet hadde snakket seg varm og slappet av.

Den kvantitative spørreundersøkelsen bidrar til å belyse og supplere øvrige datakilder. Ideelt sett skulle den fungere som en triangulering av det kvalitative datatilfanget. Imidlertid fikk vi færre respondenter enn ønsket av spørreundersøkelsen så med slik begrenset utvalg vil det ikke eksistere noe grunnlag for generalisering og vil kun indikere en retning svarene trekker mot. Intervjuguide og resultater fra spørreundersøkelsene er vist i vedlegg.



Erfaringen fra intervjuene er at vi burde ha foretatt et test intervju i forkant. Det er lettere å være en trygg intervjuer og mer målrettet når en har stilt spørsmålene og formulert seg rundt temaet gjentatte ganger. Av praktiske grunner fikk vi heller ikke tilbakemelding på utformingen av spørreskjema fra veileder før vi måtte gjennomføre spørreundersøkelsen.

### 3.2.2 Datakilder

Demokrati og medborgerskap i skolen er et tema som har vært mye diskutert og omtalt i de senere årene og det finnes derfor mye relevant og godt stoff om dette. Primærkildene våre som danner grunnlag for analysene i denne oppgaven er hovedsakelig tatt fra offentlige styringsdokumenter og utredninger og egen innsamlet empiri gjennom kvalitative intervju og en kvantitativ spørreundersøkelse. Vi gjør også mye bruk av sekundærlitteratur i form av nyere norsk forskning innen feltet demokrati og medborgerskap i skolen. Dette har vært nyttig, for det første ut fra formålet med å informere oss selv om temaet og hva som ligger der ute av forskning på området. For det andre gir det vår egen forskning en “resonans-bakgrunn” å diskutere mot og å søke videre ut i fra.

Læreplanverket til grunnopplæringen i Norge, det vil si grunnskole og videregående opplæring, er et sentralt styrende dokument for skolenes virksomhet. Vi ser utelukkende på læreplanens generelle del som ble fastsatt i forbindelse med Reform 94 og som nå erstattes med overordnet del som vil bli satt i verk i forbindelse med Fagfornyelsen i 2020. Overordnet del ble fastsatt i kongelig resolusjon 1. september 2017 med hjemmel i opplæringsloven § 1-5. Overordnet del av læreplanverket må forstås som en utdypning av verdigrunnlaget i opplæringslovens formålsparagraf § 1-1 og har status som forskrift og er del av det nasjonale læreplanverket (udir.no). Læreplanverket omfatter barn og ungdom fra første klasse på barnetrinnet til utgangen av studieforberedende og yrkesfaglige program i videregående opplæring.

En tilleggskilde til egen innsamlet data og empiri er ICCS-studiene (The International Civic and Citizenship Education Study) for å tallfeste og belegge vår argumentasjon og analyse. Studien er et internasjonalt samarbeidsprosjekt der The International Association for the Educational Achievement (IEA) har vært koordinator for prosjektet. IEA er en uavhengig

organisasjon som forsker på ulike utdanningssystemer i verden og hvordan disse påvirker elevenes læringsutbytte. Studien undersøker norske 9.-klassingers forhold til medborgerskap og skolens demokratiopplæring. I tillegg til å måle elevenes kompetanse og holdninger er det også gjort en undersøkelse blant skoleledere om skolen som arena for opplæring i medborgerskap og formidling av demokratiforståelse. Undersøkelsen er også gjennomført i flere andre land slik at man kan sammenligne resultater mellom landene.

Hensikten med studien er å undersøke hvordan denne aldersgruppen kjenner til, utøver og forberedes til rollen som demokratisk medborger i dagens og framtidens samfunn, på tvers av de 24 landene som er med i studien. I tillegg til å rette søkelyset mot unges demokratiforståelse og atferd i bred forstand i Norge, undersøkes også den rollen skolen skal ha som demokratiforberedende arena.

Utover dette vil vi intervju en skoleleder og to samfunnsfaglærere ved to skoler i Trøndelag, en i Trondheim og en i distriktet, for å illustrere om det er en forskjell i hvordan tematikken og læreplanens generelle målformulering blir tolket, og hvilke kriterier den enkelte skole legger til grunn for å fylle oppdraget. Intervjuene vil bidra til dybdeinformasjon og gir muligheten til å belyse ulike sider ved problemstillingen. Det er også gjennomført en begrenset kvantitativ spørreundersøkelse om demokratiundervisning og medborgerskap på de to skolene.

**Tabell 1: Oversikt over intervjuobjektene**

Intervjuobjekt	Stilling	Arbeidserfaring (år)
Skoleleder A	Skoleleder	ca 20 (som skoleleder)
A1	Lektor og tillitsvalgt	ca 12
A2	Lektor	12
Skoleleder B	Skoleleder	2 år som skoleleder, mer enn 20 år fra skole
B1	Lektor	16
B2	Lektor	34

Utvalget for datainnsamlingen som er foretatt er valgt ut fra et pragmatisk og skjønsmessig utvalg hvor man ikke har til hensikt med en generalisering. Utvalget representerer et utsnitt som kan belyse problemstillingen og som kan bidra med relevant informasjon.

Intervjuguide og resultater fra spørreundersøkelse er vist i vedlegg.

### 3.3 Data-analyse

Alt innsamlet datamateriale skal systematiseres, analyseres og fortolkes. Jacobsen (2015, s.199) beskriver fire faser i en analyse av kvalitative data: dokumentere, utforske, systematisere/kategorisere og sammenbinde. I dokumentasjonsfasen fremskaffes oversikt gjennom beskrivelser av innsamlet materiale. I systematiseringen av datagrunnlaget oppsummeres essensen og relevante opplysninger som bidrar i å belyse den aktuelle problemstillingen. Kategoriseringen av materialet danner grunnlag for en struktur hvor man kan vurdere sammenhenger mellom ulike kategorier. De ulike kategoriene struktureres slik at de belyser ulike tema som alle bidrar i å belyse problemstillingen. Ulike deler av datamaterialet vil, gjennom de ulike kategoriene, bidra til å finne sammenhenger og mønstre som belyser ulike sider ved forskningsspørsmålene.

Etter opptak ble intervjuene transkribert, en langsom og møysommelig prosess. Transkriberingen ble så delt med medforfatter før intervjuet ble slettet. Transkriberingen ble så kodet for å tydeliggjøre hvilke forskningsspørsmål svarene kunne anvendes på. Dette var tidvis frustrerende da det er overlappende verdier i svarene. Vi benyttet ikke dataprogram til dette arbeidet, alt er gjort manuelt.

Resultatene fra spørreundersøkelsen ble også sammenfattet og presentert i diagram fordelt på hvert spørsmål. Denne måten å kategorisere svarene på vil så danne grunnlag for å se om et bilde eller en tendens tegner seg i svarmønstret. Ikke alle svarene blir omtalt i

analysen, kun de som peker mot en tendens eller som kan virke motstridende med annen informasjon.

Problemstillingen som her skal belyses er åpen og på bakgrunn av det vil en eksplorerende undersøkelse passe. Studien har en vekslende induktiv og deduktiv tilnærming som innebærer at man trekker på etablerte teorier innen statsvitenskap og organisasjonsteori for å belyse og beskrive problemstillingen. Samtidig innhentes empiri for å forstå og analysere fenomenet.

Innsamlet empiri fra de ulike datakildene sammenstilles for å belyse og finne sammenhenger som kan forklare oppgavens problemstilling. Slike mønstre kan bestå i at man vurderer ulike forklaringer og sammenhenger på tvers av kildemateriale for å analysere ulike sider ved problemstillingen for til slutt å koble disse sammen.

I analyse av samtaleintervju vil en gruppering eller kategorisering av de ulike svarene bidra til å skaffe oversikt over informasjonen fra respondentene. Informasjonstilfanget fra intervjuene blir lett stort, og det er nødvendig å redusere dataomfanget på en strukturert måte. Datareduksjon og datapresentasjon er sentrale prosesser i analysen for å kunne trekke konklusjoner fra det empiriske grunnlaget (Ringdal, 2016).

### 3.4 Kvalitetssikring / Validitet og reliabilitet

Informasjonsgrunnlaget fra datainnsamlingen og data-analysen sammenstilles, fortolkes og prosesseres for å belyse en problemstilling. Ulike teorier skal bidra til å sette funnene i en videre kontekst. Undervegs i disse prosessene kan feil oppstå. Både en bevisst fokusering på kilder og mulige feiltolkninger og åpenhet omkring metodikk, informanter og kilder som er benyttet bidrar å styrke utredningens reliabilitet.

En dokumentanalyse kan ha enkelte begrensninger (Bowen, 2009). Et av ankepunktene er at dokumenters detaljeringsgrad ofte blir for lite detaljert til å benyttes i en studie. Dokumentgrunnlaget er utarbeidet for et annet formål enn å besvare forskningsspørsmål, og kan derfor i ulik grad være relevante i forhold til å besvare de

problemstillingene man søker å finne svar på. Denne problematikken støtet vi på underveis, særlig da vi leste tidligere masteroppgaver og doktoravhandlinger om temaet. Mye godt stoff er tilgjengelig, men ikke alt passet inn i en oppgave innenfor en policy diskurs. Vi fant selv at det var en utfordring å navigere mellom en pedagogisk og en statsvitenskapelig eller organisasjonsteoretisk diskurs. Der vi eventuelt har snublet får det stå for vår egen regning.

Jacobsen (2015, s. 173) peker på følgende problemstillinger knyttet til dokumentanalyse som datainnsamlingsmetode: *Hvordan passer dokumentenes bruk av data til problemstillingen? Har vi kontroll over mulige feilkilder? Kan vi stole på de kildene dataene kommer fra?*

Datagrunnlaget fra dokumentanalysen suppleres med semi-strukturerte intervju og en begrenset spørreundersøkelse for å belyse oppgavens problemstilling. Å kombinere en dokumentanalyse med andre kvalitative eller kvantitative metoder bidrar til metodetringangulering slik at eventuelle feilkilder kan oppdages og slik at funnene i studien underbygges og forsterkes ved både å benytte ulike datakilder og ulike metoder (Bowen, 2009). Relevant informasjon fra de ulike datakildene prosesseres og sammenstilles, og man kan dermed få en validering av funn. Datatriangulering oppnås ved å benytte data fra ulike kilder, fra ulike informanter eller fra ulike tidsintervaller (longitudinelle studier).

De empiriske dataene blir i analysefasen fortolket og transformert til vitenskapelig kunnskap. Kildenes relevans, autentisitet og troverdighet har betydning for kvaliteten på sluttproduktet. Data fra ulike kilder som intervju og spørreundersøkelse vil bidra slik at man kan belyse problemstillingen ut fra ulike tilnærminger. Intervjuene vil være bedre tilpasset problemstillingen og åpner opp for nyanseringer og utdypinger. Ulike metodikker gir mulighet for å vurdere fenomenet fra ulike sider. De ulike metodikkene vil utfylle hverandre, kontrollere hverandre eller stå i motsetning til hverandre. Totalt sett kan dette derfor bidra til et mer helhetlig bilde av det undersøkte fenomenet (Jacobsen, 2015, s. 174).

Spørreundersøkelsen kunne hatt noe bedre pålitelighet eller reliabilitet med høyere svarrespons. Det er gjennomført seks semi-strukturerte intervju av lærere og skoleledere ved to ulike videregående skoler i Trøndelag. I tillegg er det gjennomført en kvantitativ

spørreundersøkelse blant lærere i samfunnsfag ved de to skolene. Vi har fått tilbakemelding fra 16 lærere og to skoleledere i spørreundersøkelsen. Uansett ville et fåtall skoler som er overkommelig i en slik undersøkelse vært et lite grunnlag til å generalisere resultatene. Imidlertid tilfører intervjuene dybdeinformasjon om problemstillingen og vil ut fra det foreliggende materialet være mulig å å angi noen trender ved skolene i Trøndelag sett i forhold til analyse av øvrige datakilder.

I tillegg til de metodiske tilnærmingene er også *sannsynlighet* og *intersubjektivitet* sentrale begreper. Disse henspeiler på hvor konkluderende et forskningsresultat kan være når det gjelder å presentere en virkelighetsforståelse av et sosialt fenomen. Intersubjektivitet tar som utgangspunkt at all kunnskap er subjektiv, men at det finnes tilfeller der en majoritet av individer oppfatter et fenomen på samme måte.

## 4. Empirisk analyse

---

I den empiriske analysen drøftes de empiriske funn med relevans for problemstillingen og med fokus på forskningsspørsmålene fra kapittel 1.2. Drøftingen er strukturert i henhold til forskningsspørsmålene.

### 4.1 Skoleledelsen og lærernes forståelse av demokratimandatet

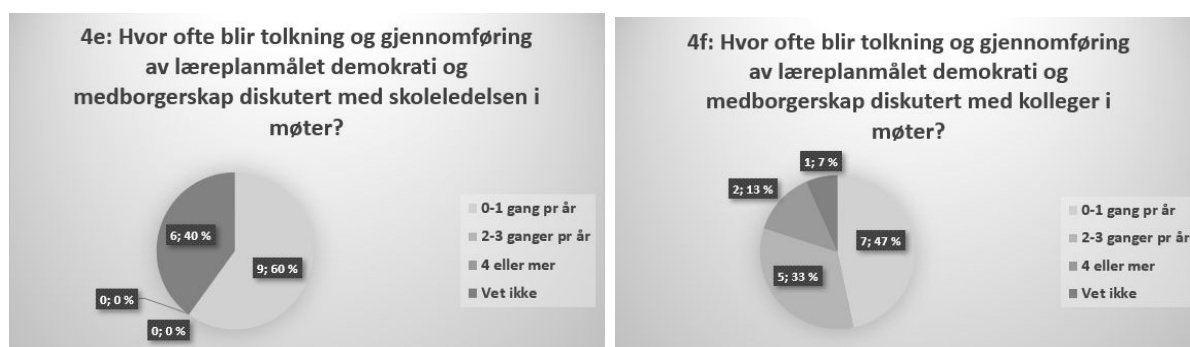
Fagfornyelsen - nye læreplaner, skal iverksettes høsten 2020 og er i dag under utvikling og ute til høring. I disse læreplanene vil demokrati og medborgerskap være en av tre gjennomgående emner som skal være bærende for undervisningen i de fag det er naturlig å inkludere temaet. Samfunnsfaget er et av flere *fellesfag* i videregående opplæring, det vil si at alle elever inkludert yrkesfaglige og studiespesialiserende program får opplæring i faget ut fra samme læreplan og skal avlegge en muntlig eksamen. Muntlig eksamener i videregående skole er av natur lokalgitte, det vil si at det er faglærers ansvar (skolens) å lage oppgavene og å eksaminere. I lys av dette ser vi nærmere på hva samfunnsfagslærere og to skoleledere sier om betingelsene og forståelsen av demokratiopplæringens vilkår i skolen.

Elevmedbestemmelse og en velutviklet demokratiforståelse er viktige målsettinger nedfelt i opplæringslova gjennom formålsparagrafen. I formålsparagrafen artikuleres enhetsskolens mandat. Den stadfester at “opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den enskilde si overttyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte. ... Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad. ... Alle former for diskriminering skal motarbeidast.” (1998, § 1-1).

Begrepet demokratisk medborgerskap er nærmere drøftet i kapittel 2, og det viser at det kan ligge mange fortolkninger i begrepet. Hvilke fortolkninger som ligger til grunn for undervisningen og hvordan begrepet omsettes til pedagogisk praksis vil prege elevenes opplæring og måloppnåelsen i forhold til kompetansemål i læreplanverket.

Sundeng (2017) sannsynliggjør at demokratimandatet ikke er tilstrekkelig avklart i læreplanverket og at mandatet kan tolkes på ulike måter. Han har gjennomført fem semistrukturerte kvalitative intervju med samfunnsfaglærere på ungdomstrinnet på Østlandet. En av hans funn er at lærerne har sprikende oppfatninger av demokratimandatet i skolen, både i forhold til mandatets innhold og begrepsfortolkning. Det hevdes at lærerne i studien kun i liten grad forholder seg til formålsparagrafen og den generelle delen av læreplanverket, og at det er behov for å kommunisere bedre hva demokratimandatet innebærer og at de kunne vært tydeliggjort ved å nedfelles i kompetansemålene (ibid.).

Vi ønsket ved våre to case studier å undersøke om forholdet mellom skolens ledelse og undervisningspersonalet la føringer i spørsmålet rundt tolkningen av skolens kompetansemål for opplæringen i demokrati og medborgerskap. I den kvantitative spørreundersøkelsen ved to videregående skoler i Trøndelag spurte vi derfor om hvor ofte temaet ble diskutert i ulike fora mellom ledelsen og lærerne og lærerne seg imellom. Dataene antyder at man sjelden (om i det hele tatt) har diskusjoner omkring dette temaet, hverken mot skoleledelse eller i lærerkollegiet. Det innebærer at den enkeltes oppfatning av dette læreplanmålet i stor grad vil råde grunnlaget for opplæringen. I vår spørreundersøkelse svarte 60% at læreplanmålet ble diskutert med skoleledelsen, men i begrenset omfang (0-1 gang pr år). De resterende 40% svarte "Vet ikke".



**Figur 3: Diskusjoner om læreplanmålet hhv med skoleledelsen og blant lærerkollegiet**

*Kilde: Spørreundersøkelse, vedlegg 3*



I spørreundersøkelsen søkte vi å operasjonalisere hva kompetansemålet for undervisningen i demokrati og medborgerskap inneholder (spm 3). Spørsmål 3<sup>5</sup> i undersøkelsen bes respondenten om å rangere hvilke målsettinger de mener er sentrale å fokusere på i undervisningen i demokrati og medborgerskap. Vi beskrev ni ulike målsettinger og ba respondentene peke på tre av kunnskapsmålene ( gjerne i prioritert rekkefølge) som de mente var de mest sentrale. Svarene (se vedlegg 3) viser en forholdsvis stor spredning i både målutvelgelse og i prioritering. Det kan være en indikasjon på at grunnlaget for undervisningen og de overordnede målsettingene ikke er klart definerte. Det er likevel et par punkter som peker seg ut som mer omforente. De hyppigste punktene er “Å utvikle elevenes evne til kritisk tenking”, “Å fremme kunnskap om demokratiske, politiske og samfunnsmessige institusjoner” og “Å fremme kunnskap om samfunnsborgeres rettigheter og plikter”. Disse målsettingene var fremhevet av både ledelsen og lærerne. Dette antyder at man legger seg på en relativt entydig og smal forståelse av demokrati undervisningen der man underviser om samfunnets demokratiske institusjoner og faktabasert kunnskap om de rettigheter og plikter man har som samfunnsborger. Det synes å være de kognitive ferdighetene som tillegges mest vekt i tolkningen av hva målsettingen med opplæringen i demokrati og medborgerskap er. Et interessant funn er imidlertid verdt å kommentere. Det var større spredning blant lærernes målforståelse som gikk utover de tre kognitive målsettingene som ledelsen og lærerne hadde som felles forståelse. Et betydelig antall lærere inkluderte målsettingene “Å utvikle elevenes evne og ferdigheter i konfliktløsning” og “Å fremme respekt for og trygging av miljøet” og “Å oppmuntre til elevdeltakelse på skolen”. Her viser lærernes svar at de legger en bredere forståelse av kompetansemålene til grunn for opplæringen i demokrati og medborgerskap enn hva ledelsen ved de to case skolene gjorde. Deres svar tyder på at de inkluderer kommunikative og emosjonelle ferdigheter i forståelsen av kompetansemålet. Kun et fåtall av respondenter svarte at “Å oppmuntre elevene til et bredere samfunnsengasjement”, og “fremtidig politisk deltakelse” synes å være en mindre relevant målsetting i svarene.

Den kvantitative spørreundersøkelsen har for lavt utvalg og få respondenter til å være gyldig for å gi signifikante funn. Derimot kan den sammen med de kvalitative intervjuene

---

<sup>5</sup> Spørsmålet er identisk til et av spørsmålene i den norske ICCS undersøkelsen av 2016.

være med på å triangulere dataene i våre to case studier. Ved samtaleintervjuene med ledelsen (rektorene) ved de to videregående skolene kom det frem at skoleledelsen fremhevet elevmedvirkning og betydningen av elevrådet og skolemiljøutvalget i konteksten opplæring av demokratisk medborgerskap og beredskap. Rektor ved skole A uttrykte det slik:

“Det første jeg tenker på når du spør meg hvordan ivaretar skolen opplæring og gir elevene praksis nettopp i demokrati og medborgerskap er det jo relatert til *strukturen*. Vi har elevråd, tillitsvalgt i hver klasse, russestyret, der er det formelle fora. I tillegg så har [skole A] satt av en stor ressurs til en i ledelsen, ...med ansvar for elevenes læringsmiljø og medvirkning.”<sup>6</sup>

Også rektor ved skole B uttrykker samme vektlegging av innholdet i skolens demokratioppdrag. “Her på skolen har vi en egen kontaktperson for elevrådet og jeg har møter med elevrådet innimellom. ...Elevrådet blir godt støttet opp av ledelsen her, tror jeg.”

Begge rektorene ga uttrykk for at elevdemokrati og medbestemmelse har lange tradisjoner og er nedfelt i strukturer for medvirkning og innflytelse som ligger både i tradisjonen rundt trepartssamarbeidet som er veldig tydelig i skolen, men også gjennom fylkeskommunens vedtak rundt elev- og lærlingombud, skolens lederstilling med ansvar for elevdemokrati og andre organ i skolens virke. Dette omtales mer under punkt 4.3.

Samtidig reflekterte ledelsen over viktigheten av at dette med medborgerskap og elevmedvirkning var et pågående prosjekt som de jobbet systematisk med. Eksempelene de trakk frem for å illustrere dette synet var noe ulike. Ved skole A la rektor vekt på arbeidet som ble nedlagt i å skape et *felleskap* for trivsel og samarbeid mellom de ulike programfagene ved skolen.

“Jeg tenker på organisasjonsutviklingen, samarbeid mellom lærerne i ulike avdelinger og å jobbe med holdninger i de ulike rollene vi har er viktig. ...i møte med lærerne har vi nådd en plattform som gir et fellesskap...og at det indirekte virker på elevene.”

---

<sup>6</sup> Respondenten referer her til egen stilling med ansvar for elevdemokrati og helhetlig læringsmiljø, jamfør fylkeskommunens vedtak i 2012. Stillingen omtales nærmere under punkt 4.3.

Skolen jobbet også systematisk med resultatene fra den årlige Elevundersøkelsen<sup>7</sup> og har hatt fokus på elevmiljøet og elevmedvirkning, spesielt siden dette er områder elevene har meldt tilbake i elevundersøkelsen og svart at de ikke blir hørt nok. “Vi har gjort tiltak og hatt det som tema på planleggingsdag og for hvert år har scoren blitt litt bedre på akkurat det området.”

Ved skole A kommenterte en av samfunnsfaglærerne at kanskje hverken elever eller lærere er bevisste på alle prosessene i klasserommet som er uttrykk for en pedagogisk praksis relevant for temaet elevmedvirkning og deltakelse i demokratiske prosesser i skolen. Læreren sa i intervju “Vi scorer lavt på medbestemmelse i elevundersøkelsen. Jeg tror det handler om at elevene ikke er bevisst at de med på å bestemme mer enn de er klar over selv.... jeg har flere demokratiske prosesser i klassen hvor elevene melder hva de ønsker å fokusere på innenfor et tema.”

Samfunnsfaglærerne ved begge skolene la i intervju vekt på klasseromsopplæring og rollespill som hadde politisk forståelse som mål, både samfunnspolitiske institusjoner og partipolitiske plattformer. Som del av opplæringen ble det lagt vekt på simulering og forberedt debatt og at disse var gjort i samarbeid med eksterne organisasjoner som EU og Ungdom, FN-sambandet og politiske ungdomspartier. Det er interessant siden svært få i den kvantitative undersøkelsen la vekt på politisk deltakelse senere i livet som mål for opplæringen, men at samfunnsfaglærerne og den ene skolelederen trakk fram disse prosjektene som viktige eksempler. En mulig tolking kan være at kunnskap om viktige politiske og andre samfunnsinstitusjoner kommer av en lang tradisjon for samfunnsfagsundervisning som vektlegger det kognitive aspektet ved demokratidannelsen og forbereder eleven på sin fremtidige rolle som velger. Dette samsvarer dels med et kantiansk syn på eleven som et rasjonelt individ. Sammen med kunnskap om verden rundt seg vil den rasjonelle aktøren ved kritisk tenkning foreta rasjonelle valg som kommer individet og samfunnet best til gode.

---

<sup>7</sup> Elevundersøkelsen er en årlig omfattende undersøkelse av elevens opplevelse av skolen og deres vilkår for læring, læringsmiljø og medbestemmelse. NTNU Samfunnsforskning analyserer og utarbeider rapport av datamaterialet på oppdrag av Utdanningsdirektoratet. Rapporten i sin helhet ligger ute på Trøndelag fylkeskommunes nettside ([trondelagfylke.no](http://trondelagfylke.no)), og på direktoratets hjemmeside ([udir.no](http://udir.no)).

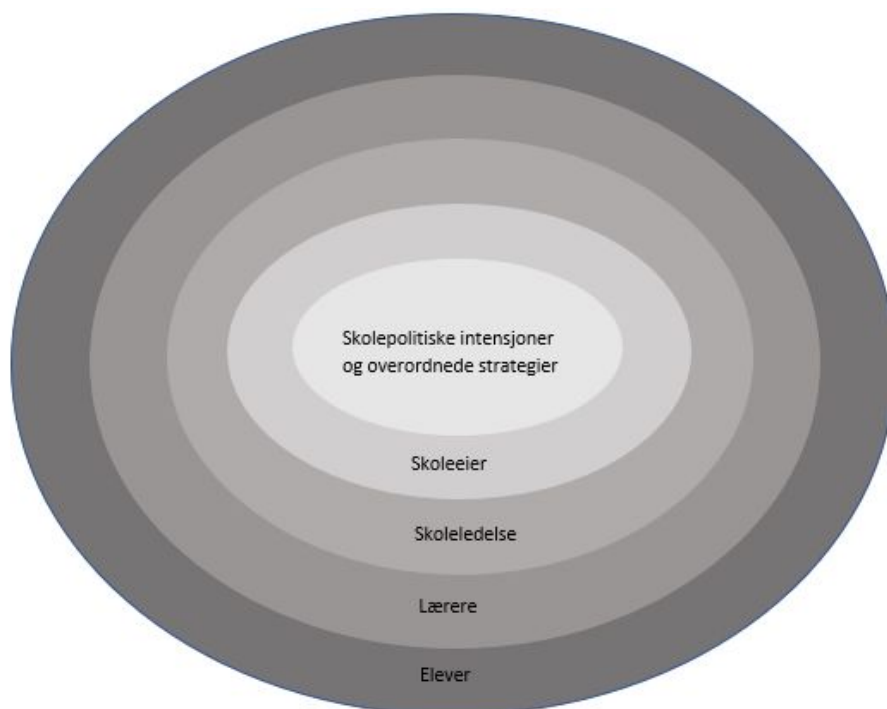
Skoleleder ved skole B uttrykte et pragmatisk syn på hvordan de nye læreplanmålene krevde en ny pedagogisk og organisatorisk tilnærming: “Ting tar tid for det er både *avlæring* og *nylæring*.” Tverrfagligheten i den nye overordnet del av læreplanen krever en annen type samarbeid og utfordringen ble introdusert for kollegiet på en planleggingsdag i februar 2018, kort tid etter at den var vedtatt, og på nyåret 2019. En lærer respondent uttrykte erfaringer fra planleggingsdager på en trøndersk underfundig måte slik:

“Ledelsen ønsket vi [samfunnsfaglærere] skulle sende inn forslag til tverrfaglig samarbeid om demokrati og medborgerskap. Vi ønsker å jobbe tverrfaglig for å omgå skott mellom fagene historie, rettslære, religion og samfunnsfag. Alt dette kan vi bake inn i medborgerskap og demokrati. Det var en tanke som vi hadde som vi sendte inn til ledelsen, “men de e jo klart - den ligg no dær enno den tanken”.”

I en masteroppgave med tittelen “Oppdragelse til demokratisk medborgerskap i skolen” (Pladsen, 2015) konkluderes det med at de ulike skolene som er undersøkt arbeider ulikt med tanke på opplæring til demokratisk deltakelse, og at det dermed ikke ligger en tydelig strategi til grunn for hvordan demokratiopplæringen vektlegges og gjennomføres. Rektorene er opptatt av å formidle demokratiske verdier, men det begrenses ofte til å ivareta de tydeligste kravene i lovverket som for eksempel det å etablere elevråd ved skolen. De ulike rektorene har ulike preferanser i arbeidet med demokrati og medborgerskap, det er store forskjeller i arbeidet og at mye av arbeidet tilknyttet dette temaet overlates til lærerne og elevrådskontakten. Jo sterkere og mer uttalt skoleledelsens prioritering av demokratiske verdier er, desto tydeligere kommer de til uttrykk i arbeidet i skolen (ibid.).

Kanskje kan den manglende kommunikasjonen komme av at temaet ofte tas som en selvfølge i vår demokratiske tradisjon. Manglende kommunikasjon fører til lite fokus på temaet og vanskeliggjør en felles forståelse av og utvikling omkring undervisningen på området (Pladsen, 2015). Begge skolelederne vi intervjuet understreket den lange demokratiske tradisjonen innad i skolen.

Lipskys teori om bakkebyråkrater (jf kapittel 2) innebærer at lærerens overbevisning og holdninger til temaet i større grad vil påvirke elevenes læring enn overordnede føringer og strategier. Bakkebyråkratene er de som leverer velferdsstatens tjenester til en sluttbruker og de er dermed i en maktposisjon i forhold til den tjenesten som skal leveres. I følge Lipsky (2010) så er de i et dilemma mellom det å utøve myndighet i leveransen av velferdstjenester og en arbeidssituasjon med tidspress og ofte manglende informasjon i forhold til å fatte gode beslutninger. I Tidsbruksutvalgets undersøkelse<sup>8</sup> fra 2009 er en av konklusjonene at lærere mener de bruker for mye tid til aktiviteter utenfor klasserommet som møter, rapportering og praktiske oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2009). I en hektisk arbeidshverdag kan overordnede skolepolitiske målsettinger og strategier være langt unna den reelle virkeligheten i klasserommet.



**Figur 4: Veien fra overordnede skolepolitiske føringer til elevenes læringsarena**

En undersøkelse fra Biseth (2012) referert i Pladsen (2015), viser at dersom ikke temaet drøftes og settes på agendaen kan det være tilfeldig hvordan denne undervisningen blir gitt, både i forhold til innhold, tidsforbruk og muligheter for erfaringsbasert læring.

<sup>8</sup> Denne undersøkelsen er gjort blant lærere i ungdomsskolen, men lærere i videregående skole vil nok også oppleve en tilsvarende fordeling av tidsbruk.

Under slike rammebetingelser vil det i stor grad være opp til den enkelte lærer hvordan temaet blir håndtert.

## 4.2 Eksterne nettverk som læringsarena

Skolens samfunnsoppdrag omfatter å utvikle ferdigheter både for den enkelte elev og for hele samfunnet. Elevene skal gjennom kunnskapen de får i skolen kunne bli aktive deltakere i samfunnet, både i arbeidsliv og i samfunnsfellesskapet forøvrig; dette er nedfelt i formålsparagrafen. NOU 2015:8 *Fremtidens skole* (Kunnskapsdepartementet, 2015) tegner et bilde av samfunnsutviklingen der utviklingen går raskt, kompleksiteten i samfunnsstrukturen øker og man ser for seg store endringer i teknologi- og kunnskapsutviklingen. Dette bildet setter premisser for barn og unges læringssituasjon. I utredningen heter det at *for å kunne orientere seg i et komplekst samfunn og gjøre informerte valg i eget liv, har den enkelte behov for kritisk vurderingsevne og god problemløsningsevne (ibid, s. 21)*. Samfunnsmessige endringer som globalisering og økt innvandring påvirker mangfoldet i samfunnet og setter krav til holdninger og respekt for alle som lever i et fellesskap. Dette er også en del av skolens opplærings- og dannelsesansvar og fordrer opplæring i demokratisk kompetanse og sosial ansvarlighet.

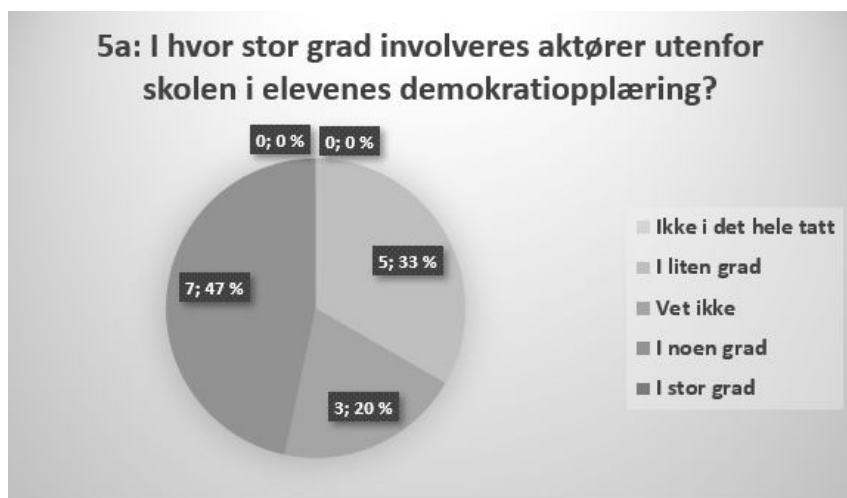
Unge læring skjer i mange ulike situasjoner, men skolen er den sentrale arena for unges opplæring, også innen demokrati og medborgerskap. For noen elever vil deltagelse i ulike organisasjoner utenfor skoledagen også være en viktig lærearena. Ødegård (2017) har undersøkt samfunnsengasjement blant ungdom i Oslo. En av konklusjonene er at deltagelse i frivillige organisasjoner har vært stabilt over det siste tiåret, og det registreres en økning i ungdommens interesse for politikk og samfunnsspørsmål. Et godt samspill mellom skole og samfunnet omkring bidrar til at elever kan lære demokratiforståelse i praksis. Vi ønsker her å se nærmere på om gode nettverk eksisterer rundt skolen for å ivareta elevens dannelses til å bli en aktiv, demokratisk medborger.

Mange av de problemstillingene vi står overfor i årene som kommer kjennetegnes av stor kompleksitet, involverer mange aktører og krever samarbeid for å løses.

Klimaproblematikken er et eksempel på en slik problemstilling. Dagens unge som skal bidra til å løse mange av disse problemstillingene trenger, utover ren kunnskapskompetanse, evne til å samarbeide, til å stille kritiske spørsmål og lære metoder for problemløsning. Skolen må derfor i tillegg til å være en kunnskapsformidler også legge til rette for samarbeid, diskusjoner og kritisk tenkning som en del av skolehverdagen. Dette er i tråd med Deweys tenkning, instrumentalisme, som omhandler hvordan tenkning er et instrument for handling, og står like sentralt i dag som i hans levetid (snl.no). Å knytte kunnskapen opp mot handlinger å være en medborger er sentralt i utdanningen i tillegg til den kunnskapsbaserte undervisningen som kan måles og testes.

Et samspill der aktører utenfor skolen trekkes inn i undervisningen kan bidra til at elevene lettere ser relevansen og kan trekke paralleller mellom undervisning og hvordan kompetansen anvendes i samfunnet. På denne måten utvikles elevens handlekompetanse, som er relevant for alle de overordnede målsettingene i læreplanen. Et undervisningsopplegg der eksterne aktører trekkes inn i undervisningen fordrer felles innsats fra både skoleledelse og lærerkollegiet omkring både innhold, omfang og tematikk. Et slikt undervisningsopplegg kan bidra til å gi elevene økt motivasjon og dermed bedre grunnlag for læring. Dersom skolen aktivt involverer seg i problemstillinger i lokalsamfunnet, det være seg i ulike demokratiske prosesser eller ulike tiltak for å sikre bærekraftig utvikling som er en annen overordnet tematikk i læreplanen. Å trekke på problematikk fra lokalsamfunnet vil knytte skolen tettere opp til lokalsamfunnet og bidra både med generell og prosessbasert kunnskap, og gi undervisningen en relevans ved at læringen knyttes opp mot reelle problemstillinger.

Spørreundersøkelsen blant ansatte på to videregående skoler i Trøndelag viser at det ikke benyttes bruk av eksterne nettverk i stor utstrekning i skolens demokratiundervisning. Ingen svarer "I stor grad", men heller ingen svarer ikke "I det hele tatt". Av de som svarer "i noen grad" på dette er det en overvekt av lærere i samfunnsfag. Hovedtyngden av lærere i andre fag svarer "i liten grad" eller "Vet ikke" på dette spørsmålet.



**Figur 5: Bruk av eksterne nettverk i demokratiundervisningen.**

*Kilde: Spørreundersøkelse, vedlegg 3*

I dybdeintervjuene nyanseres dette bildet ved at det omtales eksempler på prosjekter der eksterne aktører trekkes inn og bidrar i undervisningen. Eksemplene som trekkes fram er blant annet besøk av ulike ungdomsorganisasjoner som politiske ungdomspartier, Ungdom mot EU og Europeisk ungdom, rollespill om demokratiske prosesser på Stortinget og i FN og ulike miljøprosjekter. I religionsundervisningen fremheves besøk til ulike trossamfunn som et eksempel.

Et annet interessant funn kom i samtale-intervju med skoleleder ved skole B ble det tydelig at rektor hadde en tydelig forståelse av at skolen er en del av lokalsamfunnet og storsamfunnet rundt seg. Ved spørsmål i hvilken grad det blir dratt inn eksterne samarbeidspartnere i skolens arbeid med demokrati og medborgerskap-opplæringen var svaret:

“Det er helt avgjørende. Vi snakker ikke silo skole, ikke fag isolert. Jeg ønsker mest mulig perforert skole som er en del av lokalmiljøet, samfunnet... hvor vi er ute og mange er inne i skolen. Slik at vi har et vindu til omverdenen og lærer masse av det...elevene også.”



Samtalen fortsatte rundt to store prosjekter som også involverte fagpersoner og politikere fra kommunen som elevene fikk være med å utarbeide i samhandling med lokale instanser. Dette prosjektet er nærmere beskrevet under punkt 4.3. Det er verdt å merke seg at skoleleder her beveger seg fra en tradisjonell *individualistisk* til en *sosialistisk* og mulig også mot en *politisk* forståelse en demokratisk person, en som utdannes *for demokrati - gjennom demokrati*, jamfør Biestas teorier om ulike forståelsesrammer. Ved slike store prosjekter vil alle tre nivå i opplæringen til demokratisk kompetanse aktiveres, som beskrevet under punkt 2.3. Målet for undervisningen blir dermed både kunnskapsorientert, verdi- og handlingsorientert.

Inntrykket utover dette funnet er at det generelt er forholdsvis begrenset kontakt mot eksterne nettverk i undervisningssammenheng. Børhaug (Børhaug, 2018) peker på at det er forskjeller mellom elevdemokratiet i skolen og demokratiske prosesser i samfunnet. Selv om de demokratiske formelle prosessene gjenspeiles på en korrekt måte i elevdemokratiet vil det være underlagt begrensninger fra lærer og skoleledelse ved at det legges begrensninger både på saksfeltet og i forhold til beslutningsmyndighet. Også undervisningen preges av det Børhaug kaller *statisk institusjonslære* og at undervisningen om de politiske institusjonene og de ulike fora som ligger innenfor disse er fjerne for elevene (ibid.). I et av dybdeintervjuene med en av samfunnsfaglærerne utdypes hva man anser som de viktigste kriteriene eleven bør sitte igjen med fra opplæringen i demokrati og medborgerskap. Dette forsterker inntrykket av en opplæring om institusjonene i demokratiet; de demokratiske organene, forståelse av forskjellen på regjering og Storting, forskjell mellom administrativ og politisk ledelse samt ulike påvirkningskanaler og prosesser i forbindelse med valg (valgprosess og nominasjon). Han oppsummerer at det blir mest teoretisk undervisning og lite praktisk læring.

Stray og Sætra (Stray og Sætra, 2015) gjennomførte en undersøkelse av rammebetingelsene for samfunnsfagets demokratioppdrag. Det innhentede datamaterialet gjennom intervju med samfunnsfaglærere i videregående skole viste at samfunnsfaget slik det er beskrevet i LK06 preges av mange ulike temaområder og favner mange kompetansemål uten tilstrekkelig sammenheng. De hevder at dette *kan medføre at elevene først og fremst lærer om demokratisk deltagelse, og at læring for og gjennom demokratisk deltagelse blir lagt mindre vekt på* (ibid.).

En mer omfattende undervisning tettere på eksterne aktører krever både planlegging og, koordinering, og uten konkrete krav til måloppnåelse, innhold og fagtilhørighet vil dette ofte nedprioriteres i en presset skolehverdag. Erfaringen fra skolelederne vi snakket med bekreftet at det var et arbeidskrevende prosjekt å initiere og gjennomføre samarbeid med ordfører og rådmann for å se på ulike typer kommunale og fylkeskommunale oppgaver som elevene kunne bidra inn mot. Det er krevende både organisatorisk og faglig, men konklusjonen var at dette var svært vellykket. Det ble opprettet en “Innovasjonscamp” der kommunalt ansatte som ingeniører og utviklings- og næringsansvarlige kom inn og veiledet elevene. Dette var et omfattende prosjekt som krevde mye planlegging og koordinering, men som førte til at alle kunne finne noe å involvere seg i og som skapte forståelse for samfunnsmessige strukturer og tjenester. Andre fordeler med dette prosjektet var bedre integrering av skolen i lokalmiljøet og at skoleeier kommer tettere på skolehverdagen og bidrar aktivt i måloppnåelsen av skolens demokratimandat. Slike positive erfaringer ble omtalt i rektorkollegiet og kan derfor også tas i bruk ved andre skoler. Det ble fremhevet at man etter regionreformen hvor trøndelagskommunene ble slått sammen ble rektorkollegiet utvidet til 32 rektorer (22 fra Sør-Trøndelag og 11 fra Nord-Trøndelag) og utgjør et verdifullt grunnlag for erfaringsdeling på mange av skolens områder.

I intervjuene påpekes det at yrkesfaglig studieretning i den videregående opplæringen har flere eksterne nettverk enn studiespesialisering. Disse elevene kommer i nærmere kontakt med bedrifter og organisasjoner og får mer praksisrettet kunnskap om blant annet rettigheter og plikter i arbeidslivet. Den innsamlede empirien gir oss ikke godt nok grunnlag for å konkludere om forskjeller mellom de ulike studieretningene i forhold til demokratidannelsen. Dette kan være interessant å utrede nærmere og se på hvordan man gjennom mer praksisorientert læring kan oppnå større demokratiforståelse.

### 4.3 Strukturelle grep og skoleeiers rolle

Skolepolitikken har de senere årene i stor grad vært basert på resultater fra PISA-undersøkelsene. Skolen og dermed skoleeierne måles på kunnskapsmål hos elevene og de tverrfaglige, generelle kompetansemålene som er vanskelig å måle, som demokratisk erfaringsbasert opplæring, kan da lett bli skjøvet til side. Det er mindre fokus på den handlingsorienterte delen av demokratiopplæringen, dette påpekes også av Sætra (Sætra, 2015). Noe av dette forklares med ”myndighetenes økte behov for resultatinformasjon” (NOU 2014:7, s. 98).

Læreplanen styrer innholdet i opplæringen i den norske skolen, og er grunnlaget for skolens gjennomføring av opplæringen. I den generelle delen av læreplanverket utdypes skolens verdigrunnlag. I 2014 la Kunnskapsdepartementet fram strategien om lærerløftet. Der pekes det på flere utfordringer skolen har som stort ressursforbruk i forhold til resultater sammenlignet med andre OECD-land, store nasjonale variasjoner mellom fylker, kommuner og enkeltskoler på nasjonale prøver og frafallet i videregående skole nevnes spesielt.

De positive utviklingstrekkene som fremheves er utviklingen i læringsmiljø og elevenes demokratiforståelse. Det refereres til ICCS-undersøkelsene når det gjelder elevenes demokratiforståelse. Norge ligger høyt når man ser alle landene i undersøkelsen under ett, men i forhold til de andre nordiske landene ligger scorer norske elever lavest. Dette setter utfordringene skolen har i et større perspektiv og ut fra en slik synsvinkel kan man si seg tilfreds med demokratiforståelsen i norske skoler. I samme strategi (ibid.) påpekes det også at læreren er skolens viktigste ressurs, og at nøkkelen i å møte disse utfordringene ligger i lærerrollen.

Fylkestinget i Trøndelag fylkeskommune fattet politisk vedtak på videreføring av ordningen med elev- og lærlingombud etter fylkessammenslåingen 1. januar 2018. I dag har skoleeier Trøndelag fylkeskommune to ombud, lokalisert henholdsvis i Trondheim og Steinkjer. Elev- og lærlingombudene er fylkeskommunale ombud som skal passe på at rettighetene til elever og lærlinger i videregående opplæring blir ivaretatt. Ombudsordningen

har i sitt mandat styrking av elever og lærlingers medvirkning i opplæringen og elevdemokrati. I Trøndelag besøker de to ombudene årlig hver av de 32 videregående skolene for å gjennomføre skolering av elevråd og orientere elever og lærlinger om rettigheter og plikter. Det er ca. 16500 elever fordelt på 32 videregående skoler i Trøndelag. Ombudet møter alle elevene på Vg1 og alle elevrådene, når de er på sine årlige skolebesøk. Formålet med disse møtene er å opplyse om plikter og rettigheter de har som elev og lærling og å informere om prosedyrer og saksgang relatert til fravær, læreklager, elevrådsarbeid, med mer (trondelagfylke.no).

Ved behov møter ombudet enkeltelever eller grupper av elever som ønsker hjelp eller bistand, søker råd, veiledning og informasjon. I Trøndelag foretar ombudet opplæring og forebyggingsarbeid innenfor skolemiljø og mobbing (trondelagfylke.no).<sup>9</sup> Ombudene samarbeid også med Elevorganisasjonen, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet foruten skoleeier, rektorer, bedrifter, tillitsvalgte, elever, lærlinger, lærere, foresatte og aktører innen videregående opplæring (ibid.).

Ved samtaleintervju av rektorene var det ingen av de som etterlyste mer tilrettelegging fra skoleeier (fylkeskommunen) i forhold til skolens demokratioppdrag. Imidlertid identifiserte begge fylkeskommunen som en viktig bidragsyter og samarbeidspartner i skolens utviklingsarbeid. Som skoleledere var begge opptatt av rektorkollegiet<sup>10</sup> som møtes en gang i måneden og er et viktig forum for diskusjon og samarbeid over ulike tema i skolen. Her blir erfaringer og råd lyttet til og delt slik at best praksis kan videreføres. Rektor ved skole B uttrykte det slik:

“Skoleeier fylkeskommunen er med på og har ansvar for å sette i gang utviklingsarbeid kombinert med fagfornyelsen. Vi har tatt opp i rektorkollegiet fagfornyelsen og hvordan vi jobber med den i skolen.... erfaringsdeling i rektorkollegiet er verdifullt på alle områder og for alt nytt hvor vi henter gode ideer fra hverandre.”

---

<sup>9</sup> Elev- og lærlingombudets mandat vedtas av fylkestinget og er derfor vedtatt av skoleeier lokalt (elevombudene.no).

<sup>10</sup> Etter sammenslåingen av fylkene Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag består rektorkollegiet i Trøndelag fylkeskommune av 32 rektorer.

Rektor ved skole A understreket også verdien av rektorkollegiet som et diskusjonsforum hvor erfaringsutveksling og råd rundt konkrete utfordringer finner sted. Informanten beskrev ikke diskusjoner opprinnelig som tilhørende under medborgerskap eller demokratiopplæring, men erkjente at det vel nok lå til tematikken uten at det var definert slik i kollegiet.

“Vi diskutere ofte og utveksler erfaringer på hvordan vi møter ulike typer elevutfordringer. Hvordan får vi russen til å forholde seg, “itj sant”... “de e jo” ut fra anna type vinkling enn akkurat det temaet her.”

Et annet strukturelt forhold som begge skolelederne trekker frem er ordningen med egen stilling “Leder for elevdemokrati og helhetlig læringsmiljø” som fylkestinget Sør-Trøndelag innførte ved alle skoler i regionen i 2012 og som nå gjelder for hele Trøndelag<sup>11</sup> (Saksnr. 70/12, Fylkestinget Sør-Trøndelag). I innstillingen heter det at “Fylkestinget anser de nevnte ansvarsoppgaver som en svært viktig jobb for å sikre elevenes innflytelse, trivsel og dermed læringsmiljø. De(n) ansvarlige skal være en del av skolens lederteam slik at arbeidet med elevdemokrati og helhetlig læringsmiljø forankres og drives i skoleledelsen.”

Fylkesrådmannen støttet rektormøtet og arbeidsutvalgets vurderinger om at stillingens arbeidsoppgaver og ansvarsområde skulle løftes til ledernivå (ibid.). Stillingens ansvarsområde er omfattende, vi nevner her: 1) ansvar for arbeid mot mobbing og trakassering jamfør kapittel 9a i opplæringsloven og jamfør fylkesmannens tilsyn 2) Rusforebyggende og holdningsskapende arbeid 3) Kontakt med politi og andre instanser 4) Kontaktperson for elevrådet og medlem av skolemiljøutvalget 5) Ansvar for oppfølging av elevundersøkelsen 6) Overordnet ansvar for arbeidet med skolevalgene 7) Kontakt med politiske partier og oppfølging av retningslinjer for politisk aktivitet ved skolen. Med dette fylkestingvedtaket fikk de videregående skolene i Trøndelag formelt forankret arbeidet med elevdemokrati og et godt læringsmiljø inn i ledelsen ved hver skole.

---

<sup>11</sup> Vedtaket i fylkestinget Sør-Trøndelag den 20.06.2012 brukte tidligere ordning fra Hordaland som grunnlag til innstillingen (Saksdokument 70/12).

Tidligere Sør-Trøndelags vedtak var også en erkjennelse at det vil være behov ekstra ressurser i forhold til å fylle demokratimandatet og som kan ta ansvar for koordinering av fellesskapsutøvelsen ved hver enkelt skole. Ordningen ble videreført ved sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag til Trøndelag fylkeskommune 1. januar 2018. Dette tolker vi som en positiv strukturell innretning som vil bli verdifull også for å kunne fylle skolens opplæring *om, for og gjennom* demokratisk medborgerskap, slik det er uttrykt i ny overordnet del av læreplanverket.

Utover dette er Skoleutvalget et annet representativt samarbeidsorgan der elever deltar sammen med lærere, skoleledelse, fylkeskommunen og representanter for lokalt næringsliv. Dette foraet skal fungere som et rådgivende organ for rektor. Tema som har vært tatt opp er skoletilbudet, økonomi, innspill på nye ønsker og behov elevene har i skolehverdagen.

Rektor ved skole A har tidligere vært rektor ved en ungdomsskole i fylket. Erfaringer med skoleeiers rolle og bidrag til elevmedvirkning og medborgerskap i skolen omfatter derfor både kommune og fylkeskommune. Foruten de strukturelle grep fra fylkeskommunen har skoleeier også en aksje i Ungt Entreprenørskap og Innovasjonscamp og bidrar derigjennom sterkt til deres drift.

“Vi laget i samarbeid med ordfører og rådmann [i kommunen] ulike typer oppgaver som ble gjort i samarbeid med alle elevene og utført i en Innovasjonscamp. Demenslandsby for eldre, skole, barnehage, oppvekstsenter. Dermed ble både samfunnsfag, politikk, helse- og oppvekst, - alle ble involvert. Alle ungdommene er opptatt av dette. Veiledere fra kommunen, kommuneingeniører, utviklings- og næringsansvarlige kom inn og veiledet elevene.”

Trøndelag fylkeskommune har også planer om å gjøre et større samlende skolerettet arrangement i forbindelse med Kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2019. Rektor ved skole B uttrykte entusiasme for fylkeskommunens planlagte bidrag:

“Skolevalg blir spennende til høsten. Hele Trøndelag i år, det blir så stort så kommunikasjonsavdelingen i fylkeskommunen har lyst å slå på stortromma og ha

representanter - gode partirepresentanter - i stor profesjonell debatt som overføres til skolene - til alle 32 skolene samtidig. En mister jo da nærkontakten og dialogen med lokalpolitikere som er viktig, så vi skal få til det også at elevene får møte politikere i tillegg.”

En ser her at begge skolelederne er opptatt av de strukturelle og institusjonaliserte vilkårene for elevdemokrati, engasjement og miljøpåvirkning. Skole B var mer opptatt av å se politisk og partipolitisk engasjement som representativt for demokratiopplæringen enn ved skole A. Skillet mellom skolene manifesterte seg også blant samfunnsfaglærerne som ble intervjuet.

I retningslinjene for fravær i fylkeskommunen spesifiseres det at elever får strøket fravær (altså godkjent) fra 10% regelen i enkeltfag ved dokumentert deltakelse på grunn av “demokratiske verv eller aktivitet, arbeid som tillitsvalgt, politiker eller hjelpearbeider, tillitsvalgt i en fagforening, arbeid i et ungdomsparti, ungdomsråd, ungdomshøring, arbeid for Elevorganisasjonen eller frivillig organisasjon. Dokumentasjon fra organisasjonen er påkrevd.” (trondelagfylke.no) Skoleeier er dermed en viktig tilrettelegger for elevers aktive deltakelse i frivillig-, politisk eller organisasjonsarbeid.

En rask gjennomgang av hjemmesidene til de ulike fylkeskommunene avslørte store sprik i hvor informative og navigerbare de ulike nettstedene er. I tillegg til de ulike tiltak og organisatoriske og strukturelle grep skoleeier Trøndelag fylkeskommune har tatt, er god og innholdsrik informasjonstilgang om skolemiljø, utdanning og elevmedvirkning. Det i seg selv er forenlig med et åpent demokratisk styre og tyder på at skoleeier vektlegger å kommunisere dette ut til skolesektoren og øvrige innbyggere.

Resultater fra Elevundersøkelsen har vist at elever gir tilbakemelding på at de ønsker mer elevmedvirkning ved skolen. Det har ført til at dette har blitt et fokusområde for skolen og at tilbakemeldingene fra elevene har blitt forbedret. Elevrådsarbeid blir trukket frem som det naturlige stedet for demokratisk opplæring. Elevrådet har fått sin rolle fra Stortinget gjennom opplæringsloven § 11-6.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> <https://www.elevråd.no/>

Den praktiske opplæringen i demokrati og medborgerskap er i hovedtrekk gjennom strukturelle tiltak med formelle fora som elevråd og russestyret. En av informantene som ble intervjuet påpekte at elevrådets fokus ofte ble rettet mot praktiske problemstillinger på skolen, som for eksempel tilbudet i kantina. I forhold til de større linjene som medborgerskapsbegrepet også favner. Her kan den ekstra ressursen som skolen har satt inn på blant annet å bistå elevrådet bidra i å sette fokus på mer overordnede saker. Dette er også en side av demokratiopplæringen. Elevdemokrati har betydning ikke bare for dannelsen av gode fremtidige samfunnsborgere, men bidrar også til å ivareta elevenes skole- og læringsmiljø. Det å gi rom for å ta opp store og små problemstillinger som påvirker elevenes skolehverdag er også en del av helheten.

Lied utvalget (NOU 2018:15) uttaler i sin utredning om strukturen i videregående opplæring. Fagfornyelsen omfatter ikke endring i timefordeling og programfagstrukturen. Mandatet til Lied-utvalget er å se om kompetansemålene blir ivaretatt tilstrekkelig under eksisterende tilbudsstruktur for videregående opplæring. Utvalget definerer fag og timefordelingen som en del av tilbudsstrukturen og er derfor tatt med i vurderingen av innstillinger fra utvalget. (Se s. 13 i NOU 2018:15). Dette samsvarer med tidligere uttalelse og funn fra Stray og Sætra (2015) Samfunnsfagets rammebetingelser. For mange kompetansemål og for liten tid/timetall med kun 3 timer i uka for å dekke alle kompetansemål, jamfør funn i intervju med samfunnsfaglærer på skole B, vanskeliggjør en fullverdig og variert undervisning. Det kan synes at for å bidra til bedre opplæringsvilkår innen kompetansemålene for demokrati og medborgerskap så trenger de sentrale skolemyndighetene å se nærmere på rammetimetallet i videregående skole.

---



## 5. Drøfting

---

### 5.1 Skolens samfunnsmandat og demokratiforståelsen - mellom børs og katedral

I ny overordnet del av læreplanverket, som ikke er trådt i kraft ennå, men som er fastsatt av Regjeringen, beskrives verdigrunnlaget i opplæringen i grunnskolen. Der fremheves demokrati og medvirkning som en av seks hovedområder. De fem andre verdiene som omtales er menneskeverd, identitet og kulturelt mangfold, kritisk tenkning og etisk bevissthet, skaperglede, engasjement og utforskertrang samt respekt for naturen og miljøbevissthet. I omtalen av demokrati og medborgerskap står det blant annet at *opplæringen skal fremme oppslutning om demokratiske verdier og demokratiet som styreform og at skolen skal være et sted der barn og unge opplever demokrati i praksis* (Utdanningsdirektoratet, 2018., s. 9)

Det er altså tre aspekter ved målsettingen demokrati og medborgerskap som elevene skal ta med seg videre ut i samfunnet etter endt skolegang: *verdisyn* (likhet, rettferdighet, mangfold), *tro på styreform* (tillit, vist gjennom velgerdeltakelse) og *praktisk mestring*.

Hvor godt samsvarer kunnskapspolitikken med demokratiforståelsen i skolens formålsparagraf? Og hvor godt lar demokratimandatet, slik det er uttrykt i formålsparagrafen, seg realisere gjennom læreplanen og ut i den praktiske skolehverdagen? Dette er spørsmål stiller Stray i en kronikk i Utdanningsnytt i oktober 2018 og ytrer dermed en forbeholden skepsis til Fagfornyelsens styrking av skolens demokratimandat. Hun påpeker at den rådende kunnskapspolitikken styres av flere parallelle prosesser som påvirker hvordan de skolepolitiske beslutningene formaliseres og implementeres (Stray, 2018). Politiske

ambisjoner innen fordelingspolitikk og verdiskapning, men også ideologi vil være førende for utformingen av skolepolitikken og læreplanarbeid. Det er kunnskapspolitikernes rolle å ha et “overordnet-perspektiv” og å knytte skolen og dens innhold til politiske målsettinger (ibid.). Noen prosesser pågår lokalt mens andre er globale og disse to trenger ikke være motstridende. Derimot identifiserer Stray to motstridende hovedprosesser som må ta ulike hensyn ved utforming av skolepolitikken, nemlig mellom de økonomiske og de politiske prosessene (ibid.).

Politiske prosesser er i grove trekk hva som skjer i samfunnet både lokalt, nasjonalt og globalt. I nyere tid er det økende bekymring rundt motsetninger i samfunnet som kan true demokratiet, demokratiske verdier og prosesser. Det hersker uro rundt politiske ytterpunkter, økende nasjonalisme i Europa, vold mellom og mot religiøse grupper og større klasseskiller. Mønstrer tegner seg i hele den demokratiske verden. Dette er bakteppet for vestlige europeiske lands økende fokus rundt viktigheten av å innføre demokrati og medborgerskap som egne fag eller gjennomgående tematikk i nasjonale læreplanverk. Erkjennelsen av at skolen og utdanning er et nyttig redskap for å skape fremtidens samfunn ligger til grunn for denne utviklingen. Skolen er en viktig - om ikke den viktigste - arena for å bevisstgjøre eleven om demokratiske prosesser og å gi dem holdninger og verdier gjennom kunnskap og erfaring som befestes i en demokratisk identitet (Stray, 2018).

Den andre hovedprosessen som pågår parallelt med den politiske er den økonomiske. Vestlig demokratiers velferdssamfunn som ble bygget etter andre verdenskrig er kommet under stadig større press til å levere de velferdsgodene befolkningen forventer og har vært tilvent over snart tre generasjoner. Demografiske årsaker som synkende fødselstall og høyere levealder gjør sitt til å forsterke denne tendensen. Norge er på vei inn i en tidsalder med lavere inntekter fra olje- og gasssektoren. Regjeringen Solberg nevner i Meld. St. 29 at effektivisering av offentlig sektor er en prioritering for opprettholdelse av verdiskapningen i samfunnet. Utdanning vil fortsatt være en av de offentlige kjerneoppgavene som det offentlige tar ansvar for fordi det gir samfunnsnytte utover nytten tjenesten har for den enkelte bruker (Finansdepartementet, 2017, s. 176).

Samtidig viser tall fra OECD at nettopp utdanningssektoren i Norge er den offentlige sektoren med høyest effektiviseringspotensiale (ibid., s. 175). Effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon blir målt ut fra en rekke nøkkelindikatorer og kjøres gjennom en dataomhyllingsanalyse (DEA) (ibid., s.174). Tallene som kommer ut brukes til å sammenligne verdier mellom land og hvordan kostnadene kan effektiviseres ved å følge beste praksis.<sup>13</sup> Derimot tar ikke tallene høyde for ulik organisering og finansiering i offentlig og privat sektor, og som dokumentet fremhever, må de leses med forbehold (ibid.). Alikevel tjener oversikten og referansen til OECD oversikten som underlag til argumentet i favør for en politisk intensjon om “å få mer ut av pengene” i ulike offentlige sektorer. Sammenstilt med tall fra Statistisk Sentralbyrå tydeliggjøres det at utdanningssektoren er den tyngste budsjettposten til fylkeskommunene som i 2015 utgjorde hele 44% av deres årlige budsjett (ibid., s. 171) og at “Norge har nesten 50% høyere utgifter per elev enn OECD gjennomsnittet, justert for ulik kjøpekraft” (ibid., 168). Mot denne bakgrunnen kan en lett anta at den konservative flerparti-regjeringen Solberg kan ha latt seg friste til å beskranke budsjettposten utdanning og derfor kommer i en situasjon hvor den enkelte fylkeskommune og skoleleder vil måtte ta avveininger mot ulike og motstridende hensyn som får pedagogiske konsekvenser ned til den enkelte lærer og for den enkelte elev.

Dette har vi ikke funnet belegg for å kunne påvise i våre dokumentanalyser. Derimot er signalene i styringsdokumentene at det satses på kvalitetssikring i skolen og hele utdanningsløpet. Dette inntrykket befester seg i prosessen forut og i etterkant av implementeringen av kunnskapsløftet (LK06), Lærerløftet<sup>14</sup> som innførte 5-årig lektorutdanning og tilbud om etterutdanning for lærere og lektorer underveis i karrieren og rektorutdanningen. Samtidig med innføringen av LK06 ble et parallelt evalueringsprogram gjennomført i form av fire Synteserapporter (Sivesind, 2012). Disse har dannet grunnlaget for en rekke utredninger av LK06 suksess og måling om hvorvidt de politiske intensjonene i forkant av reformen ble nådd. Noen intensjoner har hatt gjennomslagskraft, mens andre har ikke og derfor ble en oppdatering av læreplanene som vi kjenner som fagfornyelsen av kunnskapsløftet.

---

<sup>13</sup> Utdanningssektoren i Norge ligger på et anslått effektiviseringspotensial 9% til sammenligning med andre OECD-land. Canada 3% og Nederland 5%, mens Sverige er på 12%. (Finansdepartementet, 2017, s. 175).

<sup>14</sup> Innføring av 5-årig lektorutdanning i 2014.

Innvendingene og de kritiske betraktninger Stray omtaler er mer nyansert enn at dette handler om budsjettkutt på statsbudsjettet. Slik vi forstår Strays argument er de økonomiske prosessene som er med på å forme kunnskapspolitikken og læreplanverket tett knyttet til globalisering. Hennes påstand er at vår politiske utdanningsdiskurs preges mer og mer av hvilket innhold skolen skal ha for å nå målsettingen om å sikre eller bedre landets konkurransekraft internasjonalt. Det settes et likhetstegn mellom et lands økonomiske fremtid og konkurransevne, og befolkningens kunnskapsnivå (Stray, 2018). Dette mener hun er dominert av en human kapital tenkning eller neoliberalisme som i offentlige styring er kjent som New Public Management. Innenfor denne tenkningen er benevnelser som bruker-tilbyder-forhold sentrale. Hyppige evalueringer av brukernes tilfredsstillelse er med på å avgjøre hvor markedstilpasset tilbudet er - i vårt tilfelle skolen. PISA undersøkelsene som måler kunnskapsnivået til 14 åringer i kjernefag som lesing, skriving, matematikk og naturfag blir en målestokk på hvor vellykket de nasjonale læreplanene og undervisningen i skolen er. Stray identifiserer OECD som premissgiver i denne ideologien (ibid.).

Stray tillegger kunnskapspolitikernes trofasthet mot internasjonale målinger og resultater i flere OECD publikasjoner for læreplanenes og reformen Kunnskapsløftets (LK06) økte fokus rundt skoleprestasjoner (Stray, 2018). Det er særlig PISA og TIMSS undersøkelsene<sup>15</sup> som har informert utdanningsmyndighetene om behovet for høyere kvalitet i grunnskole og videregående opplæring. Argumentene i kronikken er på linje med hovedfunnene i Strays doktoravhandling *Demokratisk medborgerskap i norsk skole? (2009)* som konkluderte med at demokratiopplæringen i skolen og klasserommet var svekket etter innføringen av LK06. Kunnskapsløftet la større fokus på styrking av resultater og målsetting i kjernefag som matematikk, norsk og engelsk, blant annet. Det hersker en bred forståelse for at disse fagene fikk styrket oppmerksomhet som motsvar til norske elevers svake målinger i PISA undersøkelsen i 2003 og som var noe av motivasjonen for LK06 (Stray, 2010). Også Ludvigsen-utvalget legger resultater fra ulike internasjonale studier til grunn for behovet for mer faglig dybde og kvalitetssikring i skolen og læreplanverket (NOU 2014:7, s.10).

---

<sup>15</sup> PISA (Program for International Student Assessment) og TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Studies) er to internasjonale prosjekt i regi av OECD som måler studenters kompetanse innen kjernefag. Norge deltar regelmessig i begge målingene (Udir.no).

I overordnet del av læreplanverket for grunnskole og videregående opplæring omtales demokrati og medvirkning under punktet opplæringens verdigrunnlag og prinsipper for læring, utvikling og danning. Denne utdyper opplæringslovens formålsparagraf som blant annet sier “Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfold og vise respekt for den enkelte si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte. ... Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad” (1998, §1-1). Skolen skal altså være et sted der barn og unge opplever demokrati i praksis. Elevene skal ha reell innflytelse slik at de kan påvirke hva angår deres skolehverdag (Kunnskapsdepartementet 2017). Strays argument er at hvis skoleprestasjoner i betydningen målbare kunnskapsnivå og karakterer i enkeltfagene blir det vesentligste ved skolen etter 2000-tallets reformer, da vil det gå utover den tid elevene og læreren har til fellesskapsprosjekt av hva som skjer på skolen og hvor mye tid de har til å få reell erfaring med demokrati i praksis. Hun poengterer med det at det er ikke kunnskap og høye karakterer som er avgjørende for utviklingen av demokratisk medborgerskap, derimot er fellesskapsprosjekt og hva som skjer på skolen avgjørende for hvilke demokratierfaringer elevene får (Stray, 2018).

Stray budskap i artikkelen er å gjøre sin forskergjerning kjent og å bli hørt når hun mener at det sittende politiske klima representerer en dreining av demokratiforståelsen og skolens samfunnsmandat fra en kommunitaristisk demokratiforståelse hvor fellesskapet står sentralt til en liberalistisk demokratiforståelse som fremmer individets behov og prestasjoner i konkurranse med andre og som godtar sosiale ulikheter befolkningen imellom (Stray, 2018). Enhetsskole er tuftet på en egalitære verdier og syn på et samfunn som skulle gi alle like muligheter til å lykkes i arbeidsliv og samfunnsliv og ha mulighet til sosial mobilitet, den er ofte sett som uatskillelig koplet sammen med sosialdemokratiet og en av forutsetningene for det velferdssamfunnet vi har i skandinavia i dag.

I en bloggpost om økonomi og ledelse (Jære, 2017) uttaler professor Per Morten Schiefloe at den skandinaviske ledelsesmodellen karakteriseres av små lønnsforskjeller og kort avstand mellom ansatt og leder. De ansatte oppfordres til å ta selvstendig ansvar i mye større grad enn i mer hierarkiske arbeidsliv, slik en ser i andre land. Schiefloe mener det er

kulturelle trekk i samfunnet vårt som åpenhet, tillit og egalitære holdninger som ligger under organiseringen av arbeidslivet og samfunnet her i norden. Treparsamarbeidsmodellen har lenge definert norsk og øvrig skandinavisk arbeidsliv. Dette systemet for samarbeid mellom arbeidstakere representert gjennom fagforeninger, arbeidsgiverne og staten blir gjerne likestilt med sosialdemokratiske verdier (Jære, 2017), men Schiefloe argumenterer for at den tilliten til politiske institusjoner og troen på et aktivt medborgerskap og flate hierarkiske strukturer i arbeidslivet stikker dypere enn partipolitikk, og er heller uttrykk for dyptgripende kulturelle trekk.

## 5.2 Dilemmaer ved ungt medborgerskap

Schiefloes syn om at vi har et åpent samfunn preget av høy tillit støttes av funn i ICCS Norge 2016 undersøkelsen som viser at norsk ungdom scorer veldig høyt på tillit til politiske institusjoner og prosesser. Resultatene fra undersøkelsen viser dessuten at norsk ungdom har stor tro på at de mestrer fremtidig rolle som aktive medborgere (Huang et al., 2017). I Perspektivmeldingen blir *tillit* omtalt som *politisk kapital*. “Tillit mellom folk og tillit til myndigheter er viktig for samfunnet og for personers livskvalitet” (Finansdepartementet, 2017, s. 135). Graden av åpenhet hos myndighetene og forvaltning vil bidra til fortsatt høy tillit. Tillit er viktig for å gjennomføre reformer og er derfor ansett som en viktig politisk kapital i demokrati. Høy valgdeltakelse er gjerne en indikator på høy tillit i befolkningen til det politiske system. Et interessant funn fra ICCS undersøkelsen som ble presentert av den danske forsker Jens Bruun under konferansen “Ungt medborgerskap: kunnskap, mobilisering og deltakelse” (24.10.20218) organisert av Utdanningsdirektoratet, viste at tilliten til den demokratiske system hadde vokst i perioden 2009 - 2016, men at i samme periode har ungdoms tillit til andre mennesker sunket. Hva dette har å si for vårt demokrati er åpent og ingen forskning foreligger på det. Men en kan spørre seg om det betyr at vi er i ferd med å miste noe av fellesskapsfølelsen som har kjennetegnet vårt kommunitariske demokratiske system i skandinavia.

Hvilke arenaer gir best eleven selvtillit til å internalisere og utøve demokratisk medborgerskap? I følge forsker Guro Ødegård<sup>16</sup> (ICCS-konferansen) viser signifikante sammenhenger mellom elevens mestringstro og elevens syn på seg selv som mest å si for fremtidig deltakelse i politisk og organisasjonsmessig samfunnsliv. Det er spørsmål skolen også bør stille seg og som pedagogen Biesta omtaler i boken *Beyond Learning* (2006). Med utgangspunkt i skolens og utdanningens formål trekker han frem den *subjektiverende* bevissthet som det optimale mål. Når eleven når dette nivået vil den frigjøre seg fra indre begrensninger og ytre normer og kunne selv gjøre selvstendige valg basert på en indre moralsk eller etisk overbevisning som selvet har kommet frem til gjennom de to foregående funksjoner, *kvalifiserende* og *sosialiserende funksjoner*. I Biestas pedagogiske teori bruker han denne funksjonsforståelsen for å sette et kritisk søkelys på overdreven bruk av vurderinger og karakterer i skolen som han mener kan være skadelig for en opplæring til demokratisk beredskap hos den enkelte.

Stray (2018) viser til at utdanning og demokrati henger sammen; demokratiet styrkes proporsjonalt med befolkningens utdanningsnivå. Det pekes på tre faktorer ved utdanningssystemet som påvirker elevenes demokrati kompetanse. For det første forutsettes det et utdanningssystem som er tilgjengelig for alle, for det andre må alle samfunnets institusjoner, deriblant skolen, underlegges demokratiske verdier og til slutt at skolens organisering bygger opp under demokratiske holdninger og tenkemåter (ibid.). Dette er grunnsteinen for hele enhetsskoletanken.

Forsker og redaktør av *Tidsskrift for ungdomsforskning*, Kristin Hegna<sup>17</sup>, pekte på tre dilemmaer ved skolens dannelsesoppdrag til aktivt demokratisk medborgerskap under en presentasjon av nyere forskningsresultat fra ICCS studien 2016 (presentert på seminar/NOVA /6:34, oktober 2018). Det første dilemmaet er spennet mellom ungdoms status som umyndig<sup>18</sup> og en aktiv, fullverdig ansvarlig borger. Hun stiller spørsmålet - hvilket aktivt medborgerskap skal vi forvente? Umyndige eller aktive medborgere. Eller sagt med andre

---

<sup>16</sup> Videoopptak fra konferansen "Ungt medborgerskap: kunnskap, mobilisering og deltakelse" (24.10.20218) Presentasjon av resultat fra ICCS Norge undersøkelsen gjennomført i 2016. Oppdragsgiver for konferansen var Utdanningsdirektoratet.

<sup>17</sup> ibid.

<sup>18</sup> ICCS studien bruker 9. klassinger som målgruppe, ungdom på 14 - 15 år. Denne oppgaven har fokus på ungdom i 1. klasse av videregående skole, 16-17 år.

ord: - hvor mye vekt skal tillegges den enkelte elevs modning og utvikling i ferdigheten demokratisk beredskap for at skolen skal ha oppfylt opplæringsmandatet slik det er nedfelt i læreplanverket?

Det andre demokratiske dilemmaet griper inn i det som den nederlandske pedagogen Gert Biesta kaller utdanningens formål eller “funksjoner” som Hegna oversetter “purpose” med.<sup>19</sup> Samtlige av Biestas inndelte funksjoner; *kvalifiserende, sosialiserende* og *subjektiverende funksjon* er anvendbare i forståelsen av Hegnas tre paradokser eller dilemmaer rundt temaet ungt medborgerskap. Ved at eleven blir sosialisert inn i et demokratisk system, er det slik at de blir opplært til lydighet til etablerte demokratiske institusjoner og prosesser uten motstand og søken etter forandring? Er formålet med demokrati- og medborgerskapsdannelsen å bevare systemet eller forventes det at ungdommen bidrar til endring.

Også det tredje moralske dilemmaet omhandler et normativt fellesskap og føyer seg også inn under punktet “sosialiserende funksjon” jamfør Biestas teori. Dilemmaet ligger i motsetningen mellom enhet og likhet på en side og hensynet til særgrupper og mangfold på den andre siden. I vårt komplekse samfunn blir dette dilemmaet stadig utfordret. Vestlige demokratiers filosofi utfordres for dagens ungdom i et økende komplekst samfunn hvor konflikterende hensyn må tas (Hegna, 2018).

Stray stiller også et relevant spørsmål ved dagens pluralistiske samfunn som også møtes i skolen: “Kolliderer aksepten for religiøse autoriteter med demokratiske verdier?”<sup>20</sup> Dette er det kommet enkelte eksempler på i Osloskolen spesielt. Feltet er interessant og verdt et senere studie.

---

<sup>19</sup> Biesta bruker “purpose of education” i denne sammenheng. (Biesta,

<sup>20</sup> Stray (oktober, 2018) presentasjon ved seminar *Tro og Tillit: Er demokrati viktig for ungdom?* Velferdsforskningsinstituttet NOVA, Oslo. Hentet fra <https://film.oslomet.no/seminar-er-demokrati-viktig-for-ungdom>



### 5.3 Internasjonale studier og utdanningsreformer

Undersøkelsen International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) har som hovedmål å kartlegge hvordan unge mennesker er forberedt på å ta opp rollen som demokratisk bevisste og engasjerte medborgere i samfunnet. ICCS 2016 var en omfattende undersøkelse som både samlet inn data fra elever, lærere og skoleledere. Kjernen av undersøkelsen var imidlertid skoleprøven som spesifikt prøvde å kartlegge elevenes og læreres forståelse av og kunnskap om demokrati og medborgerskap. Forskningskoordinator for den norske studien er NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring).

Hovedfunnene fra studien oppsummeres slik (Huang, et al., 2017, s. 8-10):

- Norske elever har høyt kunnskapsnivå og god forståelse av demokrati, samfunnssystemer og demokratiske prinsipper
- Fortsatt gap i demokratiforståelse mellom ulike elevgrupper, men det er en tendens til sosial utjevning blant norske elever fra 2009 til 2016
- Det er økte forskjeller i demokratiforståelse og samfunnspolitisk engasjement mellom gutter og jenter
- Norske elever har høy tillit til politiske institusjoner og positive holdninger til å fylle rollen som medborger
- Tradisjonelle medier er svekket som politisk informasjonskanal
- Den norske skolen kjennetegnes av sterke demokratiske trekk

Studien formål er å vurdere elevers kunnskap og forståelse innen fire ulike emneområder (Huang, et al., 2017, s. 17):

1. samfunn og samfunnssystemer (civic society and systems)
2. demokratiske prinsipper (civic principles)
3. samfunnsengasjement og politisk deltagelse (civic participation)
4. medborger-identiteter (civic identities)

Det første punktet omhandler demokratiske institusjoner for blant annet lovgivning og styring samt borgeres rettigheter, ansvar og muligheter for deltagelse i et demokratisk samfunn. Det andre punktet omhandler etikk, likeverd og likebehandling som sentrale prinsipper i et demokrati. Neste punkt henspiller på aktiviteter og muligheter for aktiv deltagelse og påvirkning i demokratiske prosesser. I det siste punktet vurderes den enkeltes elevs oppfattelse av egen deltagelse i demokratiske prosesser. Skolen skal være en demokratiforbereidende arena hvor man tilegne seg kunnskap om tilsvarende prosesser i samfunnet generelt. Innen hver av disse disse områdene vurderes elevens kompetanse både i form av faktakunnskap og forståelse gjennom anvendelse av kunnskapen i ulike situasjoner de møter i et demokratisk samfunn.

Testen som måler elevers kunnskap og forståelse består av fire ulike emneområder: samfunn og samfunnssystemer, demokratiske prinsipper, samfunnsengasjement og demokratisk deltagelse, og medborger-identitet (Huang, et al., s. 29). Testen måler både faktisk kunnskap og deres evne til analytisk tenkning og anvendelse av kunnskapen.

I de to siste ICCS-studiene fra 2009 og 2016 kan en spore utviklingen av norske elevers (9. kl) kunnskap om demokrati og deres deltakelse i demokratiske aktiviteter. Studiene gir også grunnlag for å sammenligne resultatene med andre europeiske land, deriblant de nordiske. ICCS-studien ser på ungdoms demokratiforståelse, kunnskap og engasjement ikke bare i forhold til skolen som læringsarena, men i en videre kontekst der påvirkning og læring også skjer fra samfunnet de er en del av, fra foreldre og venner og i forhold til individuelle karaktertrekk (Huang, et al., 2017, s. 27). Resultatene viser at de fleste deltakerland har høyere kunnskapsnivå om demokrati og medborgerskap i 2016 enn i 2009. Norske elever scorer vesentlig høyere på kunnskapstesten i 2016 sammenlignet med 2009, men ligger fremdeles bak Sverige, Danmark og Finland. Danmark scorer høyest på kunnskapstesten og Norge ligger på en femteplass. Foran Norge ligger de andre nordiske landene i tillegg til Taiwan. Norge scorer høyt i en internasjonal sammenheng, men ligger lavest av de nordiske landene (ibid.).

Spesielt interessant er vurdering av forskjeller mellom Norge og de øvrige nordiske landene. De nordiske landene har sammenfallende verdigrunnlag og bygger i stor grad på

felles demokratiske verdier. De nordiske landene kjennetegnes av sterke demokratier der borgernes rettigheter står sterkt. Velferdsmodellene bygger på like prinsipper og skolens samfunnsrolle er sammenlignbar. Både Danmark, Sverige og Finland har deltatt i disse undersøkelsene, både i 2009 og i 2016. Dette danner derfor et godt sammenligningsgrunnlag for å se på utviklingstrekk i holdninger til demokrati og medborgerskap.

Hvorfor scorer norsk ungdom lavere enn de øvrige nordiske land? Noe av forklaringen mener Sundeng (2017) var fordi det ikke har vært lagt opp til opplæring eller materiell som kan bistå lærerne i arbeidet med å fylle skolens demokratimandat. I en kompetanseorientert læreplan slik vi har etablert at Kunnskapsløftet er (jmf pkt 2.2) vil det være rom for profesjonelt skjønn hos lærere i hvordan dette kompetansemålet skal nåes og eventuelt hva det skal inneholde. Som Ludvigsenutvalgets delrapport 1 bekrefter, var det å gi rom for det profesjonelle skjønn en bevisst strategi i måten læreplanverket fra 2006 ble utformet. Både skoleeiere, skoleledere og lærere var positive til kompetansemål i læreplanene nettopp fordi mer ansvar ble lagt til profesjonelt og lokalt skjønn (NOU:2014:7, s.97-98). I etterkant av implementeringen og Kunnskapsløftets første evalueringsfase, ble det imidlertid uttrykt noe frustrasjon fra mange skoleeiere og skoleledere at de fikk liten støtte fra nasjonalt nivå til å implementere læreplanene (ibid., Sivesind 2012).

I forskrift til opplæringsloven § 2-4 står det dette om prøver, studier og andre undersøkelser: “Elevar skal delta i prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar fastsette av departementet. Skoleeigaren skal sørge for at dette blir gjennomført.” (1998, § 2-4) Fra høsten 2014 har bestemmelsen også omfattet de internasjonale undersøkelsene som Kunnskapsdepartementet har besluttet å gjennomføre (udir.no). Norge deltar i flere internasjonale undersøkelser i regi av Organisation for Economic Cooperation and Developments (OECD) og International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), samt det europeiske EU-nettverket Eurydice (ibid.).

Ifølge publisering på Utdanningsdirektoratets hjemmeside, betyr dette at skoler som blir trukket ut til å delta, ikke trenger å hente inn samtykke fra elevene og elevenes foreldre, som de måtte tidligere. Samtykkeerklæringer er tidkrevende og har tidligere hindret mange

skoler i å delta. Etter 2014 ble det derfor enklere for skolene å gjennomføre undersøkelsene, samtidig som det ble vanskelig å ikke gjennomføre internasjonale undersøkelser som ble forelagt skolen. Skolene kan søke om fritak, men det er strenge fritaksregler, især for de internasjonale prøvene. Det er lettere å få enkeltfritak for de nasjonale prøveordningene (udir.no).

Samtidig eksemplifiserer disse internasjonale undersøkelsene skolesektorens økte fokus på resultatstyring og myndighetenes økte behov for resultatinformasjon. PISA<sup>21</sup> sjokket i 2003 tydeliggjorde behovet for nytt innhold og kvalitetssikring av kunnskapsskolen. Det førte til læreplanreformen Kunnskapsløftet i 2006. I mange europeiske land har dette medført en dreining fra innholdsorienterte læreplaner mot læreplaner med sterkere vekt på kompetansemål (NOU 2014:7, s. 98). Begrunnelsen for å lovfeste pålegg om å delta på internasjonale undersøkelser er at de gir utdanningsmyndighetene verdifull informasjon om hvordan norske elevers kompetanse utvikler seg over tid, og hvordan de presterer sammenlignet med andre land. Dette datamaterialet er en viktig del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som gir skoleledere, skoleiere og nasjonale myndigheter et grunnlag for å drive skoleutvikling (udir.no).

Relevant for denne oppgavens tema er for eksempel funn fra ICCS 2016 som viser at norsk ungdom scorer høyere på kunnskapstesten om demokrati, men fortsatt ligger under de øvrige nordiske land. Dessuten er det målt økte forskjeller i demokratiforståelse og samfunnspolitisk engasjement mellom gutter og jenter i Norge og at norsk ungdom har høyere tillit til samfunnsinstitusjoner og demokratiske prosesser enn øvrige nordisk og europeisk ungdom (Huang et al., 2017, s. 44, 54, 107).

Globaliseringsprosesser er et trekk ved samfunnsutviklingen som preger oss på ulike områder. Slike prosesser kan føre til endringer i hvordan vi betrakter vår nasjonale identitetsfølelse, vårt bilde av verden og hvordan vi håndterer et mer pluralistisk samfunn. En globaliseringsprosess kan også innebære beskrankninger på handlingsrommet for nasjonale

---

<sup>21</sup> PISA: Program for International Student Assessment måler 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. Studien i regi av OECD gjennomføres hvert 3 år siden 2000. Norske elever hadde et lavt score i 2003 (udir.no)..

og lokale beslutningsprosesser. Både politiske aktører, samfunnsinstitusjoner, beslutningstagere og myndighetsorganer får svekket sin myndighet i en globalisert verden der store multinasjonale aktører spiller en sentral og mektig rolle. Det internasjonale samfunnets innflytelse på borgerne styres av overnasjonale føringer og internasjonale avtaler og samarbeidsfora. I et slikt bilde kan den enkeltes tillit til politikere og politiske institusjoner, både globalt, nasjonalt og lokalt, bli svekket. Kompleksiteten og aktørmangfoldet setter store krav til borgernes kompetanse om demokrati, beslutningsprosesser, styrende organer og sin egen mulighet for aktiv deltagelse i fellesskapet.

Center for Strategic & International Studies (CSIS) har gjennom programmet “Seven Revolutions” beskrevet syv drivere som vil definere den globale samfunnsutviklingen de neste tiårene. Programmet ser på de strategiske utfordringer som verden vil stå overfor i årene som kommer. De syv driverne som beskrives er demografi, press på ressurser, teknologi, informasjon/kunnskap, økonomisk vekst, sikkerhet og styresett. For å være i stand til å sikre stabilitet i samfunn både med hensyn til økonomi, miljø og politisk stabilitet må det sikres et samspill mellom styrende aktører. Demokratiet endres også med disse ytre endringer. Hvordan kan man sikre at våre demokratiske verdier bringes videre?

## 6. Konklusjon

Tester av norske skoleelever på tidlig 2000-tallet viste at norske elever lå lavt på grunnleggende ferdigheter, også benevnt som PISA-sjokket (Stray, 2010). Dette ledet opp til ny læreplan som ble implementert i 2006 (Kunnskapsløftet LK06). Dette læreplanverket hadde økt fokus på elevenes grunnleggende ferdigheter og resultat kvalitet ble satt i fokus. Utover på 2000-tallet ble resultatene bedre, spesielt i forhold til lesing og matematikk. Også i forhold til skoleklime og læringsmiljø er det bedring i resultatene.

Nå er man i ferd med å innføre et nytt læreplanverk i skolen. I dette læreplanverket er det pekt på tre tverrfaglige fokusområder, hvorav det ene er demokrati og medborgerskap. I NOU 2015:8 påpekes det at kompleksiteten og endringstempoet i samfunnsutviklingen setter nye krav til elevenes kompetanse. Kritisk vurderingsevne og god problemløsningsevne pekes på som sentrale faktorer i ny læreplan.

Tidligere forskning, blant andre Stray (Stray, 2010) hevder at den norske skolens demokratiopplæring er svekket som arena for opplæring i demokratisk medborgerskap. Den internasjonale studien ICCS viser at norske elevers demokratikompetanse er lavere enn i våre nordiske naboland. Men utviklingen fra tidligere undersøkelser viser en bedring i elevenes kompetanse/kunnskapsnivå. I innføringen av nye læreplaner innføres det i læreplanverkets generelle del demokrati og medborgerskap som ett av tre overordnede, tverrfaglige mål for undervisningen i grunnskolen.

St. meld 28 (Kunnskapsdepartementet, 2016) fremhever at læreplanens generelle del skal utdype og konkretisere de overordnede målene for grunnskolen og den videregående opplæringen, og verdiene som skal prege skolens hverdag. Selv om temaet fremheves i styrende dokumenter kan det virke som om det er behov for en tydeligere ansvars plassering og avklaring omkring implementeringen av temaet i skolen og ovenfor skoleledere. Vår undersøkelse tyder på at både skoleledere og skoleeiere ikke i tilstrekkelig grad aktualiserer

tematikken og presiserer, avklarer og konkretiserer hvordan dette mandatet skal ivaretas utover en statisk demokratiopplæring som fokuserer på kunnskapsbasert opplæring om demokrati i forhold til erfaring av demokratiske prosesser i skolehverdagen.

Ulike prosesser, både politiske og økonomiske prosesser, påvirker hvordan de skolepolitiske beslutningene formaliseres og implementeres. Det hevdes at Kunnskapsløftet førte til stort fokus på mål- og resultatstyring, og at demokratilæringa ble svekket i et slikt regime (Stray, 2018). I hennes artikkel uttrykkes det skepsis til demokratiets fremtid og at de nye signalene peker mot en mer liberalistisk demokratiforståelse i stedet for en kommunitarisk som vi tradisjonelt har hatt i skandinavia.

Mye av forskningen som er gjort de siste årene omkring dette emnet har vært kritisk til hvordan skolen har håndtert demokratimandatet, at det er tilfeldig hvordan denne undervisningen er gjennomført og at det er lite bruk av diskusjoner og praktisk læring i undervisningen. Dette er også i tråd med våre empiriske funn, men det kan anes en kursendring mot mer bevissthet rundt disse problemstillingene. Det faktum at temaet gjenstand for forskning og omtale i ulike fora bidrar til økt bevisstgjøring og sterkeres fokus. Nytt læreplanverk vil sannsynligvis også trekke i samme retning. Tiltak som vi har sett eksempler på i vår empiri som blant annet opprettelse av egen stilling i ledelsen ved alle skoler i Trøndelag med ansvar for å følge opp elevråd og læringsmiljø, egne ombudsstillinger og diskusjoner i rektorkollegiet der man utveksler erfaringer om hvordan demokratimandatet kan fylles. Skoler med rektorer som er pådrivere og engasjerer seg for dette temaet genererer større aktivitet omkring demokratiundervisningen på sin skole (Pladsen, 2015).

Dette er signaler som kan tyde på at dette settes på dagsorden i skolehverdagen i større grad enn tidligere. Det er imidlertid mange fallgruver på veien mot å implementere ny politikk. Hvordan kompetansemålet demokratisk medborgerskap i fagfornyelsen av kunnskapsløftet ivaretas vil bli interessant å følge opp. Vi vet per i dag at ny overordnet del av læreplanverket legger ny vekt på skolens demokratimandat. Spørsmålet blir hvordan dette foldes ut og legges inn i de enkelte fags læreplaner og hvordan skolens rammebetingelser legger til rette for en tydelig og omforent pedagogisk praksis i opplæringen.





# Referanser

- Biesta, G. J. J. (2006). *Beyond Learning: Democratic Education for a Human Future*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 2009 (9) (2.utg.), s. 27-40. Hentet fra <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Børhaug, K. (2018). Demokrati i den nye læreplanen. *Bedre Skole*, 2018 (8). Hentet fra <https://www.utdanningsnytt.no/bedre-skole/debatt/2018/desember/demokrati-i-den-nye-lareplanen/>
- Finansdepartementet. (2017). *Perspektivmeldingen 2017* (Meld. St. 29 (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Hegna, K. (2018, oktober). *Utdanning og danning av nye medborgere: nye perspektiver*. Presentert på seminar Er demokrati viktig for ungdom?/ Velferdsforskningsinstituttet NOVA , Oslo. Hentet fra <https://film.oslomet.no/seminar-er-demokrati-viktig-for-ungdom>
- Huang, L., Ødegård, G., Hegna, K., Svagård, V., Helland, T., Seland, I./ NOVA. (2017). *Unge medborgere: Demokratiforståelse, kunnskap og engasjement blant 9. - klassinger i Norge*. The International Civic and Citizenship Education Study (ICCS 2016). (ISSN 1893-9503/Rapport nr 15/17). Hentet 26. februar 2019 fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2017/iccs.pdf>
- Jacobsen, D. I (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. ISBN 978-82-02-48188-9
- Johnsen, Å. (2007): *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jære, L. (2017, 3. april). Typisk skandinavisk ledelse. [Blogginnlegg]. Hentet 2. april 2019 fra <https://www.viderebloggen.no/den-skandinaviske-ledelsesmodellen/>
- Kunnskapsdepartementet. (2009). Rapport fra Tidsbruketvalget. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Rapport-fra-Tidsbruketvalget/id592307/>

- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Fag-Fordypning-Forståelse: En fornyelse av kunnskapsløftet*. (Meld. St. 28 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del av læreplanverket*. Hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/overordnet-del/>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel sage Foundation.
- NOU 2014: 7. (2014). *Elevenes læring i fremtidens skole*. (Del 1, Ludvigsen-utvalget). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015: 8. (2015). *Fremtidens skole: Fornyelse av fag og kompetanser*. (Ludvigsen-utvalget). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2018: 15. (2018). *Kvalifisert, forberedt og motivert: Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. (Lied-utvalget). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019:2 (2019): *Fremtidige kompetansebehov II - utfordringer for kompetansepoltikken*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Opplæringslova. (1998). Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (LOV-1998-07-17-61). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Pladsen, Å-M. H. (2015). *Oppdragelse til demokratisk medborgerskap i skolen* (Masteroppgave, Universitetet i Oslo). Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/48956/Oppdragelse-til-demokratisk-medborgerskap-i-skolen-master-pr-7-10.pdf?sequence=1>
- Ringdal, K. (2016). *Enhhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Sivesind, K. (2012). *Kunnskapsløftet: Implementering av nye læreplaner i reformen*. Oslo: Institutt for Lærerutdanning og Skoleforskning.
- Solhaug, T., Børhaug, K. (2012). *Skolen i demokratiet. Demokratiet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stray, J. H. (2010). *Demokratisk medborgerskap i norsk skole?: En kritisk analyse* (Doktoravhandling, Universitetet i Oslo). Hentet fra

<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/30460/AvhandlingJHStray.pdf?sequence=1>

Stray J. H., Sætra, E. (2015). Samfunnsfagets demokratioppdrag i framtidens skole - En undersøkelse av samfunnsfaglæreres opplevelse av fagets rammebetingelser og Lundvigsen-utvalgets utredninger. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 2015 (99) s. 460-471. Hentet fra [https://www.idunn.no/npt/2015/06/samfunnsfagets\\_demokratioppdrag\\_i\\_fremtidens\\_skole\\_-\\_en\\_und](https://www.idunn.no/npt/2015/06/samfunnsfagets_demokratioppdrag_i_fremtidens_skole_-_en_und)

Stray, J. H. (2018). Skolens samfunnsmandat. *Bedre Skole*, 2018 (3). Hentet fra <https://www.utdanningsnytt.no/bedre-skole/debatt/2018/oktober/skolens-samfunnsmandat/>

Sundeng, A. S. (2017). *Lærerne og demokratimandatet: Et lærerperspektiv på demokratiopplæringen og opplæring til demokratisk medborgerskap* (Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus). Hentet fra <https://hdl.handle.net/10642/6311>

Sætra, E. (2015). *Demokratiske medborgerskap i samfunnsfag: Lærerperspektiver på demokratiopplæring*. (Masteroppgave, Universitetet i Oslo). Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/45799/Masteroppgave---SDID4090--Emil-Stra.pdf?sequence=1>

Sætra, E., Stray, J. H. (2019). Læreplan og demokrati: Om læreres fortolkning og bruk av læreplanen i samfunnsfag i et demokratiopplæringsperspektiv. *Nordic Journal of Comparative and International Education (NJCIE)*, 2019 (3)(1), 3–18. Hentet fra <http://doi.org/10.7577/njcie.2440>

Telhaug, A. O. (1986). *Norsk skoleutvikling etter 1945*. Oslo: Didakta Norsk Forlag a.s.

Trøndelag fylkeskommune (2019). Trøndelag i tall 2018: Statistikk og fakta om Trøndelag. Hentet fra: <https://www.trondelagfylke.no>

Winter, S. C., Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. Aarhus: Hans Reitzels Forlag.

Ødegård, G., Fladmoe, A. (2017). *Samfunnsengasjert ungdom : Deltagelse i politikk og organisasjonsliv blant unge i Oslo*. (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor Rapport 2017:2). Hentet fra [https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2442826/VR\\_2017\\_2\\_V6\\_nettpdf?sequence=2&isAllowed=y](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2442826/VR_2017_2_V6_nettpdf?sequence=2&isAllowed=y).

Østerud, Ø. (red.) (2007). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.



Vedlegg:

**Vedlegg 1:** Intervjuguider (for skoleledere og for lærere)

**Vedlegg 2:** Spørreundersøkelse blant skoleledere ved de to skolene

**Vedlegg 3:** Oppsummering kvantitative spørsmål fra spørreundersøkelse

# Vedlegg 1 - Intervjuguider

## Intervjuguide skoleledelse

### Bakgrunn for tematikk

Et velfungerende demokrati fordrer bevisste, deltakende og opplyste medborgere. Hvordan skal enhver av oss formes og læres inn i rollen som aktiv, deltakende samfunnsborger.

Hvordan blir våre barn utdannet til å bli aktive og ansvarlige samfunnsborgere? To dimensjoner av skolens demokratioppdrag blir vektlagt i de internasjonale studiene ICCS (The International Civic and Citizenship Education Study), disse er: *kunnskap* om demokrati og *deltakelse* i demokratiske prosesser. ICCS studien er gjennomført blant 9. klassinger i 24 land både i 2009 og 2016.

Skolen er en viktig og naturlig arena hvor demokratidannelse skal skje. I Norge er elevmedbestemmelse og en velutviklet demokratiforståelse viktige målsettinger nedfelt i opplæringsloven gjennom formålsparagrafen. Skolens overordnede målsettinger er et fundamentalt og viktig virkemiddel for å bidra til sosial utjevning og økt integrering i vårt velferdssamfunn.

Fagfornyelsen - nye læreplaner, skal iverksettes høsten 2020 og er i dag under utvikling og ute til høring. I disse læreplanene vil demokrati og medborgerskap være en av tre gjennomgående emner som skal være bærende for undervisningen i de fag det er naturlig å inkludere temaet. De to andre gjennomgående temaene er helse og livsmestring og bærekraftig utvikling. Fagfornyelsen erstatter gjeldende læreplaner fra Kunnskapsløftet i 2007.

I vår oppgave ønsker vi å se på hvor omforent tolkningen av læreplanens målsetning om demokrati og medborgerskap er innad i skolen og mellom skoler i Trøndelag fylkeskommune.

Intervjuet er satt til å vare 20-30 minutter og tar utgangspunkt i dette spørreskjemaet. Vi ønsker å gjøre bruk av lydopptak som blir konfidensielt behandlet. Intervjuobjektet kan når som helst avslutte intervjuet og reservere seg mot å besvare enkelte spørsmål.

### **1. Bakgrunnsinformasjon**

- a: Hvor lenge har du vært i rollen som rektor ved denne skolen?
- b: Har du pedagogisk utdanning og/eller erfaring?

### **2. Undervisning i demokrati og medborgerskap**

- a: I hvilken grad vektlegger skolen undervisning i demokrati og medborgerskap?
- b: I hvilken grad vektlegges praktisk demokratiarbeid, f eks i form av elevrådsarbeid?
- c: Kan du gi eksempler på andre former for praktisk opplæring for å fremme demokratiforståelse?
- d: I hvor stor grad trekkes elevene/elevrådet inn i beslutninger som angår elevenes skolehverdag?
- e: Er det eksempler på dette?
- f: I hvor stor grad blir elevenes meninger tatt hensyn til i beslutningsprosesser?

### **3. Hvilke av følgende målsettinger for undervisning i demokrati og medborgerskap er blant de tre viktigste? Merk av tre, gjerne i prioritert rekkefølge.**

- Å utvikle elevenes evne til kritisk og uavhengig tenking
- Å fremme kunnskap om demokratiske, politiske og samfunnsmessige institusjoner
- Å utvikle elevenes evne og ferdigheter i konfliktløsning
- Å fremme respekt for og trygging av miljøet

- Å fremme kunnskap om samfunnsborgeres rettigheter og plikter
- Å støtte utviklingen av effektive strategier for å redusere rasisme
- Å utvikle evnen til å forsvare egne synspunkter
- Å oppmuntre til elevdeltagelse på skolen
- Å oppmuntre til elevdeltagelse i lokalsamfunnet
- Å forberede elevene på fremtidig politisk engasjement

#### **4. Eksterne læringsarenaer - skolens nettverk**

- a: I hvor stor grad involveres aktører utenfor skolen i elevenes demokratiopplæring?
- b: Har du eksempler på slike samarbeidsprosjekter?

#### **5. Skoleledelse og demokratiopplæring**

- a: Blir skolens medborgerskap og demokratiopplæring diskutert i møter med skolens avdelingsledere/undervisningspersonale?
- b: Diskuteres denne tematikken på møter mellom rektorer i fylkeskommunen?
- c: Diskuteres demokrati og medborgerskap-oppdraget til skolen med skolens eksterne nettverk?
- d: Hvordan kan rektors rolle styrke ivaretagelsen av demokrati-oppdraget i skolen?
- e: Hvor ofte blir tolkning for gjennomføring av læreplanmålet demokrati og medborgerskap diskutert med skolens personale i møter? (Svaralternativer: 0-1 gang pr år, 2-3 ganger pr år, 4 eller mer, vet ikke)



# Intervjuguide lærer

## Bakgrunn for tematikk

Et velfungerende demokrati fordrer bevisste, deltakende og opplyste medborgere. Hvordan skal enhver av oss formes og læres inn i rollen som aktiv, deltakende samfunnsborger.

Hvordan blir våre barn utdannet til å bli aktive og ansvarlige samfunnsborgere? To dimensjoner av skolens demokratioppdrag blir vektlagt i de internasjonale studiene ICCS (The International Civic and Citizenship Education Study), disse er: *kunnskap* om demokrati og *deltakelse* i demokratiske prosesser. ICCS studien er gjennomført blant 9. klassinger i 24 land både i 2009 og 2016.

Skolen er en viktig og naturlig arena hvor demokratidannelse skal skje. I Norge er elevmedbestemmelse og en velutviklet demokratiforståelse viktige målsettinger nedfelt i opplæringsloven gjennom formålsparagrafen. Skolens overordnede målsettinger er et fundamentalt og viktig virkemiddel for å bidra til sosial utjevning og økt integrering i vårt velferdssamfunn.

Fagfornyelsen - nye læreplaner, skal iverksettes høsten 2020 og er i dag under utvikling og ute til høring. I disse læreplanene vil demokrati og medborgerskap være en av tre gjennomgående emner som skal være bærende for undervisningen i de fag det er naturlig å inkludere temaet. De to andre gjennomgående temaene er helse og livsmestring og bærekraftig utvikling. Fagfornyelsen erstatter gjeldende læreplaner fra Kunnskapsløftet i 2007.

I vår oppgave ønsker vi å se på hvor omforent tolkningen av læreplanens målsetning om demokrati og medborgerskap er innad i skolen og mellom skoler i Trøndelag fylkeskommune.

Intervjuet er satt til å vare 20-30 minutter og tar utgangspunkt i dette spørreskjemaet. Vi ønsker å gjøre bruk av lydopptak som blir konfidensielt behandlet. Intervjuobjektet kan når som helst avslutte intervjuet og reservere seg mot å besvare enkelte spørsmål.

### **1. Bakgrunnsinformasjon**

- a: Hvor lenge har du vært ansatt som pedagog i skolen?
- b: Hvilke fag underviser du i?

### **2. Undervisning i demokrati og medborgerskap**

- a: I hvilken grad vektlegger du undervisning i demokrati og medborgerskap i ditt fag?
- b: I hvilken grad samarbeider du med andre lærere om hvordan denne undervisningen/opplæringen skal skje??
- c: Kan du gi eksempler på former for praktisk opplæring for å fremme demokratiforståelse?
- d: I hvor stor grad trekkes elevene/elevrådet inn i beslutninger som angår elevenes skolehverdag?
- e: Er det eksempler på dette?
- f: I hvilken grad styrer læreboka undervisningen i demokrati og medborgerskap?
- g: I hvilken grad styres undervisningen din i læreplanmålet demokrati og medborgerskap av samarbeid med skoleleder/kollega?
- h: I hvilken grad er du som lærer autonom i undervisningen din i emnet demokrati og medborgerskap?

### **3. Hvilke av følgende målsettinger for undervisning i demokrati og medborgerskap er blant de tre viktigste? Merk av tre, gjerne i prioritert rekkefølge.**

- Å utvikle elevenes evne til kritisk og uavhengig tenking
- Å fremme kunnskap om demokratiske, politiske og samfunnsmessige institusjoner
- Å utvikle elevenes evne og ferdigheter i konfliktløsning
- Å fremme respekt for og trygging av miljøet
- Å fremme kunnskap om samfunnsborgeres rettigheter og plikter

Å støtte utviklingen av effektive strategier for å redusere rasisme

Å utvikle evnen til å forsvare egne synspunkter

Å oppmuntre til elevdeltagelse på skolen

Å oppmuntre til elevdeltagelse i lokalsamfunnet

Å forberede elevene på fremtidig politisk engasjement

#### **4. Læreplanen**

a: I hvilken grad mener du læreplanen setter kriterier for måloppnåelse til demokratiopplæring?

b: I hvilken grad overlates tolkning av temaet til den enkelte lærers initiativ?

c: I hvilken grad blir tolkning og gjennomføring av måloppnåelsen diskutert *uformelt* internt med kolleger og skoleledelse?

d: Hvor ofte blir tolkning og gjennomføring av læreplanmålet demokrati og medborgerskap diskutert med skoleledelsen i møter? (Svaralternativer: 0-1 gang pr år, 2-3 ganger pr år, 4 eller mer, vet ikke)

e: Hvor ofte blir tolkning og gjennomføring av læreplanmålet demokrati og medborgerskap diskutert med kolleger i møter? (Svaralternativer: 0-1 gang pr år, 2-3 ganger pr år, 4 eller mer, vet ikke)

#### **5. Eksterne læringsarenaer og nettverk**

a: I hvor stor grad involveres aktører utenfor skolen i elevenes demokratiopplæring?

b: Har du eksempler på slike samarbeidsprosjekter?

## Vedlegg 2: Spørreundersøkelse blant skoleledere ved de to skolene

### 1. Bakgrunnsinformasjon

a	Hvor lenge har du vært i rollen som rektor ved denne skolen?	2-16
b	Har du pedagogisk utdanning og/eller erfaring?	ja

### 2. Undervisning i demokrati og medborgerskap

		Ikke i det hele tatt	I liten grad	Vet ikke	I noen grad	I stor grad
a	I hvilken grad vektlegger skolen undervisning i demokrati og medborgerskap?					xx
b	I hvilken grad vektlegges praktisk demokratarbeid, f eks i form av elevrådsarbeid?					xx
c	Kan du gi eksempler på andre former for praktisk opplæring for å fremme demokratiforståelse?	«Innbyggerdialog for ungdom» i samarbeid med Midtre Gauldal kommune (viser til vår samtale)  Årlig besøk og opplæring til demokratiforståelse gjennom fylkeskommunens Elev- og lærlingeombud <a href="https://eloint.no/">https://eloint.no/</a>				
d	I hvor stor grad trekkes elevene/elevrådet inn i beslutninger som angår elevenes skolehverdag?				x	x

e	Er det eksempler på dette?	Elevrådet velger representanter til SMU – <b>skolemiljøutvalg</b> og til <b>skoleutvalget</b> , som består av eksterne politikere (kommune, fylke), næringslivsrepresentanter samt elever og ansatte. Elevene blir lyttet til. Tror dette er lærerikt for de elevene som deltar.				
f	I hvor stor grad blir elevenes meninger tatt hensyn til i beslutningsprosesser?				x	

3. Hvilke av følgende målsettinger for undervisning i demokrati og medborgerskap er blant de tre viktigste? Merk av tre, gjerne i prioritert rekkefølge.

Å utvikle elevenes evne til kritisk og uavhengig tenking	x
Å fremme kunnskap om demokratiske, politiske og samfunnsmessige institusjoner	x
Å utvikle elevenes evne og ferdigheter i konfliktløsning	
Å fremme respekt for og trygging av miljøet	
Å fremme kunnskap om samfunnsborgeres rettigheter og plikter	xx
Å støtte utviklingen av effektive strategier for å redusere rasisme	x
Å utvikle evnen til å forsvare egne synspunkter	
Å oppmuntre til elevdeltagelse på skolen	x
Å oppmuntre til elevdeltagelse i lokalsamfunnet	
Å forberede elevene på fremtidig politisk engasjement	

4. Eksterne læringsarenaer - skolens nettverk

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	Vet ikke	I noen grad	I stor grad
I hvor stor grad involveres aktører utenfor skolen i elevenes demokratiopplæring?				xx	

Har du eksempler på slike samarbeidsprosjekter?	Enkelte programfag er gode til å involvere eksterne i opplæringen (viser til vår samtale og så får du sikkert flere eksempler fra lærere)
---	--

## 5. Skoleledelse og demokratiopplæring

a	Blir skolens medborgerskap og demokratiopplæring diskutert i møter med skolens avdelingsledere/undervisningspersonale?	Ja
b	Diskuteres denne tematikken på møter mellom rektorer i fylkeskommunen?	Ja
c	Diskuteres demokrati og medborgerskap oppdraget til skolen med skolens eksterne nettverk?	Ja/Delvis
d	Hvordan kan rektors rolle styrke ivaretagelsen av demokrati-oppgavet til skolen?	Jfr. samtalen

		0 - 1 gang pr år	2 - 3 ganger pr år	4 - eller mer	vet ikke
e	Hvor ofte blir tolkning for gjennomføring av læreplanmålet demokrati og medborgerskap diskutert med skolens personale i møter?		x	x	

# Vedlegg 3 : Oppsummering fra spørreundersøkelse for alle lærere fra begge skoler

**Merknad: Svar fra lærerne som har svart at de underviser i samfunnsfag er markert med rødt. Slik kan vi evt se forskjeller mellom disse svarene og svarene fra lærere som underviser i øvrige fag.**

## Bakgrunnsinformasjon

a	Hvor lenge har du vært ansatt som pedagog i skolen?	5-36 år
b	Hvilke fag underviser du i?	-

## 2. Undervisning i demokrati og medborgerskap

		Ikke i det hele tatt	I liten grad	Vet ikke	I noen grad	I stor grad
a	I hvilken grad vektlegger du undervisning i demokrati og medborgerskap i ditt fag?		x		XXXXXXXXXX XXX	XXX
b	I hvilken grad samarbeider du med andre lærere om hvordan denne undervisningen/opplæringen skal skje?	x	XXX x	x	XXXXXXXXX	XX
c	Kan du gi eksempler på former for praktisk opplæring for å fremme demokratiforståelse?					
d	I hvor stor grad trekkes elevene/elevrådet inn i beslutninger som angår elevenes skolehverdag?		x	XXX	XXXXXXXXX	XXXXX

e	Er det eksempler på dette?					
f	I hvilken grad styrer læreboka undervisningen i demokrati og medborgerskap?		XXX X	X	XXXXXXXXXX	XX
g	I hvilken grad styres undervisningen din i læreplanmålet demokrati og medborgerskap av samarbeid med skoleleder/kollega?	X	XXX XX	XXX	XXXXXXX	
h	I hvilken grad er du som lærer autonom i undervisningen din i emnet demokrati og medborgerskap?			XX	XXXXXXX	XXXX XXX

### Kommentarer 2c:

- Startet temaet med å diskutere spørsmålene «Hva er demokrati?» og «Er demokrati den beste styringsformen? Hvorfor/hvorfor ikke?» Klassen så filmen «Please vote for me», en kinesisk dokumentarfilm fra en kinesisk barneskole, hvor det skal velges tillitselev i en tredjeklasse, og diskuterte spørsmål knyttet til filmen i etterpåk. Klassen har lært om storting/regjering/valg i Norge/ulike partier. Klassen hadde politisk debatt hvor de var inndelt i grupper som representerte de største partiene i Norge. Klassen har også diskutert hvordan elevene de kan engasjere seg politisk (medlem av ungdomsparti/organisasjoner + delta i aksjoner/demonstrasjoner). Planen var også å se en svensk dokumentar på NRK, «Lenge leve demokratiet», som tar utgangspunkt i det svenske valget i 2018 og se på moderne utfordringer til demokratiet, men det rakk vi ikke...
- Prosjektarbeid
- Klassediskusjoner
- Litteraturhistorie: Hvordan man har brukt kunsten for å uttrykke sin mening. Så har vi deltatt i konkurransen «Ta ordet», der elevene får lage manus og holde tale om et tema de brenner for.
- At elevene må ta stilling til vanskelige spørsmål. At de må begrunne standpunktet sitt. Læreren endrer premisene og så må elevene fortsatt stå for standpunktet sitt eller endre og begrunne valget uansett. At eleven får trening i å forsvare standpunkt de ikke står for i rollelek
- Elevmedvirkning ved undervisningsopplegg



- FN-rollespillet
- Besøk på Stortinget og Minitinget
- Skoledebatt og skolevalg. Presentasjon av politiske partier.

### Kommentarer **2e**:

- Dersom de synes det er for mange prøver på en uke, så kan f.eks en prøve i mitt fag flyttes.
- De bestemmer vurderingsmåter og vurderingsad
- Aktivitetsdager, Operasjon Dagsverk
- OD-arbeid med elever som ikke deltar
- I klassens time og ved jevnlig dialog.
- Vurderingsformer, undervisningsformer, miljøtiltak

3. Hvilke av følgende målsettinger for undervisning i demokrati og medborgerskap er blant de tre viktigste? Merk av tre, gjerne i prioritert rekkefølge.

(Merknad: a, b, c osv indikerer prioritert rekkefølge, x er uprioritert)

Å utvikle elevenes evne til kritisk og uavhengig tenking Å fremme kunnskap om demokratiske, politiske og samfunnsmessige institusjoner	aaaaaa bb xxx
Å utvikle elevenes evne og ferdigheter i konfliktløsning	b c d xxx
Å fremme respekt for og trygging av miljøet	aa c xx
Å fremme kunnskap om samfunnsborgeres rettigheter og plikter	a bbb c xxxxx
Å støtte utviklingen av effektive strategier for å redusere rasisme	bb c
Å utvikle evnen til å forsvare egne synspunkter	a b

	c d x
Å oppmuntre til elevdeltagelse på skolen	a b c x
Å oppmuntre til elevdeltagelse i lokalsamfunnet	cc
Å forberede elevene på fremtidig politisk engasjement	b cc

Merknad: Bokstav a-d indikerer prioritet. X markerer ikke prioritert nummerering.

#### 4. Læreplanen

		Ikke i det hele tatt	I liten grad	Vet ikke	I noen grad	I stor grad
a	I hvilken grad mener du læreplanen setter kriterier for måloppnåelse til demokratiopplæring?		xxx	x	xxxxxxxxx xxx	x
b	I hvilken grad overlates tolkning av temaet til den enkelte lærers initiativ?		x	xxx x	xxxxxxx	xxx
c	I hvilken grad blir tolkning og gjennomføring av måloppnåelsen diskutert <i>uformelt</i> internt med kollegaer og skoleledelse?	x	xxx	xx	xxxxxxx	x

		0 -1 gang pr år	2-3 ganger pr år	4 eller mer	Vet ikke
e	Hvor ofte blir tolkning og gjennomføring av læreplanmålet demokrati og medborgerskap diskutert med skoleledelsen i møter?	xxxxxx xxx			xxxxxx
f	Hvor ofte blir tolkning og gjennomføring av læreplanmålet demokrati og medborgerskap diskutert med kolleger i møter?	xxxxxx x	xxxxx	xx	x

Kommentarer:

Temaet blir diskutert når det står på årsplanen. Mulig det kommer igjen senere – f.eks når vi skal ha om internasjonale forhold. Det er som sagt første året mitt – og jeg har ikke helt oversikten!

## 5. Eksterne læringsarenaer og nettverk

		Ikke i det hele tatt	I liten grad	Vet ikke	I noen grad	I stor grad
a	I hvor stor grad involveres aktører utenfor skolen i elevenes demokratiopplæring?		xxxx x	xxx	xxxxxx x	
b	Har du eksempler på slike samarbeidsprosjekter?					

### Kommentarer 5b:

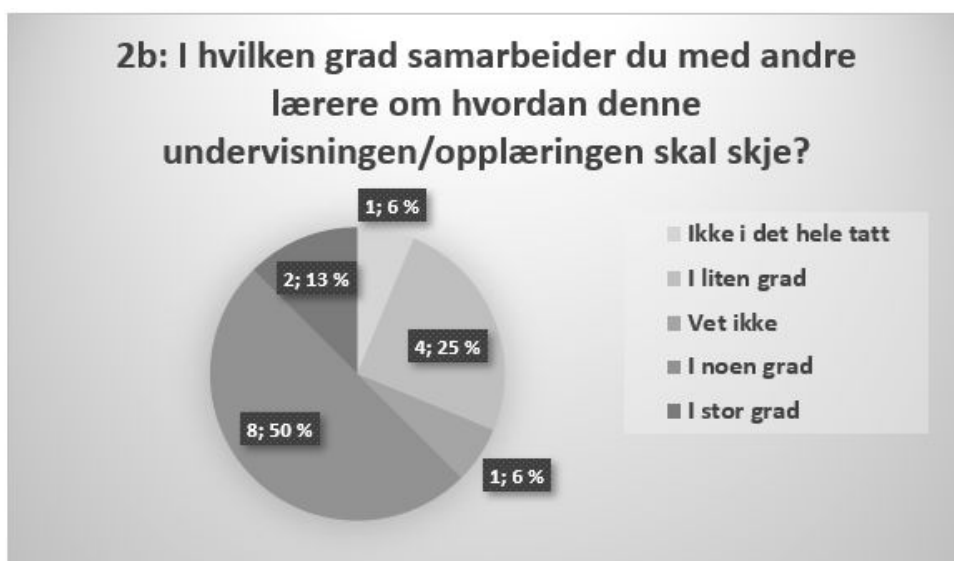
- Besøk av Delta og fagforbundet
- EU-debatt med europeisk ungdom/Nei til EU
- Foredrag når skolen arrangerer alternative skoledager f eks under eksamensperioden
- Eksterne foredragsholdere, bl.a fra Bærekraftuka forrige skoleår
- Politiske ungdomsparti kommer til skolen med stand
- Rollespill om FN-sambandet
- Skoledebatter

Andre kommentarer:

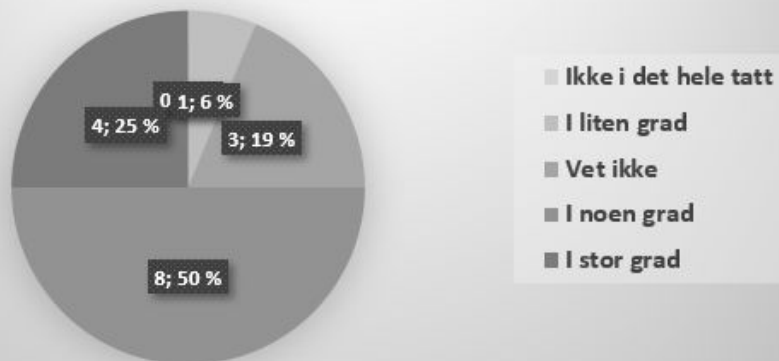
En gang etter vinterferien skal alle vg1-elevene samles i Auditorium 1 for å være med på debatt med Ungdom mot EU og Europeisk ungdom.

**Nedenfor er de kvantitative delene av spørreundersøkelsen blant lærere oppsummert grafisk (i absolutte verdier og i prosent).**

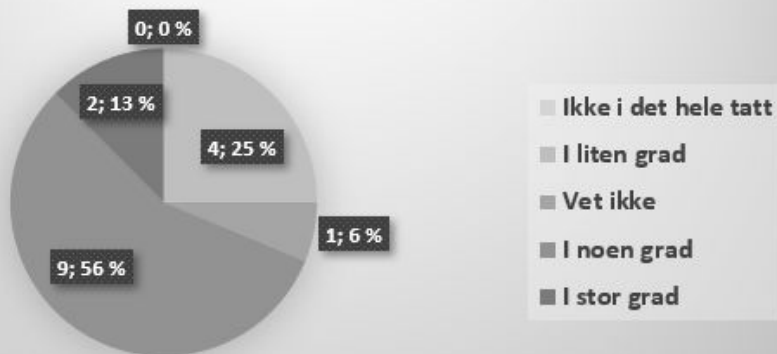
## Tema 2: Undervisning i demokrati og medborgerskap



**2d: I hvor stor grad trekkes  
elevene/elevrådet inn i beslutninger som  
angår elevenes skolehverdag?**



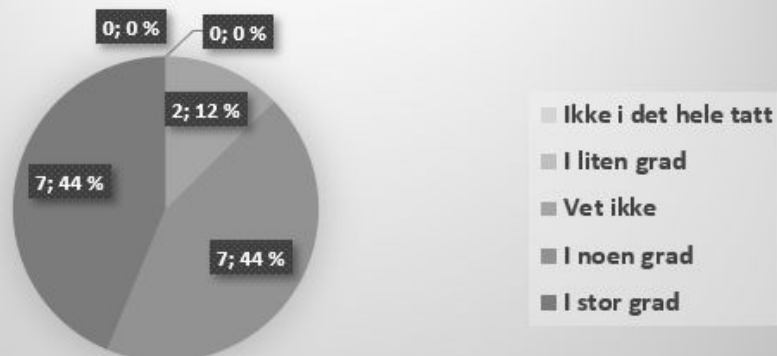
**2f: I hvilken grad styrer læreboka  
undervisningen i demokrati og  
medborgerskap?**

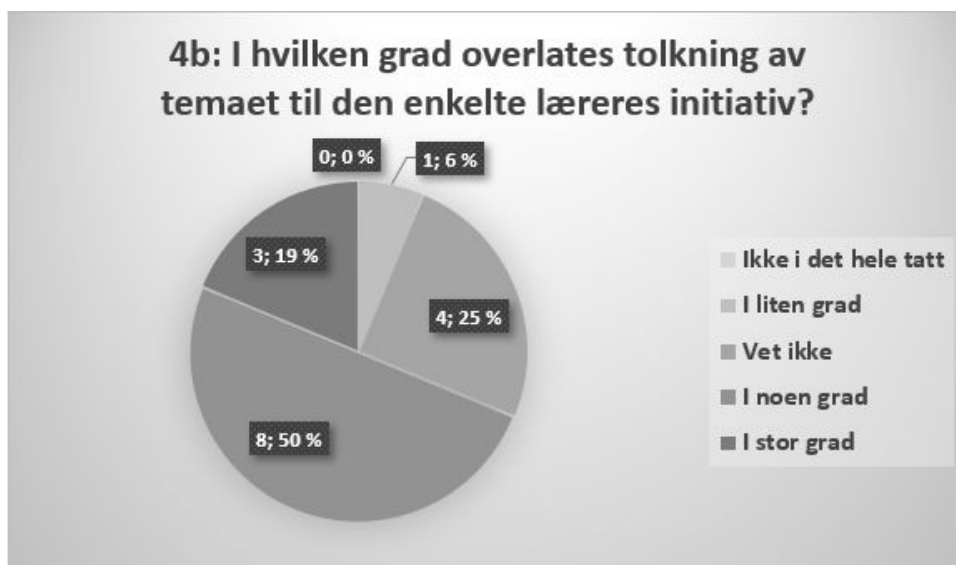


2g: I hvilken grad styres undervisningen din i læreplanmålet demokrati og medborgerskap av samarbeid med skoleleder/kollega?

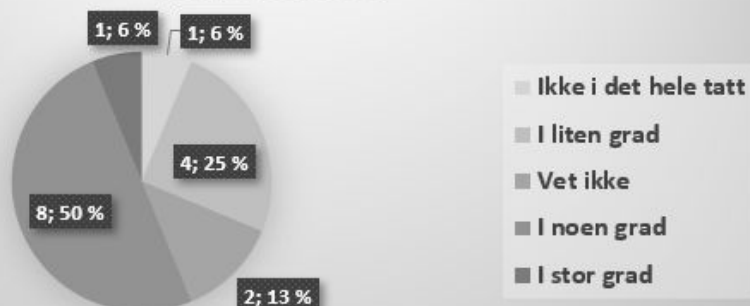


2h: I hvilken grad er du som lærer autonom i undervisningen din i emnet demokrati og medborgerskap?



**Tema 4: Læreplanen**

**4c: I hvilken grad blir tolkning og gjennomføring av måloppnåelsen diskutert uformelt internt mellom kolleger og skoleledelse?**



**4e: Hvor ofte blir tolkning og gjennomføring av læreplanmålet demokrati og medborgerskap diskutert med skoleledelsen i møter?**





**4f: Hvor ofte blir tolkning og gjennomføring av læreplanmålet demokrati og medborgerskap diskutert med kolleger i møter?**



**Tema 5: Eksterne læringsarenaer og nettverk**

**5a: I hvor stor grad involveres aktører utenfor skolen i elevenes demokratiopplæring?**

